

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

БЮДЖЕТНА КОМПЕТЕНЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена поглибленому співставленню таких конструкцій як «компетенція» та «правовий статус» органів державної влади, а також дослідженню особливостей компетенції державних органів, яка реалізується ними у бюджетних правовідносинах.

Ключові слова: правовий статус, компетенція, бюджетна компетенція, повноваження, органи державної влади.

Стаття посвячена углубленному сопоставлению таких конструкций как «компетенция» и «правовой статус» органов государственной власти, а также исследованию особенностей компетенции государственных органов, которая реализуется ими в бюджетных правоотношениях.

Ключевые слова: правовой статус, компетенция, бюджетная компетенция, полномочия, органы государственной власти.

The article is devoted to an in-depth comparison of these structures as «competence» and «legal status» of public authorities, as well as the study of the features of competence of state bodies, which is implemented in the budget of the legal relationship

Keywords: legal status, competence, fiscal competence, powers, public authorities.

Одне з ключових місць в характеристиці правового статусу органів державної влади в умовах публічно-правового регулювання займає компетенція, яка узагальнює призначення такого суб'єкта та виражає мету, з якою такий суб'єкт утворений.

С. С. Алексеев підкреслював: «правосуб'єктність є першою ланкою конкретизації розпоряджень юридичних норм на стадії правовідношення. Таку ж роль грає і різновид правосуб'єктності — компетенція» [1, с. 67].

Аналізуючи правовий статус державних органів, дуже часто його ототожують з компетенцією цього суб'єкта.

Але це виглядає досить спірним, бо державний орган виступає як безпосередній носій функції держави в тій чи іншій галузі суспільних відносин, частини прав на здійснення державної влади, а отже, самостійний суб'єкт прав і обов'язків у межах своєї компетенції [6, с. 135]. Якщо правовий статус є правовим вираженням положення державного органу, то компетенція — це юридичний засіб здійснення його функцій, це, фактично, засіб реалізації компетенції. Остання включає права та обов'язки (повноваження), що мають державно-владний характер, на відміну від прав і обов'язків державного органу

як суб'єкта конкретних цивільних правовідносин. В той же час, треба враховувати, що і перша, і друга група прав та обов'язків державного органу входять до його загального правового положення, яке формується через конструкцію правового статусу. Відповідний галузевий правий статус державного органу включає лише права і обов'язки, які передбачені відповідними галузевими нормами. Треба погодитись з тим, що в випадку, коли до елементів правового статусу приватного суб'єкта входять права та обов'язки, що характеризують його свободу, то у правовому статусі публічного суб'єкта основним елементом є його галузева компетенція.

Поняття «компетенція» походить від *competere* (лат.) — відповідати, підходити, добиватися. Особливості правового акценту у використанні цього поняття припускають його характеристику як системи закріплених повноважень нормативно-правовими актами. Проте необхідно враховувати відмінність при застосуванні цього терміну в межах диспозитивного або імперативного регулювання. Якщо в приватному праві компетенція — це, перш за все, суб'єктивне право особи здійснювати операції, то в публічному праві — це більш складна конструкція, що поєднує в одному повноваженні як право, так і обов'язок. В деяких наукових дослідженнях в контексті цього застосовується поняття «право — зобов'язання», тобто йдеться про дію, яка одночасно поєднує як суб'єктивне право, так і юридичний обов'язок в поведінці відповідної особи. Так, реалізація функцій контролю органами, що мають повноваження щодо цього в бюджетних відносинах, поєднує їх право на аналіз дій щодо поведінки зобов'язаних осіб (застосування різних методів контролю) та обов'язок здійснювати контролюючі дії стосовно цього перед державою.

Часто аналізуючи еволюцію форм компетенції державних органів, способів її регулювання, підкреслюється, що в положеннях про ці органи найчастіше використовується поняття «предмет ведення» [4, с. 207]. Розглядається поєднання як безпосередньо самих актів, діяльності органів щодо їх розробки та прийняття та види їх взаємин. Досліджуючи ці процеси, виділяються не лише такі поняття як «ведення», «предмети ведення», «юрисдикція», а й існує обґрунтування їх місця як видових понять, що відображають ті або інші межі явищ в публічно-правовій сфері суспільства і держави. В той же час, базовим, вихідним поняттям для публічного права залишалася «компетенція». Правильному розумінню компетенції сприяє її загальноправове трактування. Це — базове поняття публічного права, але що визначає життєдіяльність не тільки суб'єктів публічно-правових, але і приватно-правових відносин. Воно визнається і встановлюється перш за все нормами конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального і міжнародного публічного права. Компетенція визначається переважно в статутних і тематичних законах і інших актах (положеннях і т.п.). Реалізується ж компетенція за допомогою норм всіх галузей права, і дане міркування вважаємо важливим для правозастосовної практики [5, с. 173]. Закладаючи особливості галузевого регулювання, компетенція корегує відносини між суб'єктами як усередині галузі, так і на межі галузей права. Побудова певної ієрархічності суб'єктів в умовах виконання покладених на них завдань, дозволяє сформувати певний компетенційний статус згідно деталізації цілей правового регулювання, розподілення їх на складові залежно від особливостей відповідних галузевих інститутів. Зміст компетенції, у зв'язку з цим, можна визначити як покладений

на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ. Стосовно бюджетної компетенції, то можна виокремити декілька характерних рис [3, с. 133]. По-перше, закріплення за окремими суб'єктами певних повноважень, яке здійснюється виключно законом. По-друге, уповноважений суб'єкт, виступаючи в якості суб'єкта владних повноважень, представляє державу, територіальні громади, тобто власника бюджетних коштів. По-третє, бюджетні повноваження стосуються тільки області публічно-правового регулювання відносин, що пов'язуються з рухом публічних коштів, акумульованих відповідних централізованих фондів.

Наділення бюджетною компетенцією відповідних учасників бюджетних правовідносин не робиться автоматично. Можна виділити декілька способів регулювання компетенції (непрямий спосіб, спосіб часткової регламентації, спосіб цілісного викладу) [4, с. 289]. Ми вважаємо, що різне місце в системі суб'єктів бюджетних правовідносин, різні режими реалізації бюджетних прав та обов'язків обумовлює і різні типи визначення та закріплення бюджетної компетенції:

1. Імперативний спосіб передбачає застосування чітко визначеного, одностайного, вичерпного переліку повноважень, які складають зміст ведення суб'єкта компетенції. Треба враховувати, що в цій ситуації такий спосіб має дозвільно-обмежувальне призначення. З одного боку, ним визначаються дозвільні межі реалізації повноважень суб'єкта компетенції. З іншого боку, шляхом встановлення вичерпного переліку цих повноважень обмежується вихід за їх кордони. Вихід за рамки подібних переліків зазвичай розглядається як перевищення компетенції, безпосереднє її порушення.

2. Передбачуваний спосіб — застосовується при виділенні та закріпленні повноважень, наявність яких презюмується, передбачається для відповідного учасника бюджетних відносин. За допомогою цього способу здійснюється закріплення концептуального призначення компетенції відповідного суб'єкта, яка найчастіше базується на певному конституційному приписі.

3. Комбінований спосіб передбачає поєднання двох попередніх. Шляхом поєднання імперативних та передбачуваних способів здійснюється більш вузька деталізація компетенції. Закріплення повноважень із встановлення загальної конструкції, доповнюється деталізацією можливостей реалізації повноважень на підгалузевому чи інституційному рівні. В цій ситуації таке поєднання прав і обов'язків забезпечує як стабільне функціонування суб'єкта компетенції, так і повноважень, що забезпечують реагування їх на ситуацію, що змінюється, відповідно корегування прав і обов'язків [3, с. 140].

Важливо мати на увазі, що компетенція таких органів має будуватися за рахунок вичерпного переліку повноважень. При цьому найбільш болючою проблемою є визначення межі перетинання таких повноважень, виключення збігу їх, накладання компетенції різних органів одне на інше, що породжує колізійні ситуації. На сьогодні ми зіштовхуємося з ситуаціями, коли посадові особи, що представляють відповідний фінансовий орган, не можуть дійти згоди з питань, які належать до спільного ведення двох або кількох таких органів. Це пов'язано з нечітким розмежуванням повноважень таких органів на кордоні співвідношення їх правових статусів. Говорячи про компетенцію державних

органів, яка реалізується ними у бюджетних правовідносинах, варто звернути увагу на той факт, що на сьогодні українське законодавство містить норми, що призводять до невизначеності у співвідношенні їх функцій. Тобто існує протиріччя щодо деяких аспектів діяльності державних органів у сфері реалізації ними своєї бюджетної компетенції. З огляду на це, ми вважаємо, що є вірною позиція деяких авторів, що це призводить до паралелізму, дублювання в роботі цих органів, знижує ефективність державного управління фінансами і негативно позначається на тому суб'єкті, щодо якого реалізуються владні повноваження [2, с. 119].

Дослідження проблем змісту бюджетної компетенції й досі є предметом досить активної наукової дискусії. Деякі автори розглядають загальне поняття бюджетної компетенції як сукупність таких елементів, як права й обов'язки. Враховуючи, що термін «бюджетні права» охоплює обидва ці елементи, вони доходять до висновку про наявність понять «бюджетні права» і «бюджетна компетенція», підкреслюючи точність другого.

В окремих випадках, при застосуванні конструкції компетенції до приватноправового регулювання з поняття

компетенції вилучають такі елементи як внутрішні розпорядчі організаційні повноваження та право виступати суб'єктом цивільних правовідносин в різного роду угодах (правочинах). Безумовно, навряд чи автоматично можна переносити всі риси компетенції як родової конструкції на бюджетно-правове регулювання, вона віддзеркалює специфічні галузеві риси, які обумовлені предметом правового впливу. В широкому значенні до компетенції відносять права і обов'язки, повноваження, функції, завдання, предмет відання, правові обмеження, що накладаються на суб'єкта, наділеного відповідним правовим статусом. Принциповими елементами компетенції більшість авторів вважають «права і обов'язки», «предмети ведення», «повноваження». З цього приводу деякі науковці слушно зауважують, що законодавець в ряді випадків з метою доступного викладення, акцентування певної сторони правового положення суб'єкта вкладає в терміни «права», «права і обов'язки» більш широке значення, ніж їх власне. Варто погодитися з тією точкою зору, що термін «бюджетна компетенція» більш точний, ніж «бюджетні права» та заслуговує підтримки [7, с. 56].

Література

1. Алексеев, С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1966. — 204 с.
2. Карасева, М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М. В. Карасева. — М.: Юрист, 2003. — 173 с.
3. Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права: в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. — Харьков: Легас, 2004. — Т. 2 : Введение в теорию налогового права. — 600 с.
4. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 2001. — 355 с.
5. Тихомиров, Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
6. Якимчук, Н. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус: монографія / Н. Я. Якимчук. — Чернівці: Вид-во Чернівецького нац. ун-ту, 2009. — 647 с.
7. Якимчук, Н. Я. Теоретико-правовые проблемы понятия субъекта бюджетных правоотношений / Н. Я. Якимчук // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: междунар. науч. конф.: науч. докл. и сообщ. — Черновцы, 2003. — Вып. 1. — С. 56.