

суб'єктів, приводячи до невиконання державою, покладених на неї функцій.

Література:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI ст. 19 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
3. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. (зі змінами від 17.07.2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Коментарий к Бюджетному кодексу / отв. ред. Ю.А. Крохина. – М.: Юрайт. – 2008. – 720 с.
6. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. – М., 1993. – С. 274.

УДК 336.14.01

Сідор М.І.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного та фінансового
права Національного університету
«Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ УЧАСНИКІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА ТРЕТІЙ СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена аналізу суб'єктного складу учасників бюджетного процесу на стадії виконання бюджету. У дослідженні визначаються особливості третьої стадії бюджетного процесу, що безпосередньо впливає на суб'єктний склад учасників бюджетного процесу на цій стадії. Розглядаються питання щодо змісту та об'єму бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу на цій стадії.

Ключові слова: бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження, бюджетно-правовий статус.

Стаття посвящена аналізу суб'єктного складу учасників бюджетного процесу на стадії виконання бюджету. В дослідженні визначаються особливості третьої стадії бюджетного процесу, що безпосередньо впливає на суб'єктний склад учасників бюджетного процесу на даній стадії. Розглядаються питання щодо змісту і обсягу бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу на цій стадії.

Ключевые слова: бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, участники бюджетного процесса, бюджетные полномочия, бюджетно-правовой статус.

The article reveals the content and characteristics of the third stage of the budget process. Reported that the implementation of the budget is the third stage of the budget process, around which are concentrated and for which there are other stages of the budget process, which is a subsidiary and servicing this stage. Execution of the State Budget begins on 1 January and ends on 31 December. The term end stage can be different in case of the circumstances in which the law provides for the continuation of the budget period. Since the beginning of the budget period comes into force a law on State Budget of Ukraine, which operates during this period. Budget execution means to collect revenue, which is the minimum amount set by the Law on the State Budget and finance charges.

According to current budget legislation at the stage of implementation of the budget, if necessary, to the State Budget of Ukraine may be amended. But it appears that the amendments and supplements to the Law on State Budget of Ukraine should be considered as separate proceedings budget process, which is not included in any stage of the budget process, out-stage proceedings.

Based on the characteristics of the third stage of the budget process to the main participants of the budget process at this stage may include: Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Finance of

Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the State fiscal Service of Ukraine.

Based on the research findings may make that content under budget performance directly affects the subjective part of the budget process this stage. It is necessary to distinguish between the budget execution as the stage of the budget process and amendments to the Law on State Budget as out-stage proceedings was optional.

The public service vested fiscal budget authority to enforce tax revenues to the state budget of Ukraine, control of authority and powers to ensure the implementation of the budget information that indicates the possibility of referring them to the participants in the budget process.

Keywords: the budget process, the stage of the budget process, the participants of the budgetary process, budgetary powers, fiscal and legal status.

Постановка проблеми. На кожній із стадій бюджетного процесу приймають участь в межах своїх повноважень певні учасники бюджетного процесу. Кожний із учасників бюджетного процесу наділений певними правами та обов'язками щодо бюджету, тобто бюджетними повноваженнями. Саме завдяки повній, чіткій та вчасній реалізації бюджетних повноважень кожного із учасників бюджетного процесу здійснюється бюджетний процес. Без належного визначення змісту та особливостей стадій бюджетного процесу, не можливо визначити які суб'єкти повинні здійснювати відповідні дії в межах бюджетного процесу, а які повинні утримуватись від таких дій. Також це обумовлює проблеми притягнення до відповідальності за не здійснення або неналежне здійснення дій, які направлені на реалізацію бюджетного процесу, тому що суб'єкти, які можуть бути притягнені до відповідальності за такі дії, є лише учасники бюджетного процесу.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідження щодо учасників бюджетного процесу та їх повноважень здійснювались у підручниках з фінансового та бюджетного права, науково-практичних коментарях Бюджетного кодексу України, наукових публікаціях. Але слід зазначити, що

дослідження не мали комплексного характеру, а здійснювались в певному аспекті.

Певні аспекти цього питання висвітлювали у своїх працях Л.К. Воронова, Л.Н. Древаль, А.Г. Ігудин, М.П. Кучерявенко, А.А. Лежебокова, А.В. Макаров, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук.

Мега статті полягає у дослідженні питання щодо визначення змісту третьої стадії бюджетного процесу, її меж та особливостей, що в свою чергу дає можливість визначення суб'єктного складу учасників бюджетного процесу на цій стадії та їх бюджетні повноваження.

Виклад основного матеріалу. Виконання бюджету є третьою стадією бюджетного процесу, навколо якої сконцентровані й заради якої існують інші стадії бюджетного процесу, що є допоміжними та обслуговуючими цю стадію.

Третя стадія – виконання Державного бюджету – починається з 1 січня та закінчується 31 грудня. Слід звернути увагу на те, що термін закінчення стадії може бути іншим у разі настання обставин, за яких законодавство передбачає продовження бюджетного періоду. Із початком бюджетного періоду набуває чинності закон про Державний бюджет України, який діє протягом цього періоду [1, с. 236]. Виконання бюджету означає зібрати доходи, мінімальна сума яких установлюється в Законі про Державний бюджет та профінансувати видатки [2, с. 167]. Тобто необхідно забезпечити своєчасне та повне надходження передбачених бюджетом доходів у цілому і по кожному прибутковому джерелу окремо, а також безперервне фінансування запланованих витрат, законне, цільове й ефективне витрачання бюджетних коштів.

Для забезпечення оптимізації механізму виконання бюджетів, злагодженої взаємодії казначейських та фінансових органів у бюджетному процесі, необхідно глибше розмежовувати повноваження між учасниками бюджетного процесу. Розподілити функції між зазначеними суб'єктами необхідно на засадах закріплення за ними тих завдань, які вони в змозі виконати найбільш ефективно.

Відповідно до діючого бюджетного законодавства на стадії виконання бюджету, у разі необхідності, до Державного бюджету України можуть вноситися зміни. Але вбачається, що внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України необхідно розглядати як окреме провадження бюджетного процесу, яке не входить до жодної стадії бюджетного процесу, тобто позастадійне провадження. Це обумовлено тим, що, перед кожною стадією ставляться певні завдання та досягаються певні цілі, які не можуть бути досягненні на інших стадіях. Метою стадії виконання бюджету є дотримання та виконання показників щодо доходів та витрат, яких було заплановано. Метою внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України є вдосконалення поточного бюджетного законодавства, спрямоване на встановлення відповідності запланованих бюджетних показників фактичним реаліям економічного життя країни. Методи досягнення цілей та дії, які здійснюються в межах кожної із стадій, також кардинальним чином відрізняються.

Необхідність розмежування стадії виконання бюджету та внесення змін та доповнень також обумовлена кількісним та якісним складом учасників бюджетного процесу, які реалізують свої бюджетні повноваження в межах певної стадії. Тобто коло учасників бюджетного процесу, які беруть участь на стадії виконання, відрізняється від кола суб'єктів, які задіяні під час внесення змін та доповнень. Якщо на стадії виконання бюджету беруть участь всі учасники бюджетного процесу, то під час внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України бере участь обмежена кількість учасників бюджетного процесу в особі суб'єктів, що наділені правом законодавчої ініціативи та Верховна Рада України.

До основних учасників бюджетного процесу на стадії виконання Державного бюджету належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України та розпорядники бюджетних коштів.

Слід зазначити, що всіх учасників бюджетного процесу на стадії виконання бюджету можливо розділити на дві групи: це

суб'єкти, що наділені владними повноваженнями щодо здійснення третьої стадії та розпорядники бюджетних коштів.

Відповідно до діючого законодавства Кабінет Міністрів України забезпечує та відповідає за виконання Державного бюджету України. Кабінету Міністрів України надано повноваження саме щодо забезпечення виконання Державного бюджету України, тобто уряд безпосередньої участі в процесі виконання бюджету майже не бере, за винятком деяких питань. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України приймає рішення щодо вступу до міжнародних організацій чи приєднання до міжнародних угод, умови членства в яких передбачають сплату внесків, або здійснення будь-яких інших виплат за рахунок коштів державного бюджету. У разі виникнення потреби виділення коштів з резервного фонду на фінансування витрат, пов'язаних із фінансуванням надзвичайних ситуацій, ліквідації аварій та наслідків стихійного лиха, інших витрат, що не передбачалися при затвердженні бюджету, рішення приймає Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України щомісячно подає докладні письмові звіти про витрати з резервного фонду з обґрунтуванням необхідності, економічності, ефективності та досягнення фактичних наслідків за підсумками використання коштів резервного фонду, а також приймає програми з питань бюджетного кредитування.

У разі наявності розбіжностей між запланованими показниками та показниками безпосереднього виконання бюджету Кабінет Міністрів України зобов'язаний підготувати та подати проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України [3, п. 2 ст. 53, п. 2 ст. 54]. Слід зазначити, що хоча законодавством чітко визначено Кабінет Міністрів України як зобов'язану сторону щодо підготовки та подання проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України, але інші суб'єкти законодавчої ініціативи також мають право подання таких законопроектів. Конституційний Суд України своїм рішенням також визначив, що подання до Верховної Ради України проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом Кабінету Міністрів України, тобто таким правом наділено всіх суб'єктів законодавчої ініціативи [4].

Згідно зі ст. 42 Бюджетного кодексу України загальна організація та управління виконанням Державного бюджету України покладається на Міністерство фінансів України [3].

Міністерство фінансів України у межах своїх повноважень, що визначенні бюджетним законодавством, здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Міністерство фінансів безпосередньо забезпечує виконання державного бюджету, концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України, ефективного використання бюджетних коштів [5, п. 3]. У процесі виконання державного бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету. Здійснює контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, застосовує в установленому порядку заходи щодо обмеження або припинення фінансування з державного бюджету підприємств, установ та організацій за наявності фактів нецільового витрачання ними коштів, а також у випадках неподання звітів про витрачання бюджетних коштів.

Міністерство фінансів України може надавати з Державного бюджету в установленому порядку позички у випадках утворення тимчасових касових розривів під час виконання бюджету, що мають бути погашені в установлені строки у межах поточного бюджетного року; надавати у відповідності до законодавства відстрочки і розстрочки за платежами Державного бюджету України [5].

Безпосереднє виконання бюджету здійснюється на основі бюджетного розпису. Розпис державного бюджету на відповідний рік складає відповідно до бюджетних призначень та затверджує Міністерство фінансів України у місячний термін після набрання законом чинності. До прийняття бюджетного розпису приймається тимчасовий бюджетний розпис [3, ст.44].

Складання бюджетного розпису починається з підготовки розпису доходів та розпису фінансування. На основі складених розпису доходів та розпису фінансування Департамент державного бюджету розраховує граничні помісячні обсяги асигнувань загального фонду державного бюджету за

відповідними структурними підрозділами Міністерства фінансів і подає їх разом з роз'ясненнями, на підставі яких визначаються головним розпорядникам помісячні обсяги асигнувань загального фонду у розрізі бюджетних програм або в цілому головному розпоряднику за тими бюджетними програмами, які належать до компетенції відповідного структурного підрозділу, і разом з лімітними довідками про бюджетні асигнування надають їх бюджетному департаменту, який, у свою чергу, зводить отримані помісячні обсяги асигнувань загального фонду, складає узагальнену лімітну довідку за кожним головним розпорядником із визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику в цілому та доводить усі лімітні довідки кожному головному розпоряднику[6].

Міністерство фінансів України та його органи на місцях доводять до головних розпорядників відомості про граничні обсяги видатків загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є підставою для складання проектів кошторисів. Міністерство фінансів затверджує форму кошторису для бюджетних установ.

Бюджетний кодекс України встановлює, що в Україні застосовується казначейська форма обслуговування Державного бюджету України, тобто здійснюється казначейське виконання бюджету [3, ст. 43]. Обґрунтованим є розгляд поняття «казначейське виконання бюджетів» як виконання бюджетів всіма учасниками цього процесу, яке засновується на принципах, що втілюють характерні ознаки казначейських методів і технологій [7, с. 22].

Важливою ознакою казначейського виконання бюджетів є участь органів Державної казначейської служби України по всій вертикалі бюджетної системи щодо проведення та обліку касових операцій щодо касового обслуговування виконання бюджетів зі складанням звіту про їх касове виконання.

Органи державного казначейства є касирами всіх розпорядників та користувачів бюджетних коштів і здійснюють платежі за рахунок бюджетних коштів від імені та за дорученням бюджетних установ [8, с. 14].

Основним завданням Казначейства України є реалізація державної політики у сфері казначейського обслуговування

бюджетних коштів. Казначейство відповідно до покладених на нього завдань: 1) здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів через систему електронних платежів Національного банку; 2) відкриває, веде та закриває рахунки в органах казначейства; 3) провадить безспірне списання коштів з рахунків та повертає кошти, помилково або надмірно зараховані до бюджету; 4) здійснює розподіл коштів та взаємні розрахунки між бюджетами різних рівнів у межах бюджетної системи України; 5) веде базу даних про зведену мережу розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, розподіл показників зведених кошторисів та зведених планів асигнувань у розрізі розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; 6) подає розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів витяг із розпису державного бюджету та зміни до нього; 7) веде бухгалтерський облік операцій з виконання державного та місцевих бюджетів, складає звітність про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів; 8) у межах своїх повноважень виконує контрольні функції [19, п. 4].

Після того, як бюджетний розпис затверджено, органи Державної казначейської служби України повинні протягом трьох робочих днів довести до відома головних розпорядників бюджетних коштів витяги з розпису державного бюджету, за всіма бюджетними програмами у розрізі відповідальних виконавців, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань та планів використання бюджетних коштів [6, п. 2.8].

Органи Державної казначейської служби України реєструють та ведуть облік зведених кошторисів і планів асигнувань розпорядників вищого рівня у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів. Державна казначейська служба України відкриває бюджетні асигнування головним розпорядникам бюджетних коштів виключно за наявності затверджених в установленому порядку паспортів бюджетних програм.

У процесі виконання державного бюджету за доходами, органи Державної казначейської служби України встановлюють порядок відкриття та відкривають рахунки для зарахування податків і зборів до бюджетів та до державних цільових фондів. Ведуть бухгалтерський облік доходів бюджету. Здійснюють розподіл платежів до державного бюджету відповідно до нормативів відрахувань, затверджених законом про державний бюджет на відповідний рік, і перераховують за належністю розподілені кошти. Готують розрахункові документи і здійснюють повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету на підставі висновків органів державної податкової служби, рішень судових органів, інших органів, що здійснюють контроль за нарахуванням та сплатою платежів.

На останній день бюджетного періоду Державне казначейство України закриває всі рахунки, відкриті в поточному періоді. За виняткових обставин Міністр фінансів України може визначити інший термін закриття рахунків, який має настати не пізніше як через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду [3, ст. 57].

Наступним учасником бюджетного процесу є Державна фіскальна служба України, яка наділена владно-контрольними повноваженнями щодо виконання бюджетів за доходами. Органи фіскальної служби зобов'язані забезпечити виконання показників податкових надходжень, що закріплені в законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Слід зазначити, що значна частина податкових надходжень поступає до Державного бюджету України саме завдяки контрольним діям органів фіскальної служби України. Таким чином, органи податкової компетенції є учасниками бюджетного процесу, хоча їх дії щодо забезпечення виконання бюджетного показника за доходами реалізуються в межах податкових правовідносин.

До бюджетних повноважень податкових органів належать також повноваження щодо інформаційного забезпечення виконання бюджету за доходами. Особливо це видно у взаємовідносинах з органами Державної казначейської служби України.

Для забезпечення повноти надходження платежів до бюджетів згідно з бюджетною класифікацією доходів органи фіскальної служби подають відповідним органам казначейства списки складу платників податків та інших обов'язкових платежів, що адмініструються податковими органами. Органи фіскальної служби також інформують про платежі, які повинні мобілізуватися до державного та місцевих бюджетів на певних територіях, надають висновки про повернення помилково або надміру сплачених до бюджетів платежів та відшкодування податку на додану вартість, здійснюють звірку надходжень до бюджетів платежів, які адмініструються податковими органами, а також наділені іншими повноваженнями, виконання яких спрямовано на здійснення бюджетного процесу [10].

Кожен місяць проводяться звірки доходів за всіма кодами бюджетної класифікації на підставі даних про надходження до державного та місцевих бюджетів та відомостей розподілу коштів. За результатами складають акти звірки, які разом із звітами про виконання дохідної частини державного та відповідних місцевих бюджетів надсилаються до органів вищого рівня.

Висновки. З вище наведеного можливо зробити висновки, що зміст стадії виконання бюджету безпосередньо впливає на суб'єктний склад учасників бюджетного процесу цієї стадії.

Необхідно розмежовувати виконання бюджету в якості стадії бюджетного процесу та внесення змін до закону про Державний бюджет в якості позастадійного провадження, що носить факультативний характер.

Органи державної фіскальної служби наділені бюджетними повноваженнями щодо забезпечення виконання податкових надходжень до Державного бюджету України, контрольно-владними повноваженнями та повноваженнями щодо інформаційного забезпечення виконання бюджету, що свідчить про можливість віднесення їх до учасників бюджетного процесу.

Література:

1. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В.Д Чернадчук. – Суми, 2008. – 456 с.

2. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

4. Рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 р. № 1-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 7. – Ст. 222.

5. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

6. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 р. № 57 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 6. – Ст. 257.

7. Игудин А.Г. Повышение эффективности казначейского исполнения бюджетов / А.Г. Игудин, Н.С. Сергиенко // Финансы. – 2007. – № 12 – С. 22 – 24.

8. Макаров А.В. Организационно-правовые вопросы деятельности участников бюджетного процесса / А.В. Макаров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 6. – С. 13 – 17.

9. Про Положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1266.

10. Про затвердження Порядку взаємодії органів Міністерства доходів і зборів України та органів Державної казначейської служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями : Наказ Міністерства доходів і зборів України і Міністерства фінансів України від 4 грудня 2013 р. № 760/1031 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – С. 422.