

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА
АКАДЕМІЯ»**

СІДОР Михайло Іванович

УДК 347.73:336.14(477)

**ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті “Одеська юридична академія” Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
ЦАРЬОВА Людмила Кузьмівна,
Національний університет
“Одеська юридична академія”,
професор кафедри адміністративного
і фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії
правових наук України
ВОРОНОВА Лідія Костянтинівна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, професор кафедри
адміністративного та фінансового права;

кандидат юридичних наук,
науковий співробітник
СЕМЧИК Ольга Олександрівна,
Інститут держави і права
імені В.М. Корецького
Національної академії наук України,
науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого
самоврядування

Захист відбудеться «__» жовтня 2011 р. о __ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «__» _____ 2011 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Функціонування держави, діяльність усіх її інститутів значною мірою залежать від забезпеченості належними фінансовими ресурсами, що зосереджені у бюджетній системі і, перш за все, у державному бюджеті. Основною метою правового регулювання бюджетної сфери є мобілізація грошових коштів до бюджетної системи та ефективне їх використання для суспільних потреб.

Важливим завданням у цьому сенсі є чітка регламентація бюджетного процесу, визначення кола його учасників на кожній із його стадій, визначення обсягу їхніх бюджетних повноважень, врегулювання бюджетних правовідносин між ними, визначення їх відповідальності за порушення, пов'язані з реалізацією бюджетних повноважень. Досконале регулювання бюджетного процесу є запорукою своєчасного затвердження бюджету як основного фінансово-планового документа країни, правильної реалізації матеріальних бюджетно-правових норм та ефективного використання фінансових ресурсів держави.

Чинне бюджетне законодавство України та новий Бюджетний кодекс України, прийнятий 8 липня 2010 р. містять норми, в яких визначаються поняття бюджетного процесу, перелік його стадій, склад учасників бюджетного процесу та питання щодо відповідальності декого з них, однак воно регулює ці питання в усіченому вигляді, лише частково. Так, згідно із зазначеними нормативними актами поняття бюджетного процесу включає діяльність його учасників, починаючи безпосередньо із складання самого проекту бюджету і діяльності Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України. Але ж зазначені інституції складають проект державного бюджету лише після отримання відповідних документів, розрахунків, статистичних даних, аналітичних таблиць, де висвітлюється динаміка окремих економічних показників щодо доходів та видатків, зведених бюджетних запитів з економічними обґрунтуваннями тощо. Ця діяльність залишилася поза межами визначеного законодавством бюджетного процесу, що звужує коло учасників бюджетного процесу, суттєво впливає на своєчасність представлення необхідних даних для складання проекту закону про державний бюджет та своєчасне його прийняття, а також не дає змоги забезпечити відповідальне ставлення кожного учасника до належного виконання його обов'язків у бюджетній сфері. Крім того, недостатньо врегульовано питання юридичної відповідальності учасників бюджетного процесу, що теж є суттєвою прогалиною чинного законодавства і потребує дослідження та розробки відповідних пропозицій, оскільки передбачення в законодавстві відповідних складів правопорушень, відповідальності за їх вчинення та чіткого механізму її реалізації спонукає учасників бюджетного процесу до належного виконання їх бюджетних повноважень.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці відомих фахівців із питань загальної теорії держави та права: С.С. Алексєєва, Д.І. Голосніченка, В.М. Горшеньова, С.О. Комарова, М.І. Козюбри, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, М.І. Матузова, В.С. Нерсисянца, Ю.М. Оборотова, А.О. Олійника, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скаун; вченого-фахівця із питань конституційного права

М.П. Орзіха; вчених-фахівців із питань адміністративного права: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Б.М. Лазарева, Ю.О. Тихомирова, О.І. Харитоновой; вчених-фахівців у галузі фінансового права: С.Є. Батирова, Д.А. Бекерської, О.В. Болтінової, Е.О. Вознесенського, Л.К. Воронової, О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, І.Б. Заверухи, Т.М. Затуліної, А.Й. Іванського, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохіної, В.Є. Кузнєнченкової, І.І. Кучерова, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, В.О. Лебедєва, Г.А. Нечай, О.П. Орлюк, О.Г. Пауля, П.С. Пацурківського, М.І. Піскотіна, Ю.А. Ровінського, В.М. Родіонова, Л.А. Савченко, О.О. Семчик, І.А. Сікорської, О.І. Худякова, Л.К. Царьової, Н.І. Хімічевої, В.Д. Чернадчука, Г.К. Шеховцова, С.О. Шохіна, Н.Я. Якимчук та інших учених.

Нормативно-правову базу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, інші закони та підзаконні акти (у контексті питань, розглянутих у дисертації).

У цьому дослідженні на підставі аналізу наукових праць зазначених та інших авторів та бюджетного законодавства зроблено певні висновки та пропозиції щодо вирішення зазначених та інших проблем бюджетно-процесуального регулювання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету “Одеська юридична академія” “Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні”, що є складовою частиною теми “Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті” (державний реєстраційний номер 0101U001195), дослідження якої здійснюється в Національному університеті “Одеська юридична академія”.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є поглиблення та вдосконалення наукових знань щодо теоретичних засад та сутності бюджетного процесу як одного із видів юридичного процесу шляхом вивчення та визначення на підставі аналізу вітчизняного законодавства, а також історичного та зарубіжного досвіду його змісту, визначення його стадій, кола учасників бюджетного процесу та їхніх повноважень на кожній із стадій бюджетного процесу.

Відповідно до поставленої мети у дослідженні передбачено вирішити такі завдання:

- визначити поняття та зміст бюджетного процесу;
- визначити стадії бюджетного процесу та межі кожної з них;
- визначити місце бюджетного контролю у бюджетному процесі та його суб'єктний склад;
- визначити коло учасників бюджетного процесу на кожній із стадій;
- визначити й охарактеризувати бюджетно-процесуальні повноваження кожного з учасників бюджетного процесу;
- визначити й дослідити проблеми встановлення юридичної відповідальності учасників бюджетного процесу та підстави її застосування;
- виробити та запропонувати науково обґрунтовані пропозиції щодо

вдосконалення правового регулювання бюджетно-процесуальних відносин.

Об'єктом дослідження є бюджетний процес як правове явище.

Предметом дослідження є правовий статус учасників бюджетного процесу та проблеми реалізації їх бюджетних повноважень.

Методи дослідження. У процесі дисертаційного дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема: діалектичний метод, метод системно-функціонального аналізу, метод класифікації, формально-логічний метод, логіко-семантичний метод, порівняльно-правовий метод. Серед цих методів чільне місце посідає діалектичний метод як загальний метод наукового пізнання, який становить основу методів наукового пізнання, що використанні під час дослідження. Застосування методу системно-функціонального аналізу дозволило розглянути бюджетний процес як сукупність стадій, у межах яких реалізують свої повноваження учасники бюджетного процесу [1.1, 1.2]. У межах зазначеного методологічного підходу використано

також формально-логічний метод, який застосовувався при дослідженні норм законодавства, що регулює порядок здійснення бюджетного процесу, під час якого реалізують свої повноваження учасники бюджетного процесу [1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.2]. Метод класифікації використано для виокремлення видів учасників бюджетного процесу [1.3]. Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглиблено проаналізувати понятійний апарат та виявити недоліки визначення певних понять. Порівняльно-правовий метод дав змогу проаналізувати повноваження учасників бюджетного процесу щодо визначення випадків дублювання та протиріччя прав та обов'язків різних учасників бюджетного процесу [3.2].

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в Україні комплексним дослідженням теоретичних та практичних аспектів проблем правового статусу учасників бюджетного процесу, визначення меж бюджетного процесу в цілому та кожної із його стадій, що дало змогу розробити пропозиції щодо усунення існуючих недоліків бюджетного законодавства та його вдосконалення.

Наукова новизна результатів дослідження відображена у таких положеннях, що виносяться на захист:

уперше:

визначено поняття категорій “межі бюджетного процесу” та “межі стадій бюджетного процесу”;

запропоновано та обгрунтовано виокремлення “внесення змін до закону про Державний бюджет на відповідний рік” як позастадійне провадження у бюджетному процесі;

виокремлено бюджетний контроль у наскрізне провадження у бюджетному процесі та визначено його зміст;

встановлено вичерпний перелік учасників бюджетного процесу та запропоновано законодавче закріплення його у Бюджетному кодексі України із чітким визначенням їх бюджетно-процесуальних повноважень;

удосконалено:

визначення поняття “бюджетний процес” як категорії бюджетного права та як різновиду юридичного процесу;

структуру бюджетного процесу, яка включає: стадію “бюджетне планування”, стадію “підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет, його розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України на відповідний рік”, стадію “виконання бюджету”, внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України як позастандартне провадження, стадію “підготовка звіту про виконання Державного бюджету України, його подання та прийняття рішення щодо нього”, бюджетний контроль як наскрізне провадження у бюджетному процесі;

назву першої стадії бюджетного процесу як “бюджетне планування” та її змісту;

суб’єктний склад учасників бюджетного процесу на кожній стадії бюджетного процесу;

набули подальшого розвитку:

визначення змісту таких категорій бюджетно-процесуального права, як : “бюджетний процес”, “учасники бюджетного процесу”, “бюджетне планування”;

положення щодо необхідності визначення в бюджетному законодавстві складів порушень бюджетного законодавства не лише на стадії виконання бюджету, але й на стадії бюджетного планування, на стадії підготовки до розгляду, розгляду проекту закону про Державний бюджет та прийняття закону про Державний бюджет України, на стадії звітування про виконання бюджету та встановлення відповідальності за невиконання або неналежне виконання бюджетних повноважень учасниками бюджетного процесу.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що зроблені в процесі дослідження висновки та сформульовані на їх основі пропозиції можуть бути використані у:

правотворчості – для вдосконалення бюджетного законодавства, зокрема для подолання прогалин правового регулювання здійснення бюджетного процесу, внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо удосконалення діяльності суб’єктів, що наділені повноваженнями щодо бюджетного планування, розгляду, затвердження та виконання Державного бюджету;

науково-дослідницькій сфері – для подальшого дослідження природи правового статусу учасників бюджетного процесу та проблем, які виникають при його реалізації;

навчально-методичній роботі – для підготовки навчальних посібників та при викладанні навчальної дисципліни “Фінансове право України” та спеціального курсу “Бюджетне право та процес в Україні”.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційну роботу було обговорено на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету “Одеська юридична академія”. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в роботі, доповідалися на: Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу

Одеської національної юридичної академії “Правове життя сучасної України” (травень 2007 р., травень 2008 р., м. Одеса), Міжнародній науково-практичній конференції “Система фінансового права” (27 – 28 травня 2009 р., м. Одеса), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії “Правове життя сучасної України” (5 – 6 червня 2009 р., м. Одеса), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії “Правове життя сучасної України” (21 – 22 травня 2010 р., м. Одеса), Міжнародній науково-практичній конференції “Тенезис публічного права: від становлення до сучасності” (26 – 27 листопада 2010 р., м. Миколаїв), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького складу Національного університету “Одеська юридична академія” “Правове життя сучасної України” (21 – 22 травня 2011 р., м. Одеса).

Публікації. Основні теоретичні та практичні висновки, положення та пропозиції дослідження знайшли відображення у 9 публікаціях, 5 із яких – статті у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які охоплюють одинадцять підрозділів, висновків та списку використаної літератури. Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок, із них основного тексту – 208 сторінок, список використаних джерел включає 193 найменування і розташований на 19 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, зазначається її зв’язок з науковими програмами, планами, визначаються мета і завдання, об’єкт і предмет дослідження, характеризується його методологічна основа, формулюються положення, що виносяться на захист, окреслюється теоретичне і практичне значення результатів дослідження, визначається особистий внесок здобувача у їх отримання, надається інформація про їх апробацію та публікації у наукових виданнях.

Розділ 1. “Теоретичні засади бюджетного процесу в Україні” складається із трьох підрозділів, в яких визначаються основні теоретичні положення та закладаються концептуальні основи дослідження та висновків.

У **підрозділі 1.1. “Бюджетний процес як вид юридичного процесу та його принципи”** зазначається, що в науковій юридичній літературі відсутня єдність щодо змісту поняття “юридичний процес”. Більш переконливою вбачається позиція вчених, які розглядають це поняття в широкому значенні, тобто не лише щодо юрисдикційної діяльності уповноважених осіб, але й щодо реалізації правових норм як таких. Беручи до уваги визначені в теорії права загальні ознаки юридичного процесу (стадійність, послідовність стадій, обов’язкова наявність державно-владного суб’єкта, правова природа процесу, чітка правова регламентація), на підставі аналізу бюджетно-процесуальних норм робиться висновок, що такі ознаки притаманні і бюджетному процесу, отже, його можна вважати одним із видів юридичного процесу. Крім зазначених загальних ознак,

виокремлюються і спеціальні, притаманні лише бюджетному процесу ознаки: чітко визначена мета кожної із стадій, визначене коло суб'єктів на кожній стадії, межі бюджетного процесу та його стадій, циклічність стадій, які щороку повторюються, логічність побудови.

Характеризуючи бюджетний процес і як вид юридичного процесу, і як правовий інститут однієї з підгалузей фінансового права – бюджетного права, пропонується авторське визначення бюджетного процесу, який розглядається як система послідовних дій певних суб'єктів у межах визначених правовими нормами їх бюджетних повноважень щодо бюджетного планування, розгляду та затвердження бюджету, внесення змін до Закону про Державний бюджет України, виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання, а також здійснення бюджетного контролю.

Оскільки у Бюджетному кодексі України принципи бюджетної системи не класифіковано за інститутами бюджетного права, пропонується виокремити з них принципи бюджетного процесу, до яких слід зарахувати принцип публічності та прозорості. Зазначається, що цей принцип лише частково відображає механізм правового регулювання бюджетного процесу. Тому до принципів бюджетного процесу запропоновано також зарахувати: 1) принцип плановості; 2) принцип періодичності; 3) принцип строковості; 4) принцип розподілу повноважень; 5) принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, який є одним з найголовніших, і вбачається безпідставним його вилучення з нового Бюджетного кодексу та необхідним відновлення його у Бюджетному кодексі України з чітким регулюванням механізму його реалізації.

У підрозділі 1.2. *“Стадії бюджетного процесу, їх межі та загальна характеристика”* звертається увага на те, що перелік та назви стадій, визначених Бюджетним кодексом, не повністю відповідають характеру дій, здійснюваних учасниками бюджетного процесу на певних його етапах. Зокрема, зазначається, що в бюджетно-процесуальних нормах не знайшла відображення значна частина бюджетного процесу, пов'язана зі складанням проекту Державного бюджету, що є значною прогалиною в бюджетному законодавстві, оскільки звужуються зміст першої стадії бюджетного процесу та коло її учасників. Зазначену діяльність вбачається за доцільне назвати бюджетним плануванням та пропонується таке її визначення: “під бюджетним плануванням слід розуміти урегульовану правовими нормами діяльність уповноважених органів щодо збору інформації, аналізу економічних показників, прогнозуванню, складанню розрахунків щодо визначення обсягу доходів та видатків бюджету з їх економічним обґрунтуванням та складання проекту закону про Державний бюджет”.

Запропоновано та аргументовано таку структуру бюджетного процесу: перша стадія – бюджетне планування; друга стадія – підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет, його розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України; третя стадія – виконання бюджету; внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України пропонується розглядати не як стадію, а як позастадійне провадження, яке виходить за межі певної стадії бюджетного процесу та може здійснюватися до початку

бюджетного року, одразу після оприлюднення закону про Державний бюджет України і до закінчення стадії виконання бюджету; четверта стадія – підготовка звіту про виконання Державного бюджету України, його подання та прийняття рішення щодо нього; бюджетний контроль визначається як наскрізне провадження у бюджетному процесі, що здійснюється на кожній із вищезазначених стадій.

Зазначається, що в бюджетному процесі стадії послідовно змінюють одна одну, здійснення та закінчення попередньої стадії обумовлює настання наступної стадії бюджетного процесу, до того ж обов'язково повинні бути здійснені всі стадії. Лише здійснення всіх стадій бюджетного процесу дає підставу стверджувати про завершення бюджетного процесу щодо відповідного бюджетного періоду.

Звертається увага на недосконалість бюджетного законодавства й щодо визначення меж бюджетного процесу як у цілому, так і щодо окремих його стадій. Запропоновано під межами бюджетного процесу (стадій бюджетного процесу) розуміти часові терміни та/або юридичні факти, з якими бюджетне законодавство пов'язує початок чи закінчення бюджетного процесу в цілому, чи окремої стадії бюджетного процесу. Пропонується авторське бачення щодо визначення меж кожної стадії бюджетного процесу, яке відображено у висновках.

У підрозділі 1.3. “Поняття та суб'єктний склад учасників бюджетного процесу” вказується, що не всі суб'єкти бюджетних правовідносин стають реальними їх учасниками. Це стосується й інституту бюджетного процесу. Наголошується на необхідності розмежування понять “суб'єкт бюджетних правовідносин” та “учасник бюджетного процесу (учасник бюджетних правовідносин)”. Так, держава та адміністративно-територіальні одиниці хоча й наділені певними бюджетними повноваженнями, але безпосередньо брати участь у бюджетному процесі не можуть, а реалізують свою правосуб'єктність через певні органи державної влади або органи місцевого самоврядування.

Здійснюється аналіз нормативно закріпленого визначення учасників бюджетного процесу та визначення бюджетних повноважень. Зазначається, що закріплене у ст. 19 Бюджетного кодексу поняття учасників бюджетного процесу є нечітким та не дає змоги встановити коло учасників бюджетного процесу. У зв'язку із цим пропонується під учасниками бюджетного процесу розуміти індивідуальні та колективні суб'єкти, які наділені бюджетними повноваженнями щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, регулювання та організації акумулювання, розподілу та використання бюджетних коштів та здійснення бюджетного контролю.

Наголошується, що основним критерієм виокремлення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних повноважень. Визначається вичерпний перелік учасників бюджетного процесу. Вбачається за доцільне доповнити зазначену статтю повним переліком усіх учасників бюджетного процесу, який наведено у висновках.

Наводиться класифікація учасників бюджетного процесу. У залежності від характеру повноважень у бюджетному процесі виокремлюються основні

учасники бюджетного процесу (до цієї групи належить учасники бюджетного процесу, які безпосередньо здійснюють бюджетний процес, тобто їх діяльність спрямовано на досягнення цілей щодо складання проекту бюджету, розподілу коштів, виконання бюджету) та допоміжні (учасники бюджетного процесу, діяльність яких, у першу чергу, спрямована на забезпечення реалізації бюджетних повноважень основних учасників бюджетного процесу).

Розділ 2. “Повноваження учасників бюджетного процесу на стадіях бюджетного процесу” складається із чотирьох підрозділів, в яких на підставі аналізу чинного законодавства України та теоретичних розробок попереднього розділу визначаються часові рамки кожної із стадій бюджетного процесу, коло учасників на кожній стадії та їх повноваження. Звертається увага, що деякі учасники бюджетного процесу мають повноваження на кількох стадіях, інші – лише на окремих стадіях бюджетного процесу. На підставі визначених законодавством бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу звертається увага на те, що деякі з них беруть участь у кількох стадіях, а інші – лише в окремих.

Враховуючи, що бюджетний контроль розглядається як наскрізна стадія, оскільки він здійснюється на кожній стадії бюджетного процесу, контрольні повноваження учасників бюджетного процесу розглядаються окремо у третьому розділі.

У *підрозділі 2.1. “Повноваження учасників бюджетного процесу на стадії бюджетного планування”* зазначається, що метою першої стадії є створення завершеного економічно обґрунтованого проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Встановлюється, що початком першої стадії бюджетного процесу – стадії бюджетного планування – слід вважати дату затвердження плану заходів Міністерства фінансів України щодо забезпечення складання проекту Державного бюджету України на плановий рік, що здійснюється у лютому року, що передує плановому. Терміном закінчення першої стадії необхідно вважати дату прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про схвалення проекту закону про Державний бюджет України (згідно з чинним законодавством до 10 вересня року, що передує плановому).

До основних учасників бюджетного процесу на стадії бюджетного планування належить перш за все Кабінет Міністрів України, на який покладено розробку і представлення проекту закону про Державний бюджет, до Верховної Ради України та Міністерство фінансів України, яке безпосередньо складає зазначений проект закону.

Крім того, учасниками бюджетного процесу на стадії бюджетного планування є розпорядники бюджетних коштів різних рівнів, що складають бюджетні запити, Рада національної безпеки і оборони, з якою узгоджуються показники основного плану стосовно відповідних видатків, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Верховна Рада, Державна статистична служба України, та цільові фонди соціального забезпечення. Проаналізовано повноваження кожного із зазначених учасників.

Зазначено, що до учасників бюджетного процесу на першій стадії слід зарахувати й Президента України, оскільки його наділено правом звертатися до Верховної Ради України із щорічним та позачерговим посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, у межах якого він торкається проблем та напрямів реалізації також і бюджетної політики. Запропоновано, враховуючи значення основного фінансового плану для соціально-економічного розвитку країни, надати Президентові України у разі необхідності, що обумовлена соціально-економічним становищем у країні, право звертатися із спеціальним посланням щодо регулювання бюджетної сфери.

У *підрозділі 2.2. “Повноваження учасників бюджетного процесу на стадії підготовки до розгляду проекту закону про Державний бюджет, його розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України”* зазначається, що друга стадія бюджетного процесу починається з дати подання проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України (згідно з чинним законодавством не пізніше 15 вересня року, що передує плановому) та закінчується безпосередньо підписанням Президентом України закону про Державний бюджет на відповідний плановий рік.

Звертається увага на безпідставне невключення до Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. норми, що була у попередньому Бюджетному кодексі та встановлювала термін прийняття закону про Державний бюджет на плановий рік не пізніше 1 грудня. Запропоновано її відновити.

На другій стадії бюджетного процесу центральне місце серед учасників бюджетного процесу безперечно займає Верховна Рада України. Це пов'язано з тим, що на другій стадії бюджетного процесу Державний бюджет України набуває форми закону, а єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України. Слід також відзначити наділених певними повноваженнями інших учасників другої стадії. Так, повноваження щодо внесення пропозицій щодо поданого проекту закону про Державний бюджет України належать народним депутатам та комітетам Верховної Ради України, щодо здійснення аналізу відповідності проекту Бюджетному кодексу України та Бюджетній резолюції – Комітету Верховної Ради України з питань бюджету як профільному комітету парламенту, який спирається при цьому на експертний висновок Рахункової палати України.

Крім зазначених, учасниками бюджетного процесу на другій стадії є також Кабінет Міністрів України, що подає проект закону про Державний бюджет України та здійснює доопрацювання його відповідно до внесених змін та пропозицій; Міністерство фінансів України; Національний банк України; Президент України.

Звертається увага на те, що найбільш активну участь на другій стадії бере Комітет Верховної Ради України з питань бюджету як профільний комітет парламенту. Враховуючи політичну напруженість на другій стадії бюджетного процесу, що впливає на своєчасний розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, запропоновано розширити повноваження Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, надавши йому можливість самостійного відхилення та невнесення на голосування тих пропозицій, що є економічно

необґрунтованими та мають популістський характер.

У *підрозділі 2.3. “Повноваження учасників бюджетного процесу на стадії виконання Державного бюджету України”* зазначено, що третя стадія – виконання Державного бюджету – починається з 1 січня та закінчується 31 грудня. Звертається увага на те, що термін закінчення стадії може бути іншим у разі настання обставин, за яких законодавство передбачає продовження бюджетного періоду.

До основних учасників бюджетного процесу на стадії виконання Державного бюджету належать, перш за все, Кабінет Міністрів України, який забезпечує та відповідає за його виконання, Міністерство фінансів України, на яке покладаються загальна організація та управління виконанням Державного бюджету України. Виконання Державного бюджету йде за двома напрямками: формування основного фонду грошових ресурсів держави та його використання. Зазначено, що до основних учасників стадії виконання бюджету, з огляду на об’єм повноважень та ролі в бюджетному процесі, належить також і Державна казначейська служба України, через яку проходять грошові потоки як при формуванні бюджетних ресурсів, так і при їх витрачанні.

Зазначається, що відповідальними органами за своєчасне та повне надходження обов’язкових платежів до бюджетної системи є Державна податкова служба України та Державна митна служба України. І хоча відносини, що складаються із цього приводу з платниками зазначених платежів, регулюються податковим та частково митним законодавством, все ж вони мають і певні суто бюджетні повноваження, зокрема, при здійсненні інформаційного забезпечення виконання бюджету за доходами протягом всього бюджетного періоду. Крім того, слід враховувати, що податкові органи наділено владно-контрольними повноваженнями щодо забезпечення повернення запозичених під державні гарантії коштів від іноземних кредиторів. Зазначене дало підставу віднести податкові та митні органи до учасників стадії виконання бюджету.

Зазначено та аргументовано, що на стадії виконання Державного бюджету беруть участь усі державні органи, включаючи органи представницької та виконавчої влади, підприємства й організації, що мають повноваження щодо використання бюджетних коштів, та органи місцевого самоврядування, тобто суб’єкти, які мають відповідні владні бюджетні повноваження, та розпорядники бюджетних коштів.

У *підрозділі 2.4. “Повноваження учасників бюджетного процесу на стадії підготовки звіту про виконання Державного бюджету України, його подання та прийняття рішення щодо нього”* встановлюється, що четверта стадія – підготовка та подання звіту про виконання бюджету – починається з 1 січня року, наступного за звітним, та закінчується безпосередньо поданням звіту про виконання бюджету, але не пізніше 1 травня.

Для здійснення бюджетного процесу необхідна інформація про стан виконання бюджетних показників у межах бюджетного періоду, а також після його закінчення.

Зазначається визначальна роль обліку та звітності у бюджетному процесі, оскільки прийняття управлінських рішень повинно базуватися на повному,

всебічному та глибокому аналізі облікових даних. Ефективність управлінських рішень залежить у першу чергу від повноти й достовірності інформації, яка накопичується у звітності.

До основних учасників бюджетного процесу на цій стадії належать Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата України.

До складу учасників бюджетного процесу на четвертій стадії бюджетного процесу входять також Президент України, головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів всіх рівнів із включенням до їх структури бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів.

Розділ 3. “Бюджетний контроль як наскрізне провадження у бюджетному процесі” складається з трьох підрозділів, в яких розглядаються теоретичні питання щодо суті бюджетного контролю, а також визначається коло його суб’єктів, аналізуються їхні повноваження та з’ясовуються проблеми щодо відповідальності учасників бюджетного процесу.

У *підрозділі 3.1. “Бюджетний контроль як інститут фінансового контролю та його значення у бюджетному процесі”* акцентовано увагу на фінансовому контролі, через який реалізується контрольна функція фінансів. Зазначено, що однією із його складових є бюджетний контроль, який розглядається як інститут фінансового контролю. Зазначається, що основною метою бюджетного контролю є забезпечення дотримання бюджетного законодавства та фінансової дисципліни всіма учасниками бюджетного процесу. Завдяки бюджетному контролю вдається попереджати численні порушення бюджетного законодавства.

Бюджетний контроль здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування як загальної, так і спеціальної компетенції й полягає у перевірці законності та ефективності здійснення бюджетної діяльності протягом усіх стадій бюджетного процесу, тобто щодо утворення, розподілу та використання бюджетних коштів, особлива увага приділяється перевірці їх цільового та ефективного використання.

Наголошується, що бюджетний контроль здійснюється на кожній стадії бюджетного процесу, але на якій би стадії він не здійснювався, його завжди спрямовано на досягнення однієї кінцевої мети. Тому вбачається за доцільне бюджетний контроль розглядати як наскрізне провадження у бюджетному процесі, що є сукупністю контрольних процедур, які здійснюються на кожній стадії бюджетного процесу і спрямовані на досягнення однієї мети – забезпечення режиму законності та дотримання фінансової дисципліни в бюджетній сфері. Контрольні процедури на кожній стадії бюджетного процесу здійснюються певними уповноваженими суб’єктами бюджетного контролю та завершуються юридичним фактом – прийняттям відповідного документа (експертний висновок, рішення, акт перевірки) щодо законності дій учасників бюджетного процесу на відповідній стадії.

Зазначається, що бюджетний контроль є одним із механізмів забезпечення належного виконання повноважень, якими наділено учасників бюджетного процесу.

Звертається увага на необхідність чіткого розмежування бюджетного контролю податкових надходжень бюджету від контролю за сплатою податків, що є податковим контролем. Бюджетний контроль здійснюється в процесі їх перерахування та зарахування на Єдиний казначейський рахунок, тобто контролюється рух бюджетних коштів у межах казначейської системи.

У підрозділі 3.2. “Суб’єкти бюджетного контролю та їх повноваження” звертається увага на те, що у Бюджетному кодексі України не визначено правові основи контрольної діяльності, основні методи її проведення, а також порядку організації та взаємодії органів, що здійснюють бюджетний контроль. Перелік органів, яких наділено контрольними повноваженнями щодо дотримання бюджетного законодавства, передбачений главою 17 Бюджетного кодексу України, не є вичерпним. До цих органів також необхідно зарахувати Президента України та Кабінет Міністрів України, а також закріпити їх повноваження.

Аналізуючи положення законодавства, Рахункову палату можна розглядати як незалежний державний орган з особливим статусом, тобто орган, що безпосередньо не входить до жодної із трьох гілок влади. Факт призначення та звільнення з посади Голови та членів Рахункової палати Верховною Радою України та підзвітність їй, автоматично не робить Рахункову палату складовою структури законодавчої влади.

Рахункову палату наділено певними повноваженнями щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Уявляється за доцільне, щоб при підготовці до кожного читання Рахункова палата готувала експертні висновки з питань, які будуть розглядатися на певному читанні, а Голова Рахункової палати України виступав із доповіддю стосовно експертної оцінки та аналізу показників, які будуть розглядатися на певному читанні.

У підрозділі 3.3. “Відповідальність учасників бюджетного процесу” зазначено, що чинне бюджетне законодавство передбачає лише деякі їх складки бюджетних правопорушень здебільшого на стадії виконання бюджету. Таким чином, у ролі суб’єктів бюджетних правопорушень законодавець вбачає практично лише розпорядників бюджетних коштів. Така ситуація є прогалиною у правовому регулюванні бюджетного процесу, вона спонукає до неналежного ставлення решти учасників бюджетного процесу до їх прямих обов’язків, що обходиться державі значними втратами.

Запропоновано у чинному законодавстві визначити складки порушень бюджетного законодавства не лише на стадії виконання бюджету, як передбачено у Бюджетному кодексі України, але й на інших стадіях бюджетного процесу, та встановити відповідальність за невиконання чи неналежне виконання учасниками бюджетного процесу покладених на них повноважень.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** узагальнено одержані найбільш суттєві результати дослідження та сформульовано ряд теоретичних положень та пропозицій науково-практичного характеру, спрямованих на вирішення основних завдань та

досягнення поставленої мети дослідження.

1. На підставі аналізу бюджетно-процесуальних норм установлено, що визначені в загальній теорії права загальні ознаки юридичного процесу (стадійність, послідовність стадій, обов'язкова наявність державно-владного суб'єкта, правова природа процесу, його чітка правова регламентація) притаманні і бюджетному процесу, отже його можна вважати одним із видів юридичного процесу в широкому розумінні.

2. Виокремлено спеціальні, притаманні лише бюджетному процесу ознаки: а) чітко визначена мета кожної зі стадій; б) визначене коло суб'єктів на кожній стадії; в) межі бюджетного процесу та його стадій; г) циклічність стадій, які щороку повторюються; д) логічність побудови (чітка послідовність стадій).

3. Визначено бюджетний процес, як систему послідовних дій певних суб'єктів у межах визначених правовими нормами їх бюджетних повноважень щодо бюджетного планування, розгляду та затвердження бюджету, внесення змін до закону про Державний бюджет України, виконання бюджету, складання, розгляду й затвердження звіту про його виконання, а також здійснення бюджетного контролю.

4. Зазначено, що серед вказаних у Бюджетному кодексі України принципів бюджетної системи принципами бюджетного процесу є лише принцип публічності та прозорості, що не повністю відображає механізм правового регулювання інституту бюджетного процесу. Визначено, що до принципів бюджетного процесу також необхідно зарахувати: принцип плановості; принцип періодичності; принцип строковості; принцип розподілу повноважень; а також безпідставно вилучений при прийнятті нового Бюджетного кодексу України принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, який вважається одним із основних принципів, із чітким визначенням механізму його реалізації.

5. З урахуванням аналізу всіх процесуальних дій учасників бюджетного процесу аргументується новий підхід до визначення стадій бюджетного процесу та пропонується така його структура: перша стадія – бюджетне планування; друга стадія – підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет, його розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України на відповідний рік; третя стадія – виконання бюджету; внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України пропонується розглядати не як стадію, а як позастадійне провадження, яке виходить за межі певної стадії бюджетного процесу; четверта стадія – підготовка звіту про виконання Державного бюджету України, його подання та прийняття рішення щодо нього; бюджетний контроль визначається як наскрізне провадження у бюджетному процесі, оскільки він здійснюється на кожній із вищезазначених стадій.

6. Визначено поняття “бюджетне планування”, під яким пропонується розуміти урегульовану правовими нормами діяльність уповноважених органів щодо збору інформації, аналізу економічних показників, прогнозування, складання розрахунків щодо визначення обсягу доходів та видатків бюджету із їх економічним обґрунтуванням та складання проекту закону про Державний бюджет.

7. Обґрунтовується необхідність законодавчого закріплення меж

бюджетного процесу як у цілому, так і кожної із його стадій. Запропоновано таке визначення: “межами бюджетного процесу (стадій бюджетного процесу) є часові терміни та/або юридичні факти, з якими бюджетне законодавство пов’язує початок чи закінчення бюджетного процесу (окремої стадії бюджетного процесу)”.

8. Доведено, що кожна із стадій бюджетного процесу завершується прийняттям відповідного юридичного документа (прийняттям постанови Кабінету Міністрів України про затвердження проекту закону про Державний бюджет України, прийняттям закону про Державний бюджет, рішенням Державної казначейської служби України про закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду, прийняттям постанови Верховної Ради України щодо звіту про виконання бюджету тощо).

9. Пропонується авторське бачення щодо визначення меж кожної стадії бюджетного процесу, зокрема:

перша стадія – Бюджетне планування – з лютого до моменту прийняття постанови Кабінетом Міністрів України про затвердження проекту Державного бюджету (має бути не пізніше 10 вересня);

друга стадія – Підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет країни, його розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України – з моменту подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет Комітету з питань бюджету Верховної Ради (але не пізніше 15 вересня) до моменту прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет з урахуванням вимог законодавчої процедури (запропоновано відновити термін – не пізніше 1 грудня);

третя стадія – Виконання бюджету (з 1 січня до 31 грудня);

внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України (як позастандартне провадження) з моменту опублікування закону про Державний бюджет України до 31 грудня планового бюджетного року;

четверта стадія – Підготовка звіту про виконання Державного бюджету, його подання та прийняття рішення щодо нього (з 1 січня наступного за звітним року до моменту прийняття Верховною Радою України постанови щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України).

Для наскрізного провадження у бюджетному процесі – бюджетного контролю окремі межі не встановлюються, оскільки він здійснюється протягом усього бюджетного процесу та в межах контрольних повноважень окремих суб’єктів.

10. При визначенні суб’єктного складу учасників бюджетного процесу звертається увага на те, що держава та адміністративно-територіальні одиниці не є безпосередніми його учасниками, а реалізують свою бюджетну правосуб’єктність через певні органи публічної влади.

Пропонується авторське визначення учасників бюджетного процесу, до яких слід зарахувати індивідуальні та колективні суб’єкти, які наділені бюджетними повноваженнями щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, регулювання та організації акумулювання, розподілу та використання бюджетних коштів та здійснення бюджетного

контролю.

11. Основним критерієм виділення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних повноважень щодо управління бюджетними коштами. Під управлінням бюджетними коштами вбачається за доцільне розуміти сукупність дій учасників бюджетного процесу щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, щодо організації та регулювання мобілізації бюджетних надходжень, використання бюджетних коштів, щодо здійснення бюджетного контролю за дотриманням бюджетного законодавства та спрямованих на цільове, ефективне та раціональне використання бюджетних коштів.

12. Встановлено вичерпний перелік учасників бюджетного процесу з визначенням серед них тих, які беруть участь на всіх стадіях бюджетного процесу (Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради з питань бюджету як профільний комітет Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України),

Іншими учасниками бюджетного процесу є: Президент України, Рахункова палата, Державна казначейська служба України, Національний банк України, Контрольно-ревізійна служба України, податкові органи, митні органи, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба статистики України, державні цільові позабюджетні 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.

Вбачається за доцільне доповнити статтю 19 Бюджетного кодексу України запропонованим повним переліком учасників бюджетного процесу.

13. Наголошується на необхідності проведення дослідження щодо визначення бюджетно-правового статусу осіб, які надають спонсорську допомогу бюджетним установам на проведення заходів, пов'язаних із здійсненням їхньої статутної діяльності (у сфері охорони здоров'я, освіти, культури тощо).

14. Для забезпечення своєчасного прийняття закону про Державний бюджет України запропоновано розширити повноваження Комітету Верховної Ради України з питань бюджету як профільного комітету парламенту, надавши йому можливість самостійного відхилення та невнесення на парламентські слухання тих пропозицій, що є економічно необґрунтованими та мають популістський характер.

15. Звертається увага на прогалини у правовому регулюванні бюджетного процесу щодо відповідальності його учасників. Зокрема, передбачені склади порушень бюджетного законодавства більшою мірою стосуються лише розпорядників бюджетних коштів, що не спонукає решту учасників бюджетного процесу до належного виконання їх прямих обов'язків, у тому числі й стосовно своєчасного прийняття закону про державний бюджет, що обходиться державі значними втратами. Запропоновано внести відповідні зміни до законодавства, що сприятиме вдосконаленню правового регулювання бюджетного процесу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сідор М.І. Бюджетний процес як вид юридичного процесу / М.І. Сідор // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 35 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 512 с. – С. 120–124.
2. Сідор М.І. Деякі проблеми відповідальності учасників бюджетного процесу / М.І. Сідор // Митна справа. – 2010. – № 4 (70). – Ч. 2. – С. 262–267.
3. Сідор М.І. Проблеми поняття учасників бюджетного процесу / М.І. Сідор // Митна справа. – 2010. – № 5 (71). – Ч. 2. – С. 336 – 341.
4. Сідор М.І. Органи Державної податкової служби та Державної митної служби як учасники бюджетного процесу / М.І. Сідор // Вісник академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2010. – № 2. – С. 112–118.
5. Сідор М.І. Бюджетне планування як стадія бюджетного процесу / М.І. Сідор // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 2. – С. 273–276.
6. Сідор М.І. Напрями удосконалення бюджетного процесу / М.І. Сідор // Система фінансового права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (27–28 травня 2009., Одеська національна юридична академія). – О. : Фенікс, 2009. – 488 с. – С. 215–219.
7. Сідор М.І. Чи є податкові органи учасниками бюджетного процесу? / М.І. Сідор // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу (21–22 травня 2010 р., м. Одеса) / Відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов // Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2010. – 810 с. – С. 318–320.
8. Сідор М.І. Стадії та межі бюджетного процесу в Україні / М.І. Сідор // Генезис публічного права: від становлення до сучасності : зб. наук. праць / За ред. С.В. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2010. – 428 с. – С. 275–277.
9. Сідор М.І. Деякі прогалини бюджетного законодавства України / М.І. Сідор // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. складу (20 – 21 травня 2011 р., м. Одеса) / Відп. ред. д-р юрид. наук В.М. Дрьомін // Національний університет “Одеська юридична академія”. – О. : Фенікс, 2011. – Т. 2. – 478 с. – С. 59–60.

АНОТАЦІЯ

Сідор М.І. Правовий статус учасників бюджетного процесу. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет “Одеська юридична академія”, Одеса, 2011.

В дисертації здійснюється комплексне дослідження правового статусу учасників бюджетного процесу та визначаються проблеми реалізації таких його складових, як бюджетні повноваження та відповідальність учасників

бюджетного процесу. Досліджено правову природу бюджетного процесу, проблеми визначення його стадій та меж кожної з них, що безпосередньо впливає на коло учасників бюджетного процесу та на обсяг їх бюджетних повноважень як в межах бюджетного процесу в цілому, так і на окремих його стадіях.

Сформульовано авторське визначення певних категорій фінансового права, таких як: “бюджетний процес”, “межі бюджетного процесу”, “учасники бюджетного процесу”, “бюджетне планування”. Визначаються вичерпний перелік учасників бюджетного процесу на кожній його стадії та проблеми визначення відповідальності за невиконання або неналежне виконання бюджетних повноважень деяких учасників бюджетного процесу.

На підставі аналізу чинного законодавства України розроблено конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує здійснення бюджетного процесу та порядок реалізації правового статусу учасників бюджетного процесу.

Ключові слова: бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, межі стадій бюджетного процесу, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження, відповідальність учасників бюджетного процесу.

АННОТАЦИЯ

Сидор М.И. Правовой статус участников бюджетного процесса. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет “Одесская юридическая академия”, Одесса, 2011.

В диссертации осуществляется комплексное исследование правового статуса участников бюджетного процесса и определяются проблемы реализации таких его составляющих, как бюджетные полномочия и ответственность участников бюджетного процесса.

Исследовано правовую природу бюджетного процесса как вида юридического процесса. Определяется, что бюджетному процессу, кроме общих признаков юридического процесса, присущи также и собственные признаки. К ним относятся: четко определенная цель каждой из стадий бюджетного процесса, определенный круг субъектов на каждой стадии, границы бюджетного процесса и его стадий, цикличность стадий, которые ежегодно повторяются, логичность построения. Особое внимание уделено структуре бюджетного процесса, проблемам определения стадий бюджетного процесса и границ, как каждой из них, так и бюджетного процесса в целом. Это обусловлено тем, что совокупность действий, которые осуществляются на каждой отдельной стадии, и границы этой стадии непосредственно влияют на круг участников бюджетного процесса и на объем их бюджетных полномочий. В структуре бюджетного процесса выделены два производства: внесение изменений и дополнений к закону о Государственном бюджете Украины, как внебюджетное производство,

и бюджетный контроль, как сквозное производство.

Дано авторское определение бюджетного процесса и границ бюджетного процесса в целом и каждой из его стадий. Обосновывается рассмотрение бюджетного планирования в узком смысле в качестве первой стадии бюджетного процесса. Обращается также внимание на то, что бюджетный контроль осуществляется на каждой стадии бюджетного процесса, что позволяет выделить его в качестве сквозного производства в бюджетном процессе.

Исследованы определение участников бюджетного процесса и структура их правового статуса. Выделены характерные признаки участников бюджетного процесса. Обосновываются необходимость и основания разграничения понятий “участники бюджетного процесса” и “субъекты бюджетных правоотношений”. Отмечается, что государство и органы местного самоуправления хотя и наделены определенными бюджетными полномочиями, но непосредственное участие в бюджетном процессе принимать не могут, а свою правосубъектность реализуют через определенные органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Отмечается, что нормативно закрепленное в Бюджетном кодексе Украины определение участников бюджетного процесса является нечетким и не дает возможности полноценно определить, кто есть участником бюджетного, а кто нет. Дано авторское определение участников бюджетного процесса и приводится исчерпывающий перечень участников бюджетного процесса, который предлагается нормативно закрепить в Бюджетном кодексе Украины. Определены участники бюджетного процесса, которые принимают участие на всех стадиях бюджетного процесса (Верховная Рада Украины, Комитет Верховной Рады по вопросам бюджета, Кабинет Министров Украины, Министерство финансов Украины) и участники, которые принимают участие на отдельных стадиях бюджетного процесса.

Проанализированы нормы права, регламентирующие бюджетные полномочия участников бюджетного процесса на каждой его стадии. Выявлены пробелы действующего законодательства, которые препятствуют полноценной реализации правового статуса определенных участников бюджетного процесса.

Анализ правовых норм, которые регулируют осуществление каждой стадии бюджетного процесса, регламентируют права и обязанности участников бюджетного процесса, а также закрепляют составы бюджетных правонарушений, позволил выявить пробелы в регулировании бюджетного процесса относительно ответственности его участников. В частности, предусмотренные составы нарушения бюджетного законодательства в большей степени касаются только лишь распорядителей бюджетных средств, что, в свою очередь, не побуждает остальных участников бюджетного процесса к надлежащему исполнению их бюджетных полномочий.

На основании анализа действующего законодательства Украины разработаны конкретные предложения относительно усовершенствования действующего законодательства, регулирующего осуществление бюджетного процесса и порядок реализации правового статуса участников бюджетного

процесса.

Ключевые слова: бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, границы стадий бюджетного процесса, участники бюджетного процесса, бюджетные полномочия, ответственность участников бюджетного процесса.

SUMMARY

Sidor M.I. The legal status of the budget process participants. – Manuscript.

Thesis for the degree of the Candidate of Law Sciences. Specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2011.

In the dissertation is complex research the legal status of the budget process participants and determined problems realization of its components such as budgetary authority and responsibility of the budget process participants.

Researched the legal nature of the budget process, problems of determination its stages and limits of each, which directly affects the range the budget process participants and extend of their budgetary authority both within the budgetary process as a whole and some of its stages.

Formulated author’s definition of such categories of financial law as the “budgetary process”, “limits of the budget process”, “the budget process participants”, “budget planning”. Determined by an exhaustive list the budget process participants at each of its stage and problems of determination responsibility for the failure or improper performance of the budgetary authority of some budget process participants.

On the basis of research and analysis of current legislation of Ukraine concrete suggestion related to the improvement of legislation, which regulates implementation of the budget process and procedure realization of legal status of the budget process participants.

Key words: budgetary process, stage of the budget process, stages limits of the budget process, the budget process participants, budgetary authority, responsibility of the budget process participants.