

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК УЧАСНИК БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню ролі Національного банку України у здійсненні бюджетного процесу. Проаналізовано нормативно-правові акти, що закріплюють бюджетні повноваження цього органу. Обґрунтовано й запропоновано визнати Національний банк України учасником бюджетного процесу.

Ключові слова: бюджетний процес, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження, Національний банк України.

Визначення ролі й місця Національного банку України в бюджетному процесі, визначення його належності до учасників бюджетного процесу, його бюджетних повноважень виступає однією з актуальних проблем фінансового права. Проблемність зазначеного питання полягає, з одного боку, в недосконалості нормативного визначення поняття учасників бюджетного процесу, з іншого – в особливостях правового статусу Національного банку України, оскільки він одночасно є органом державної влади та банківською установою.

Мета статті полягає у визначенні особливостей участі Національного банку України в бюджетному процесі, розкриття питання щодо правового статусу Національного банку України як учасника бюджетного процесу та його бюджетних повноважень.

Загальні засади розмежування бюджетних повноважень між учасниками бюджетного процесу в Україні закладені Бюджетним кодексом України та розглядалися в наукових і навчальних виданнях. Питання ролі Національного банку України в бюджетному процесі висвітлено в працях Л. К. Воронової, І. Б. Заверухи, Т. А. Латковської, О. П. Орлюк, В. Д. Чернадчука, але повного комплексного дослідження щодо бюджетно-правового статусу Національного банку України ще не було здійснено.

Національний банк України є особливим центральним органом державного управління, правовий статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначають Конституція України, Закон України "Про Національний банк України" та інші нормативно-правові акти. Дослідження особливостей участі Національного банку України у бюджетному процесі пов'язано зі здійсненням основної функції банку – забезпечення стабільності грошової одиниці.

Для того, щоб дослідити місце Національного банку України в бюджетному процесі, насамперед необхідно визначити зміст визначення учасників бюджетного процесу.

Визначення поняття учасника бюджетного процесу, тобто суб'єкта бюджетних правовідносин має практичне значення, оскільки дає змогу окреслити коло осіб, які задіяні у бюджетних відносинах і дії яких врегульовані бюджетним законодавством і мають юридично значущі наслідки. Визначеність критеріїв, які дають змогу віднести ту чи іншу особу до учасників бюджетного процесу дає можливість встановити коло осіб, дії яких підпадають під дію бюджетного законодавства. Тільки такі суб'єкти, маючи бюджетні права й обов'язки, можуть бути суб'єктами бюджетних правовідносин.

Згідно із ч. 3 ст. 19 чинного Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р., учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями [1]. Тобто основним критерієм виокремлення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних повноважень. Особливістю бюджетних повноважень є те, що їх розглядають як комплексний інститут, що визначається не лише нормами бюджетного права, але й нормами інших галузей права.

Д. І. Голосніченко зазначає, що повноваження – це система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп і суспільства загалом [2, с. 54].

Права стають реальною можливістю щодо виконання покладених функцій і збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [3, с. 12].

Повноваження необхідно розмежовувати з компетенцією. Компетенція охоплює собою предмет відання, права та обов'язки, що знайшли своє закріплення у нормативно-правових актах. Тобто компетенція і повноваження співвідносяться як ціле та частина, тобто компетенція включає в себе предмет відання, завдання, функції, а також права й обов'язки (повноваження). Необхідно зазначити, що повноваження можуть існувати й поза компетенцією, оскільки компетенція – це якісна категорія, яка застосовується щодо органів державної влади чи місцевого самоврядування. Окрім органів є й інші суб'єкти, які наділені повноваженнями, але не наділені компетенцією.

Згідно із ст. 19 Бюджетного кодексу України, під бюджетними повноваженнями розуміють права та обов'язки з управління бюджетними коштами [1, ст. 19]. В свою чергу, під управлінням бюджетними коштами законодавець розуміє сукупність дій учасників бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, яких спрямовано на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного й цільового використання бюджетних коштів [1, ст. 2].

Визначення, яке закріплене п. 49 ст. 2 Бюджетного кодексу України, зводить управління лише до стадії виконання бюджету, на якій здійснюється формування та використання бюджетних коштів.

Під управлінням у загальному вигляді розуміють організуючий вплив на певні процеси, певні сфери суспільного життя. Цей вплив має свідомий, цілеспрямований характер [4, с. 167]. Внаслідок цього впливу об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей і організаційних особливостей, а зміни, у свою чергу, відповідають потребам, інтересам і бажанням суб'єкта.

Процес управління складається із підготовки і прийняття управлінського рішення, його реалізації та перевірки виконання. Але, окрім внутрішньої побудови послідовних етапів процесу управління, можна виокремити й функціональну структуру, тобто функції управління. До функцій управління належать: планування, прогнозування, організація, координація, регулювання та контроль [5, с. 74].

Отже, під управлінням бюджетними коштами вбачається за доцільне розуміти сукупність дій учасників бюджетного процесу щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, організації та регулювання мобілізації бюджетних надходжень, використання бюджетних коштів, здійснення бюджетного контролю за дотриманням бюджетного законодавства

та спрямовані на цільове, ефективне та раціональне використання бюджетних коштів.

Бюджетні правовідносини за своєю природою є різновидом процесуальних правовідносин, а тому можуть виникати, розвиватися та припинятися лише у межах бюджетного процесу. Тому учасники бюджетного процесу є учасниками бюджетних правовідносин [6, с. 12].

На думку В. А. Фоміна, учасникам бюджетних правовідносин притаманні такі ознаки: беруть участь у розподіленні доходів і видатків між бюджетами; отримують з бюджету грошові кошти у формі фінансування; беруть безпосередню участь у будь-якій із стадій бюджетного процесу як сторона правовідносин [7, с. 9]. Але слід зазначити, що наявність усіх ознак у певного учасника бюджетного процесу є не обов'язковою.

Головним завданням учасників бюджетного процесу є формування досконалої бюджетної системи, забезпечення її надійного та ефективного функціонування, досягнення злагодженості у взаємодії окремих сфер і ланок бюджетних відносин.

Таким чином, бюджетні повноваження Національного банку України – це передбачені або санкціоновані фінансово-правовими нормами права й обов'язки як безпосередньо Національного банку України як центрального органу державного управління, так і його органів управління та посадових осіб у галузі бюджету.

Аналізуючи елементи правового статусу Національного банку України як суб'єкта бюджетних правовідносин, можливо стверджувати про наявність особливостей його правового статусу. Законодавство визначає певні дії Національного банку України щодо реалізації бюджетних прав, при цьому нездійснення яких неминуче призвело б до негативних фінансових і соціально-економічних наслідків. Таким чином, окремі бюджетні права Національного банку України, що встановлені законодавством, мають обов'язковий характер і зливаються з його бюджетними обов'язками, що підтверджується необхідністю їх здійснення.

Всі бюджетні повноваження Національного банку України можливо згрупувати відповідно до стадій бюджетного процесу, на яких вони реалізуються.

Так, на стадії складання проекту бюджету на Національний банк України покладені повноваження щодо подання Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники й показники валютно-курсової політики на наступний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, у тому числі обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року [1, ст. 33]. Ці показники, що характеризують здійснення грошово-кредитної політики НБУ в державі,

мають суттєве значення, оскільки на їх основі складається проект Бюджетної резолюції та безпосередньо проект державного бюджету. У свою чергу, основною метою грошово-кредитної політики Національного банку України є забезпечення стабільності національної валюти, внутрішніх цін і стабільності грошово-кредитного ринку, тобто тих факторів, що безпосередньо можуть впливати на зміст бюджету. Напрями й порядок здійснення грошово-кредитної політики визначається в Основних засадах грошово-кредитної політики, що розробляються Радою НБУ на підставі пропозицій, наданих Правлінням НБУ [8, ст. 9]. Для досягнення мети монетарної політики Національний банк України повинен постійно вдосконалювати використання монетарних інструментів, основними з яких є процентна політика, політика обов'язкового резервування та операції на відкритому ринку, тобто купівля-продаж цінних паперів. Мета й завдання Національного банку України як органу монетарної влади в Україні закономірно змінюються відповідно до специфіки й рівня соціального-економічного розвитку країни на певному етапі розвитку держави. Зміна, у свою чергу, мети й основних завдань діяльності НБУ передбачає зміну інструментів грошово-кредитного регулювання.

Крім того, на стадії складання проекту бюджету НБУ подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету за поточний рік та за наступний рік до 1 квітня та до 1 вересня відповідно [1, ст. 33]. Ці показники використовують безпосередньо при складанні проекту бюджету, оскільки при фактичному виконанні бюджету частина прибутку, що передбачалася до розподілу, перераховується до державного бюджету як відповідна сума доходів.

На другій і третій стадії бюджетного процесу Національний банк України в особі Ради Національного банку України готує та вносить рекомендації та пропозиції Кабінету Міністрів України щодо впливу політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України [8, ст. 9]. Це обумовлено тим, що політика державних запозичень і податкова політика безпосередньо впливають як на грошово-кредитну сферу, так і на бюджетну сферу. У свою чергу, показники бюджету також залежать від здійснення грошово-кредитної політики.

Основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці України. При складанні бюджету встановлюється курс національної валюти. Якщо зміниться курс, тоді показники, закладені в бюджеті, можуть стати економічно необґрунтованими та Державний

бюджет не буде виконано. Завданням Національного банку України є визначення валютної політики, а саме валютне регулювання, визначення порядку здійснення розрахунків в іноземній валюті.

Таким чином, будь-які з вищенаведених змін обумовлюють внесення відповідних змін щодо бюджету.

На стадії виконання бюджету Національний банк України наділений повноваженнями щодо обслуговування Єдиного казначейського рахунку та обов'язком щодо перерахування до Державного бюджету України частини прибутку.

Єдиний казначейський рахунок – це консолідований рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України.

Система електронних платежів Національного банку України – це загальнодержавна платіжна система, яка забезпечує здійснення розрахунків в електронній формі між банківськими установами (та їх філіями), як за дорученням клієнтів банків, так і за зобов'язаннями банків один перед одним на території України. Система електронних платежів є власністю Національного банку України та забезпечує розрахунки між банківськими установами в національній валюті України і в найбільш уживаних іноземних валютах.

Єдиний казначейський рахунок консолідує кошти державного й місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами казначейства та регулюється законодавством [9].

У свою чергу, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані зберігати бюджетні кошти в Національному банку на рахунку, відкритому казначейству. Умови й порядок обслуговування бюджетних коштів визначаються договором між Національним банком та казначейством, при цьому послуги для казначейства надаються Національним банком безоплатно [8, ст. 31]. Слід зазначити, що потребує окремого дослідження питання щодо змісту та правової природи угоди між Національним банком та казначейством, оскільки вона охоплює одночасно приватні й публічні характеристики.

Що стосується обов'язку щодо перерахування до Державного бюджету частини прибутку, то слід зазначити, що одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України. Частина прибутку, що передбачається перерахувати до бюджету, має назву "прибуток до розподілу". Національний банк визначає прибуток до розподілу шляхом зменшення прибутку на суму

нереалізованих доходів. Національний банк спрямовує нереалізовані доходи до резерву переоцінки. Нереалізовані доходи, що стають реалізованими у наступних періодах, включаються до прибутку до розподілу у відповідних звітних періодах. У разі перевищення суми нереалізованих витрат над сумою резерву переоцінки вона компенсується коштами прибутку поточного року, а в разі їх недостатності – коштами загальних резервів.

Національний банк здійснює розподіл прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річного фінансового звіту у такому співвідношенні: 50% прибутку до розподілу спрямовується до загальних резервів та інших резервів Національного банку. Відрахування до загальних резервів проводяться; поки сума загальних резервів не дорівнюватиме 10% обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку; 50% прибутку до розподілу перераховується до Державного бюджету України наступного за звітним року [8, ст. 5¹].

Після того, як будуть сформовані загальні резерви, прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України у повному обсязі.

Слід наголосити, що на Національний банк покладено не лише обов'язок щодо перерахування відповідних коштів до Державного бюджету, а й право на отримання коштів з Державного бюджету. Національний банк створює загальні резерви, які використовують на покриття його збитків, резерв переоцінки, який використовують на покриття нереалізованих витрат, а також інші резерви, які є джерелом фінансування інвестицій, що спрямовують на забезпечення діяльності Національного банку. У разі нестачі коштів загальних резервів перевищення витрат Національного банку над його доходами компенсується за рахунок коштів Державного бюджету України наступного за звітним року [8, ст. 5].

Висновки. Аналіз визначення учасників бюджетного процесу на виокремлення відповідних ознак дає змогу до суб'єктного складу учасників бюджетного процесу зарахувати Національний банк України. В

свою чергу, аналіз бюджетного законодавства дає змогу зробити висновок про те, що воно містить норми, які наділяють Національний банк України певними повноваженнями у сфері бюджетного процесу. Отже, Національний банк України як центральний банк, особливий економічно самостійний центральний орган державного управління є суб'єктом бюджетних правовідносин, наділеним бюджетними повноваженнями, якими є сукупність прав та обов'язків на відповідних стадіях бюджетного процесу. Всі бюджетні повноваження можливо згрупувати відповідно до стадій, на яких вони здійснюються.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія / Д. І. Голосніченко. – Київ, 2009. – 356 с.
3. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
4. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Харьков : Одиссей, 2004. – 880 с.
5. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления : учеб. пособ. по спецкурсу / Д. Н. Бахрах. – Пермь : Пермский гос. ун-т, 1978. – 102 с.
6. Лежебокова А. А. Некоторые особенности бюджетных правоотношений / А. А. Лежебокова // Финансовое право. – 2007. – № 10. – С. 9–12.
7. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. – Москва : Норма, 2002. – 832 с.
8. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
9. Положення про єдиний казначейський рахунок : Наказ Державного казначейства України від 26.06.2002 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 30. – С. 95.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Сидор М. И. Национальный банк Украины как участник бюджетного процесса в Украине

Статья посвящена определению роли Национального банка Украины при осуществлении бюджетного процесса. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые закрепляют бюджетные полномочия этого органа. В статье обосновывается и предлагается рассматривать Национальный банк Украины в качестве участника бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджетный процесс, участники бюджетного процесса, бюджетные полномочия, Национальный банк Украины.

Sidor M. National Bank of Ukraine as a Participant Budget Process in Ukraine

The article is devoted to defining the role of the National bank of Ukraine in the implementation of the budget process. Analyzed the normative and legal acts, which determine the budgetary

authority of this body. The article explains and proposes to consider the authorities of the National bank of Ukraine as the participants of the budget process.

The main objective of participant of the budget process is the formation of a perfect budget system, ensuring its safe and efficient operation, to achieve coherence in the interaction of individual fields and links of budgetary legal.

Thus, the budgetary powers of the National bank of Ukraine – is provided for or authorized financial rules of law the rights and duties directly as the National Bank of Ukraine central government authority and its authorities and officials in the area of the budget.

All budgetary powers of the National bank of Ukraine may be grouped according to the stages of the budget process in which they are implemented.

The definition of the budget process that is the subject of budgetary relations is of practical importance because it allows you to define the circle of persons involved in budgetary relations and budgetary actions are regulated by law and are legally significant consequences. Certainty criteria that can be attributed to a particular individual to participants in the budget process makes it possible to establish the number of persons whose actions fall under the budget legislation. Only the following entities, with budget rights and responsibilities, may be subject of budgetary

Key words: budget process, participant of the budget process, budgetary authority, National bank of Ukraine.