

*Література*

1. Машина С.Н. Административный процесс. – Воронеж, 1999. – С. 24 (цит. за працею: Карасев М. Налоговый процесс – новое явление в праве // Хозяйство и право. – 2003. – № 6. – С. 60).
2. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.
3. Винницький Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический Центр Пресс. – 2003. – 397 с.

УДК 347.73:336.14

*М.І. Сідор***БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС ЯК ВИД ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ**

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю визначення меж та стадій бюджетного процесу для з'ясування кола його учасників на кожній із стадій бюджетного процесу, їхніх бюджетних повноважень та відповідальності, оскільки в бюджетному законодавстві та в науковій літературі не досить чітко врегульовані ці питання.

У запропонованій роботі хотілося б докладніше зупинитися на понятті бюджетного процесу, його структурі та звернути увагу на деякі неточності та прогалини в національному законодавстві відносно цих питань.

Оскільки бюджетний процес, на нашу думку, є одним із видів юридичного процесу, перш за все розглянемо зміст поняття «юридичний процес». В енциклопедичній літературі найчастіше зустрічається таке визначення: «юридичний процес (лат. processus – просування вперед) – визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм (виборчий процес, бюджетний процес, законодавчий процес). У вузькому значенні – встановлена законом процедура провадження у кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних та інших справах» [1, с. 187]. О.Ф. Скакун розглядає юридичний процес декілька під іншим кутом зору, пов'язуючи його із соціальним процесом, і відмічає, що юридичний процес це врегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, який становить собою систему процесуальних дій з підготовки, прийняття юридичних рішень загального чи індивідуального характеру. За своєю природою юридичний процес є різновидом соціального процесу, це форма перетворення юридичних ідеальних моделей, закріплених у національному законодавстві, на реальну систему правовідносин з її процедурною стороною, спрямованою на досягнення юридичного результату (мети) [2, с. 802]. Але на відміну від інших видів соціального процесу, юридичний процес має певні ознаки, які дозволяють нам виділити його специфіку. На думку О.Ф. Скакуна, специфіка юридичного процесу виявляється в тому, що він:

- 1) має юридичну природу;
- 2) регламентується нормами національного законодавства;

- 3) становить собою владну діяльність компетентних органів та посадових осіб;
- 4) складається з певних стадій;
- 5) фіксується в документально оформлених правових актах [2, с. 802].

Юридичний процес завжди проходить у межах процесуальної форми, тобто складається, за наявності відповідних передумов, з послідовності певних дій. В Україні процесуальна форма визначається кодексами та іншими нормативно-правовими актами. Відповідними нормами встановлені учасники бюджетного процесу, розподілені функції, встановлені відповідні права та юридичні обов'язки. Структура юридичного процесу, а також окремі види процесів і тепер не мають свого єдиного та одноманітного визначення. Найчастіше структуру юридичного процесу в загальному вигляді визначають як сукупність проваджень та процедур. Так, юридичний процес містить у собі судові та несудові процеси, які складаються із сукупності послідовних однопорядкових процедур [3, с. 91].

На наш погляд, юридичний процес необхідно розглядати в широкому сенсі. Таке розуміння юридичного процесу дозволяє нам стверджувати, що одним із різновидів юридичного процесу є бюджетний процес, якому також притаманні всі наведені вище ознаки юридичного процесу.

Дослідженню поняття «бюджетний процес» та його стадій присвячені наукові праці Є.А. Ровінського, М.І. Піскотіна, Н.І. Хімичевої, О.П. Орлюк, Л.К. Воронової та інших вчених. Необхідно відмітити, що в юридичній науці поки що не сформувалось єдиного визначення поняття «бюджетний процес». Думки вчених, які досліджували цю проблему, дозволяють виділити декілька підходів до визначення цього поняття. Так, Л.К. Воронова визначає юридичний процес як засновану на правових нормах діяльність органів держави й органів місцевого самоврядування зі складання, розгляду проекту бюджету, затвердження і виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту щодо виконання бюджету [4, с. 143]. Професор А.І. Худяков пропонує сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності державних органів відносно планування доходів та видатків бюджету, визначати як «бюджетне планування», пояснюючи це тим, що відбувається асоціативне порівняння з кримінальним чи цивільним процесом [5, с. 230]. Незважаючи на різноманітні асоціації, і кримінальний, і цивільний, і законодавчий, і бюджетний процеси є різновидами юридичного процесу в широкому розумінні. Широке розуміння юридичного процесу та його складових полягає в тому, що вся діяльність, яка базується на владних повноваженнях тих чи інших органів, повинна бути підпорядкована чітким процедурним формам, які забезпечують законність, доцільність і обґрунтованість цієї діяльності. Тому чіткий порядок необхідний не лише для організації та узгодження роботи всієї системи державних органів щодо формування бюджету, а й для вірного вирішення тих чи інших питань, які при цьому виникають. Деякі болгарські вчені, зокрема професор А. Ангелов, вважають, що бюджетний процес – це процес прийняття відповідного нормативно-правового акта [6, с. 171], тобто в цьому разі для України – прийняття закону про Державний бюджет. Таким чином, бюджетний процес ототожнюється із законодавчим процесом.

З таким визначенням важко погодитись, ОСКІЛЬКИ прийняття нормативного акта про бюджет є лише завершальним етапом діяльності з розробки та прийняття бюджету, це лише створення певних юридичних передумов для вірного, чіткого та повного виконання тих положень, які містяться безпосередньо в проекті бюджету, та надання цим положенням нормативного характеру. Прийняття закону закінчує формування бюджету як головного фінансового плану держави, коли органи законодавчої і виконавчої влади використовують свої права й обов'язки відносно складання та ухвалення бюджету. Сам же бюджетний процес можна розділити на два великих етапи: перший – розробка та прийняття бюджету, яке закінчується прийняттям відповідного нормативно-правового акта, і другий – безпосереднє виконання цього акта, яке закінчується розглядом та ухваленням звіту про виконання бюджету і яке повинно постійно контролюватися органами державної влади для досягнення відповідності між запланованими та реальними показниками.

Аналізуючи думки дослідників бюджетного процесу, можна дійти висновку, що найбільш повно та вірно відображають його зміст визначення, що запропонували Л.К. Воронова, Н.І. Хімичева, О.П. Орлюк.

Підтримуючи позиції вказаних авторів, вважаємо можливим запропонувати таке визначення: бюджетний процес – це заснована на нормах бюджетного законодавства сукупність дій органів державної влади та місцевого самоврядування із складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також із складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання. При цьому під бюджетним законодавством розуміється сукупність правових норм, що регулюють діяльність уповноважених органів та посадових осіб у сфері бюджету і які містяться в різноманітних джерелах бюджетного права. У запропонованому визначенні відображаються характеристики бюджетного процесу і як юридичного процесу, і як підгалузі фінансового права.

Бюджетний кодекс визначає бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, які складають бюджетну систему України [7].

Повний часовий цикл бюджетного процесу складає понад двох років. Цей часовий цикл можна розділити на три періоди: перший – до початку бюджетного року, другий – сам бюджетний рік, третій – період після закінчення бюджетного року. Під час здійснення кожного з окремих етапів, які мають назву «стадії бюджетного процесу», реалізуються бюджетні повноваження певних суб'єктів бюджетних правовідносин. На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які в інший час не можуть бути вирішені. Стадії бюджетного процесу йдуть послідовно, і цей порядок змінити не можливо. Бюджетний кодекс передбачає чотири стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проекту бюджету;
- 2) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, у тому числі в разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення про нього.

Ці стадії бюджетного процесу взаємопов'язані за своїм змістом та діями, а також взаємообумовлені, бо наступна стадія не може початись без логічного завершення попередньої. Їх послідовність встановлена не лише нормативно, а й визначена логічно природою самого процесу. Вони охоплюють діяльність органів державної влади від появи необхідності у видатках та доходах, їх прогнозуванні та оцінці до контролю щодо виконання бюджету. Тобто виконується щорічна робота всіма учасниками бюджетного процесу щодо складання, затвердження, виконання бюджету. І завжди це нова робота, бо з розвитком економіки змінюються види, структура доходів, якісь цілі досягаються і виконуються встановлені завдання, щось необхідно переглянути, чи виникають якісно та кількісно нові потреби, на задоволення яких направляються кошти з бюджету [4, с. 143].

Якщо з другою, третьою та четвертою стадіями все чітко та зрозуміло, то стадія складання проекту бюджету заслуговує на більшу увагу. Складання проекту бюджету є першою стадією бюджетного процесу, початком комплексу робіт щодо бюджету на майбутній бюджетний рік. Мета цієї стадії – підготовка обґрунтованого проекту бюджету для внесення його на розгляд та затвердження у Верховній Раді України.

Значення стадії складання проекту бюджету важко переоцінити. Саме на ній здійснюється планування, прогнозування, збалансування доходних можливостей та видаткових потреб. Проект державного бюджету складається Міністерством фінансів України, а проекти місцевих бюджетів – місцевими фінансовими органами. При складанні проектів бюджетів усіх ланок бюджетної системи беруться до уваги політичні та економічні документи: прогнози соціально-економічного розвитку, зведені фінансові баланси держави й адміністративно-правових одиниць, плани розвитку державного сектора економіки [8, с. 52].

Цю стадію можна розглядати як у вузькому, так і в широкому розумінні, тобто нема чіткого нормативного визначення та єдиної думки щодо моменту початку стадії складання проекту бюджету. Виходячи з цього, початком цієї стадії у вузькому розумінні можна вважати безпосереднє створення проекту бюджету в Міністерстві фінансів України, у широкому ж розумінні – складання та подання бюджетних запитів – документів, підготовлених розпорядниками бюджетних коштів, які містять пропозиції з відповідним обґрунтуванням за обсягом бюджетних коштів, необхідних для їхньої діяльності на майбутній бюджетний період.

На нашу думку, найвірніше буде включення до стадії складання проекту бюджету діяльності як щодо складання бюджетних запитів, так і щодо формування показників соціально-економічного розвитку та безпосередньо самого проекту бюджету. Бачиться доцільним чіткіше визначити в Бюджетному кодексі момент початку стадії складання проектів бюджетів для встановлення кола учасників бюджетного процесу на кожній з його стадій та їхні бюджетні повноваження.

### Література

1. Юридична енциклопедія. – К., 2003. – Т. 5. – С. 187.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави та права. – Х., 2005. – С. 802.
3. Кузьменко О. Структура юридичного процесу // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 91.
4. Воронова Л.К. Фінансове право України. – К., 2006. – С. 143.
5. Худяков А.І. Основи теорії фінансового права. – Алмата, 1995. – С. 230-232.
6. Цит. за: Орлюк О.П. Фінансове право. – К., 2003. – С. 171.
7. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року.
8. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К., 2003. – № 10. – С. 52.
9. Бекерська Д.А. Бюджетне право і бюджетний процес в Україні. – О., 2004. – С. 65.
10. Клішина М.А. Складання проекту бюджету: проблеми та перспективи // Фінансове право. – 2006. – № 3. – С. 2.

УДК 35.072.2(477)

*В.В. Краснов*

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Ефективність всієї системи державного управління великою мірою залежить від стану контрольно-наглядової влади. Але в нашій українській історії практично не було періоду, коли б дійсно в державі (її апараті) і суспільстві належно виявляли себе механізми і засоби забезпечення законності [1].

Сучасники (Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук), залежно від змісту, характеру, особливостей, розрізняють такі способи забезпечення законності та дисципліни: а) контроль; б) нагляд; в) звернення громадян до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності [2, с. 370-377]. Охарактеризоване дане питання і такими науковцями, як С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов, В.К. Гуревський, Х.П. Ярмакі та ін., які визначили класифікацію такого змісту: а) контроль; б) адміністративний нагляд; в) звернення громадян до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності [3, с. 291-322].

Перелік класифікацій способів забезпечення законності можна було б продовжити і далі, проте вже в наведених прикладах можна помітити, що всі автори виділяють нагляд як один із способів забезпечення законності.

На даному етапі розвитку управління, вважаємо, можна визначити такі спеціальні юридичні засоби і способи: правові гарантії, контроль, нагляд, примус, оскарження, заохочення, відповідальність. Таким чином, для багатьох органів державного управління нагляд є однією із складових частин їхньої діяльності, що забезпечує реалізацію даних завдань. Але є ще теоретичні та практичні суперечності. Так, розкриваючи зміст державного контролю як функції, тісно пов'язаної не тільки із забезпеченням дисципліни і законності, але і з державним регулюванням, А.П. Альохін вказує на залежність організації і здійснення контролю від особливостей правового становища підприємств, установ і організацій державного і недержавного секторів в еко-