

*П. С. Пацурківський*

**ПОСТРАДЯНСЬКА ТЕОРІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА:  
ДОРОВОК, ГІДНИЙ ВИКЛИКАМ ЧАСУ\***

Як переконає досвід усіх постсоціалістичних країн, держава у них фактично і юридично перестала бути єдиним власником засобів суспільного виробництва і, відповідно, виробленого валового внутрішнього продукту та національного доходу. Повсякденною реальністю в Україні стали дія об'єктивних законів суспільного розвитку, насамперед, законів ринкової економіки. До цих революційних за своєю суттю змін першооснов суспільного ладу, життя соціуму в цілому з останніх десятиліть минулого століття по наш час додався ще один надзвичайно впливовий мультиплікатор суспільного прогресу — глобалізація усього суспільного, в тім числі й економічного, життя. Вона до найглибших підвалин зруйнувала бар'єри між національними публічними фінансами та світовими фінансовими ресурсами, явила світу ще не знані раніше фінансові реалії та відносини, в тому числі і в царині суб'єктів бюджетних правовідносин в цілому та системі і правовому статусі розпорядників бюджетних коштів зокрема.

Дані фактори, взяті в сукупності, унеможливають використання в подальшому попередньої бюджетно-правової доктрини та теорії в цілому. За цих умов докорінно змінилося й суспільне замовлення на бюджетно-правові теоретичні розробки — нині громадянське суспільство, держава як ядро його публічної організації де-факто та де-юре вимагають нових теоретичних аналізу і синтезу зміненої бюджетно-правової реальності, обґрунтування тенденій та напрямків її розвитку.

У світлі вищевикладеного нам видається не тільки доречним, але й достатньо обґрунтованим положення рецензованої монографії Н. Я. Якимчук про те, що «Формування ринкової моделі економіки України викликало зміни і в системі фінансових взаємозв'язків на різних рівнях управління економічними і соціальними процесами в країні. Нові акценти та завдання у сфері забезпечення ефективного фінансування функцій держави й місцевого самоврядування, — справедливо стверджує у рецензованій книзі її автор, — викликали потребу переосмислення і системи розпорядження коштами, що мобілізуються в публічних фондах коштів, а також фінансово-правової компетенції суб'єктів розпорядження цими коштами» (с. 5). Одна з безперечних заслуг автора рецензованої монографії Н. Я. Якимчук й полягає в тому, що вищевикреслені аспекти більш широкої проблеми бюджетних правовідносин досліджуються нею всебічно, системно, з позицій нових методологічних підходів.

Для тих, хто ще не ознайомився зі змістом рецензованої монографії Н. Я. Якимчук безпосередньо із книги, зазначу, що в даній монографії автором досліджуються теоретико-прикладні проблеми поняття розпорядника бюджет-

\* Рецензія на монографію: Якимчук П. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус : монографія / Н. Я. Якимчук. — Чернівці : Рута, 2009. — 647 с.

них коштів в системі фінансового права України, теоретичні засади та елементи правового статусу розпорядників бюджетних коштів. У книзі проаналізовано правовий статус розпорядників бюджетних коштів як бюджетних установ, що діють в особі їх керівників як представники суб'єктів права власності на кошти бюджетів; висвітлено їх місце в системі управління публічними фінансами; розкрито теоретичні та практичні аспекти правового регулювання системи розпорядників бюджетних коштів, їх правовий статус у бюджетному процесі. Автором монографії досліджується бюджетно-правова відповідальність розпорядників бюджетних коштів, сформульована низка положень, що мають важливе теоретичне та практичне значення.

Зокрема, до останніх належить висновок Н. Я. Якимчук про те, що «розпорядники бюджетних коштів є суб'єктами бюджетних правовідносин, які володіють бюджетною правосуб'єктністю, наділені рядом прав та обов'язків у бюджетній сфері (у тому числі бюджетними повноваженнями), потенційно володіють правом відновлення їх статусу в кожному наступному бюджетному періоді, а також характеризуються тим, що вони діють в особі їх керівників, які, як правило, не наділені власною бюджетною правосуб'єктністю» (с. 28). Відзначимо, що вище сформульовані риси суб'єкта бюджетного права властиві розпоряднику бюджетних коштів як бюджетній установі, однак він, як і держава, самостійно не може вступати в правовідносини. Для цього йому необхідний законний представник. Таким представником бюджетної установи, уповноваженою особою в бюджетних правовідносинах (з особливими правами та обов'язками учасника) виступає керівник даної бюджетної установи, але при цьому в бюджетних правовідносинах він реалізує не власний фінансово-правовий статус, а фінансово-правовий статус відповідної бюджетної установи.

Обґрунтованим, теоретично і практично значимим є висновок Н. Я. Якимчук і про необхідність розмежування понять «розпорядник бюджетних коштів» та «розпорядник державних коштів» (с. 31). Якщо перший термін встановлений в Бюджетному кодексі України і визначає суб'єкта бюджетних правовідносин, то другий визначає суб'єкта господарських правовідносин та його повноваження у сфері державної закупівлі. На відміну від попереднього, його зміст визначається підзаконними актами виконавчої влади, головним чином Кабінету Міністрів України.

До належним чином обґрунтованих, теоретично і практично значимих необхідно віднести і висновок Н. Я. Якимчук про те, що настав час «відійти від усталеної традиції визнання межею правового регулювання бюджетного права відносини розподілу, а визнати бюджетними правовідносинами відносини у сфері організації витрачання коштів бюджетів (як загального, так і спеціального фондів бюджетів), саме у сфері взяття та виконання бюджетних зобов'язань, які складаються між органами Державного казначейства та розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів» (с. 73).

Суттєво збагачує пострадянську теорію фінансового права запропонований Н.Я.Якимчук підхід щодо групування норм, які регламентують спеціальний фінансово-правовий статус розпорядників бюджетних коштів: на її думку, ці

норми у якості предметного субінституту входять до інституту бюджетного процесу як підрозділу бюджетного права, яке, на думку автора рецензованої монографії, є підгалуззю Особливої частини фінансового права (с. 76).

Зазначений фінансово-правовий інститут, як встановлено автором рецензованої монографії, тісно пов'язаний з усіма іншими інститутами фінансового права, норми яких регулюють відносини, стороною в яких виступають розпорядники бюджетних коштів, а також з багатьма інститутами суміжних галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного, трудового, кримінального та інших), які регулюють базовий правовий статус організацій, що в бюджетних правовідносинах виступають у статусі бюджетних установ. При цьому групування норм, спрямоване на регулювання фінансово-правового статусу розпорядників бюджетних коштів, робить висновок Н. Я. Якимчук, можна розглядати як у вузькому (інститут фінансового права, який має чітко визначене місце в системі фінансового права), так і в широкому розумінні (внутрішньогалузевий комплексний інститут, який умовно об'єднує фінансово-правові норми, що належать до різних інститутів системи фінансового права зі складним предметом правового регулювання — фінансово-правовим статусом розпорядників бюджетних коштів) (с. 77–78).

Не повністю погоджуючись з цим частковим твердженням, ми тим не менш поділяємо кінцевий висновок Н. Я. Якимчук по даному розділу монографії про те, що комплексний підхід до аналізу правового регулювання розпорядників бюджетних коштів призводить до об'єднання в одну спільність правових норм, які регулюють відносини різного характеру за участю розпорядників бюджетних коштів, а тому належать до різних підрозділів фінансового права. Пріоритетом є і повинен залишатися розгляд інституту розпорядників бюджетних коштів з точки зору вузького його розуміння, як самостійної сукупності правових норм, що має свій чітко визначений предмет і своє природне місце у системі фінансового права — а саме як інститут (субінститут) бюджетного процесу. Комплексний же підхід є допоміжним, таким, що дає можливість проаналізувати взаємозв'язки інститутів фінансового права та їх взаємодію між собою (с. 78).

Грунтовно та всебічно аналізуючи зміни у пострадянській період у системі розпорядників бюджетних коштів, автор рецензованої монографії доречно наголошує, що ці зміни у не меншій мірі стосуються і їх нового юридичного статусу. Вітчизняний законодавець, підкреслює Н. Я. Якимчук, «чітко відокремив розпорядників та одержувачів коштів бюджету» (с. 226), де розпорядниками виступають лише уповноважені органи зі статусом бюджетної установи, а одержувачами — підпорядковані або координовані організації без статусу бюджетної установи. Дані зміни адекватні новим підходом конституцієдавця до регулювання бюджетних відносин в Україні, зокрема, закріпленому у ст. 95 Конституції України принципу побудови бюджетної системи України на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Цей принцип слугує демократизації та якісному поліпшенню процесу розподілу і організації використання публіч-

них фондів грошових коштів, що входять до фінансової системи держави. Погоджуємося з думкою автора монографії, що це повинно стати одним з пріоритетів бюджетної політики України. В монографії наведено переконливі аргументи реалізації запропонованого підходу до даної сфери бюджетних право-відносин (с. 333–334).

Достатньо обґрунтованими, концептуально витриманими, достовірними і переконливими є також більшість інших положень, узагальнень, оцінок, висновків та пропозицій, сформульованих у рецензованій монографії Н. Я. Якимчук. Тому найбільш стисло та адекватно її можна оцінити, на нашу думку, як **доробок з питань теорії пострадянського бюджетного права, який відповідає викликам часу.**

Тим не менше не позбавлена ця ґрунтовна монографія, на нашу думку, і ряду дискусійних аспектів, не однозначних суджень, оцінок та висновків, що, втім, є природним явищем у науковому пізнанні нової об'єктивної реальності, тим більше реальності, яка ще не набула готових, завершених форм. Це стосується, насамперед, обраного Н. Я. Якимчук загального компетенційного підходу до аналізу системи і правового статусу розпорядників бюджетних коштів. До речі, і в пострадянській теорії фінансового права він залишається домінуючим. Нам же видається, що адекватнішим пострадянським реаліям бюджетно-правової дійсності був би підхід, утім числі й до аналізу системи і правового статусу розпорядників бюджетних коштів, з позицій їх відношення до власності на ці кошти.

Як переконує величезний історичний досвід та свідчить суспільна практика, конструкція розподілу бюджетних коштів не сприяла раніше і не слугує нині їх максимальному примноженню та збереженню, а головне — раціональному, найбільш ефективному цільовому (тобто дійсно публічному на основі принципу конкуренції заявлених суспільних потреб) використанню. Виходячи з новітньої конституційної парадигми розвитку вітчизняного соціуму і держави, тенденцій світового соціального прогресу, не так вже й важко передбачити, що конструкція розподілу бюджетних коштів повинна бути якнайшвидше заміненою незрівнянно ефективнішою, адекватною досягнутому етапу суспільного розвитку конструкцією публічної власності на відповідні бюджетні кошти відповідного суб'єкта бюджетного права, втім числі й розпорядника бюджетних коштів. Причому недопустимою методологічною помилкою, небезпечною найнесподіванішими важкими втратами для бюджетно-правової практики і всього соціуму, було б припущення про можливість запозичення у даному випадку юридичної конструкції приватної власності з цивільного права (вітчизняний законодавець свідомо чи мимоволі підштовхує теоретиків та практиків фінансового права до цього), тому що у цих обох конструкціях докорінно відрізняються їх права природа, принципи, цілі та методи їх реалізації. Юридична конструкція публічної власності на бюджетні кошти може і повинна бути розроблена теорією бюджетного права. Це, на нашу думку, одне із найскладніших і водночас найневідкладніших завдань пострадянської науки фінансового права. На перший погляд парадоксально, а в цілому природно та глибоко законо-

мірно, що ряд положень, оцінок та висновків рецензованої монографії Н. Я. Якимчук є вагомим доробком саме до теоретичної моделі цієї майбутньої юридичної конструкції.

Містить в собі монографія Н. Я. Якимчук й інші дискусійні положення. Проте не вони визначають її суть. Головне полягає в тому, що з опублікуванням рецензованої монографії Н. Я. Якимчук вітчизняна теорія фінансового права збагатилась вагомим новаторським доробком, стала більш системною і цільною, спроможнішою реально впливати на вироблення та реалізацію сучасної фінансово-правової доктрини держави та соціуму в цілому.