

СУДОВА ВЛАДА У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Єсімов С.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Єсімов С.С. Судова влада у реалізації принципу поділу влади у бюджетному процесі України.

У статті розглянуто роль судової влади у реалізації принципу поділу влади у бюджетному процесі України у контексті чинного законодавства. Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що складаються у сфері закріплення та реалізації конституційного принципу поділу влади у діяльності місцевих органів державної влади у бюджетному процесі. Предмет дослідження складають конституційно-правові норми та норми бюджетного законодавства. Методологічну основу склали загальнонаукові та спеціально-юридичні (формально-юридичний, порівняльно-правовий, системний та інші) методи пізнання. Зазначено, що конституційний принцип поділу влади в бюджетному процесі є міжгалузєвою нормативною вимогою до діяльності представницьких та місцевих виконавчих органів, які самостійно та у взаємодії один з одним у певних формах і процедурах беруть участь у бюджетному процесі. У цьому органи судової влади покликані гарантувати у межах своєї компетенції розподіл бюджетних повноважень між представницькими та місцевими виконавчими органами. Показано взаємозв'язок представницьких та виконавчих органів державної влади у бюджетному процесі, який визначає необхідність системного забезпечення реалізації конституційного принципу поділу влади у бюджетному процесі за допомогою формування конструкції механізму такого забезпечення.

Конструкція механізму забезпечення реалізації конституційного принципу поділу влади у бюджетному процесі має три взаємопов'язані елементи: організаційно-правовий елемент; інституційний елемент; процесуальний елемент. Послідовне забезпечення реалізації конституційного принципу поділу влади у бюджетному процесі, що здійснюється місцевими органами влади визначають представницькі органи та місцеві виконавчі органи. Вказано, що органи судової влади у реалізації конституційного принципу поділу влади у бюджетному процесі гарантують та забезпечують реалізації даного принципу у вигляді: вирішення правових спорів; судового контролю у сфері бюджетних відносин; незалежної оцінки правозастосовних рішень місцевої влади – учасників бюджетного процесу.

Ключові слова: законодавчі органи, представницькі органи, виконавчі органи, судовий контроль, судочинство, Конституційний Суд.

Yesimov S.S. Judicial power in implementing the principle of separation of powers in the budget process of Ukraine.

The article examines the role of the judiciary in implementing the principle of separation of powers in the budget process of Ukraine in the context of current legislation. The object of the study is a set of social relations that are formed in the field of consolidation and implementation of the constitutional principle of separation of powers in the activities of local state authorities in the budget process. The subject of the study is constitutional and legal norms and norms of budget legislation. The methodological basis was made up of general scientific and special-legal (formal-legal, comparative-legal, systemic and other) methods of cognition. It is noted that the constitutional principle of the separation of powers in the budget process is an intersectoral normative requirement for the activities of representative and local executive bodies, which independently and in cooperation with each other in certain forms and procedures participate in the budget process. In this, judicial authorities are called upon to guarantee, within their

competence, the distribution of budgetary powers between representative and local executive bodies. The relationship between the representative and executive bodies of state power in the budget process is shown, which determines the need for systematic support for the implementation of the constitutional principle of separation of powers in the budget process through the formation of the construction of the mechanism for such support.

The design of the mechanism for ensuring the implementation of the constitutional principle of separation of powers in the budget process has three interrelated elements: an organizational and legal element; institutional element; procedural element. Representative bodies and local executive bodies determine consistent implementation of the constitutional principle of separation of powers in the budget process carried out by local authorities. It is indicated that the judicial authorities in the implementation of the constitutional principle of separation of powers in the budget process guarantee and ensure the implementation of this principle in the form of: resolution of legal disputes; judicial control in the field of budgetary relations; independent assessment of law enforcement decisions of local authorities – participants in the budget process.

Key words: legislative bodies, representative bodies, executive bodies, judicial control, judiciary, Constitutional Court.

Постановка проблеми. В умовах динамічного розвитку та викликів, що змінюються міжнародного і внутрішньодержавного характеру, що стоять перед Україною, зростає значимість ефективної діяльності місцевих органів державної влади бюджетному процесі. Добробут громадян країни складається з рівня соціально-економічного розвитку регіонів, що забезпечується, насамперед, діяльністю представницьких і місцевих виконавчих органів влади. Визнати належну діяльність органів місцевої влади можна за умови реалізації основ конституційного ладу України. Одними з найбільш значних відносин для держави та суспільства є бюджетні. При характеристиці органів судової влади з погляду ролі у бюджетному процесі слід відзначити повноваження та значення судової влади для цих відносин. Процес реалізації конституційного принципу поділу влади має особливості в різних сферах державного управління, в тому числі щодо бюджетного процесу в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання цієї проблематики. Сутності бюджетного процесу присвячено роботи науковців: В.В. Безчеревних, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, В.М. Опарін, І.В. Розпутенко, О.П. Орлюк, К.О. Павлюк, І.М. Проць, В.М. Федосов, С.І. Юрій, В.О. Шамрай інші. Адаптація чинного законодавства до вимог Європейського Союзу передбачає внесення змін. Це вимагає проведення наукових досліджень проблем бюджетного процесу, які ще не знайшли вирішення. Таким є питання судової влади у реалізації принципу поділу влади у бюджетному процесі України.

Метою статті є дослідження ролі судової влади у реалізації принципу поділу влади у бюджетному процесі України.

Виклад основного матеріалу. Сучасні світові тенденції характеризуються зростанням значення децентралізації в організації місцевих фінансових систем та змінами в бюджетних процесах на місцевому рівні [1, с. 61]. Бюджетний процес – це багатогранна діяльність великого кола учасників, крім владних суб'єктів, участь приймають інші учасники бюджетного процесу. Реалізуючи діяльність у бюджетному процесі, його учасники стають суб'єктами різних правових відносин, у тому числі цивільних, адміністративних та в окремих випадках кримінальних.

Усі види судочинства, у межах яких діють органи судової влади в Україні, у предметі розгляду можуть мати стосунки, пов'язані з бюджетним процесом.

Конституційне розуміння функціонального призначення судової влади та її органів базується на статті 124 Конституції України, яка встановлює основну функцію органів судової влади – здійснення правосуддя [2].

Самостійне становище судів набуло конституційно-правової основи у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України, гарантія самостійності якої забезпечується положенням статті 6 Конституції України про поділ влади.

Суб'єктний склад учасників бюджетного процесу, визначений статтею 19 Бюджетного кодексу України, дозволяє говорити про співвідношення повноважень органів представницької та виконавчої місцевої державної влади, що базується на закріпленому статтею 6 Конституції принципі поділу влади, що є основою суспільного ладу. У цьому аспекті органи судової влади беруть участь

у забезпеченні реалізації принципу поділу влади у межах формування правопорядку, що є результатом реалізації конституційної законності, тобто. втілення всіма суб'єктами права розпоряджень Конституції України, здійснення дій на основі та на виконання Конституції України.

Конституційний правопорядок слід розглядати як результат реалізації положень Конституції, гарантією якого виступають правові межі діяльності державної влади, що забезпечуються регламентованими процедурами та судовою владою. У формуванні правопорядку задіяні усі органи судової влади.

Виходячи з тлумачення, зазначеного у Постанові Пленуму Верховного Суду «Про застосування судами Конституції України при здійсненні правосуддя», компетенція судів зводиться до можливості звернутися із запитом до Конституційного Суду України застосовуваного у справі закону [3]. Зазначена Постанова закріпила виняткову компетенцію Конституційного Суду України у сфері формування правопорядку через офіційне тлумачення положень Конституції України [4].

Проведена конституційна реформа 2016 року стала значущою правовою подією, торкнулася широкого кола суспільно-державних відносин, у тому числі тих, які стосуються органів публічної влади в Україні. На конституційному рівні визначено, що Конституційний Суд України є найвищим судовим органом контролю в Україні, який забезпечує верховенство та пряму дію Конституції України на всій території України.

Доктринальні дослідження єдності системи органів публічної влади отримали нормативну реалізацію за допомогою закріплення в Конституції України структури системи публічної влади, яке у світлі ухвалення закону «Про місцеве самоврядування в Україні» розцінюється дослідниками як уособлення тенденції до посилення засад демократії у системі державних відносин [5].

Система публічної влади в сукупності із встановленою єдністю судової системи України (стаття 3 закону «Про судоустрій і статус суддів») формує єдину систему державної влади в Україні, в якій органи різних гілок державної влади реалізують компетенцію у функціонально визначеній сфері суспільних відносин [6].

У контексті розгляду всіх гілок державної влади Конституційний Суд України використав термін «система органів законодавчої, виконавчої та судової влади». Державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади мають один вектор діяльності та перебувають у постійній взаємодії.

Роль органів судової влади у всіх публічних правовідносинах у державному та місцевому бюджетному процесі полягає у незалежній оцінці правозастосовних рішень місцевих органів законодавчої та виконавчої влади. Покладання на судову владу функцій, несумісних з винятковими прерогативами здійснення правосуддя, є неприпустимим.

Конституційний Суд України, будучи важливим суб'єктом, який забезпечує пряму дію Конституції України та закріплених принципів, формує значущі для застосування права позиції нормативного контролю за результатами: конкретного нормативного контролю, коли акт перевіряється на конституційність у зв'язку із застосуванням у конкретній справі; абстрактного нормативного контролю, при якому нормативно-правовий акт перевіряється на конституційність поза зв'язком із конкретною справою.

З урахуванням унітарного характеру та єдиного правового простору України виключне повноваження Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України поширюється на випадки з'ясування та роз'яснення дійсного змісту норм місцевих правових актів.

Конституційний Суд констатує особливу значущість закону про бюджет через створення належних фінансових умов для реалізації норм, закріплених в інших законах, виданих до його прийняття та визначають фінансові зобов'язання держави, що передбачають надання коштів і матеріальних гарантій та необхідність відповідних витрат, що обумовлено принципом публічності. Принцип публічності, будучи результатом конкретизації положень Конституції України, за умов інформатизації та цифровізації публічного управління виступає напрямом у розвиток всіх інститутів бюджетного права. Це підтверджується розробкою та прийняттям низки програмних та концептуальних документів: Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації, Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації, Національної економічної стратегії на період до 2030 року [7, с. 129].

З урахуванням особливої значущості закону про бюджет питання розподілу повноважень органів законодавчої та виконавчої влади в бюджетному процесі не залишилися поза увагою Конституційного Суду України.

Розгляд принципу поділу влади як необхідного елемента правопорядку та нормативної вимоги до діяльності органів місцевої представницької та виконавчої влади при здійсненні бюджетних повноважень тягне необхідність оцінки належної реалізації розглянутого принципу. З огляду на те, що вимоги до розподілу повноважень між органами влади не завжди виконуються, у зв'язку з воєнним станом, набуває чинності механізм судового контролю [8, с. 212].

Визначального значення набуває конституційне судочинство, яке здійснюється Конституційним Судом України з питань, пов'язаних із спірними моментами розподілу повноважень між органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади.

У даний час Конституційний Суд України у захисті принципу поділу влади виділяє два взаємопов'язані аспекти. З одного боку, Конституційний Суд України розглядає звернення у порядку нормативного контролю, у тому числі пов'язаних з реалізацією принципу поділу влади та передбачає тлумачення відповідного принципу, що показує його нормативний зміст.

Спільно з особливою юридичною силою рішень Конституційного Суду, які виділяють відмінність від рішень інших судів, конституційне правосуддя виступає частиною механізму стримувань і противаг, у якому інститут, що належить до однієї гілки державної влади, здійснює контроль щодо іншої гілки.

Конституційний Суд неодноразово зазначав, що складання проекту бюджету та виконання бюджету належить до виняткових повноважень органів виконавчої влади, а розгляд, затвердження бюджету – до повноважень законодавчого або представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування [9].

У контексті організації державної влади – поділ влади належить до принципів, що забезпечують розвиток демократичної правової держави, є обов'язковим не лише для організації державної влади на рівні України, а й на місцевому рівні.

Конституційним Судом України наголошується, що конституційний принцип поділу влади знаходить відображення, у тому числі у Бюджетному кодексі України, який у статті 111 закріплює перелік повноважень Міністерства фінансів України у бюджетному процесі на державному та місцевому рівні [10].

При законодавчій передачі повноважень щодо прийняття нормативно-зобов'язальних рішень має дотримуватися принципу визначеності. У практиці суду наголошується, що принцип визначеності та несуперечності законодавчого регулювання поширюється на правові норми, якими законодавець делегує Кабінету Міністрів повноваження. Інший порядок делегування тягне виникнення невизначеності в переданих повноваженнях і можливість реалізації довільним чином. Зазначені відносини не трансформуються у приватноправові, а зберігають публічно-правовий характер [11, с. 395].

Конституційний Суд звертає увагу на загально правовий критерій визначеності, ясності, недвозначності правових норм та їхньої узгодженості у системі правового регулювання, відходячи від категорії принципу визначеності законодавчого регулювання.

Критерій визначеності є застосовується на стадії судового розгляду спірної ситуації чи положень нормативно-правового акта. Тоді як формування вимоги до законодавчого регулювання місцевого бюджетного процесу доцільно використовувати принцип правової визначеності як необхідної вимоги до нормативно-правових актів, що приймаються.

Бюджетний кодекс присвятив ст. 7 принципам бюджетної системи України, серед яких не має положень, що забезпечують нормативний вплив, характерний для сформульованого Конституційним Судом України критерію чи принципу правової визначеності. Відсутність керівних засад у питаннях регулювання діяльності учасників бюджетного процесу, зокрема у розподілі повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевої влади, створює ризик виникнення спірних ситуацій у взаємодії зазначених органів у бюджетного процесу, що підлягають вирішенню судовими органами.

По суті, у діяльності органів судової влади знаходить відображення результат роботи органів інших гілок державної влади, оскільки в судових процедурах здійснюється оцінка діяльності у вигляді прийнятих нормативних положень, і виконавчої діяльності у вигляді результатів виконання рішень.

У межах засобів судового контролю з оцінки прийнятих нормативно-правових актів і рішень органами судової влади здійснюється коригування діяльності органів представницької та виконавчої влади за рахунок висновків про правомірний чи неправомірний характер таких актів та рішень.

Функція судового контролю у сфері державних фінансів має значення у зв'язку з тим, що, незважаючи на правосуддя, фінансові рішення та правила їх прийняття можуть визначатися тільки законодавчими та виконавчими органами влади. У практиці судів сформовано підхід, згідно з яким неоднозначність, неясність правового регулювання перешкоджають адекватному з'ясуванню змісту та призначення, допускають можливість необмеженого розсуду органів публічної влади у процесі застосування права. Це створює передумови для адміністративного свавілля та непослідовного правосуддя.

Імперативний характер регулювання бюджетних правовідносин, у яких здійснюється бюджетний процес, зобов'язує учасників бюджетного процесу діяти у межах нормативно-визначених повноважень. У зв'язку з цим Верховний Суд наголосив на відмежуванні бюджетних відносин від диспозитивно регульованих відносин. Верховний Суд України наголошує на особливій правовій природі виконавчої влади, органи якої мають конституційні повноваження у сфері економіки, бюджетної та фінансової політики [12]. Це не дозволяє визнати порушенням принципу поділу влади наділення органів виконавчої влади певними повноваженнями у зазначених галузях. Наголошується на значущості виключної компетенції виконавчих органів суб'єктів у бюджетному процесі.

У рішеннях загальних місцевих судів у справах, пов'язаних із діяльністю у бюджетному процесі, знаходять застосування сформовані вищими судовими органами підходи до оцінки діяльності органів державної влади.

На необхідність дотримання принципу поділу влади під час здійснення судочинства у справах про покладання бюджетних зобов'язань на органи виконавчої влади зазначає Верховний Суд. Зазначається, що примус головного розпорядника бюджетних коштів до організації фінансування поза бюджетним процесом без вирішення питання про джерело фінансування заходів, нехай необхідних відповідно до законодавства, є обмеженням прав головного розпорядника коштів на самостійне вирішення питань, що віднесені до компетенції цього органу, та порушує встановлений статтею 6 Конституції України принцип поділу влади.

Практика касаційних судів сформувалася відповідним чином. Слід зазначити, що загальні місцеві суди звертають увагу на необхідність дотримання принципу поділу влади щодо органів представницької влади.

Верховним Судом України акцентовано увагу на тому, що затвердження бюджету є винятковою прерогативою органів представницької влади та примус судом зазначених органів до включення до проекту бюджету певних видатків є обмеженням права на самостійне вирішення цих питань, що є порушенням статті 6 Конституції України. У зазначеному аспекті діють суди нижчих інстанцій, формуючи досить велику практику загальних місцевих судів і визнаючи такими, що суперечать конституційному принципу поділу влади вимоги, пов'язані з покладанням на представницької органи обов'язків внесення змін до бюджету.

Аналіз зазначеної практики вищих і загальних місцевих судів відбиває принцип єдності побудови судової системи, що у процесі здійснення судового контролю над діяльністю органів влади забезпечує уніфікацію і однозначне розуміння конституційних норм.

Встановлена Конституцією України єдність системи публічної влади та принцип єдності судової системи дозволяє визнати існування єдиної системи публічної влади в Україні, що включає органи законодавчої, представницької, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування.

У такому тлумаченні визначена Конституцією України структура єдиної системи публічної влади потребує уточнення та включає органи, які характеризуються єдиною метою здійснення повноважень – для дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина створення умов соціально-економічного розвитку держави. Реалізація принципу поділу влади у бюджетному процесі є складовим елементом правопорядку, що забезпечується правомірною діяльністю органів єдиної публічної влади України.

На підставі розглянутої судової практики слід визнати обґрунтованою необхідність нормативного регулювання повноважень учасників місцевого бюджетного процесу за принципом правової визначеності, що є складовим елементом та необхідною вимогою при реалізації принципу поділу влади.

У зв'язку з чим пропонується нормативно закріпити у статті 7 Бюджетного кодексу України принцип правової визначеності, вказавши, що принцип визначеності у розподілі бюджетних

повноважень означає, що Бюджетний кодекс України та прийняті відповідно до нього правові акти, що регулюють бюджетні правовідносини, встановлюють права та обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, інших учасників бюджетного процесу у вигляді однозначного визначення повноважень та процедур регулювання бюджетних правовідносин, організації та здійснення бюджетного процесу.

Особливе значення має діяльність Конституційного Суду України як судового органу контролю, який покликаний орієнтувати представницькі та місцеві виконавчі органи державної влади на однозначне розуміння конституційних норм у сфері бюджетних відносин, зокрема принципу поділу влади. Дійсна реалізація зазначеного судовими органами розуміння нормативно-регулюючого впливу принципу поділу влади на бюджетний процес може бути встановлена через розгляд бюджетних повноважень місцевих представницьких і виконавчих органів, між якими здійснюється взаємодія у бюджетному процесі.

Висновки. Конституційний принцип поділу влади у бюджетному процесі представляє міжгалузеву нормативну вимогу до діяльності місцевих представницьких і виконавчих органів у бюджетному процесі, що простежується у динаміці реалізації у законодавстві України. Органи судової влади покликані гарантувати у межах компетенції розподіл бюджетних повноважень між місцевими представницькими та виконавчими органами.

Конструкція механізму реалізації конституційного принципу поділу влади у бюджетному процесі складається з трьох елементів, що дозволяють провести аналіз правозастосовчої практики щодо реалізації конституційного принципу поділу влади:

– організаційно-правовий елемент, що виявляється у правових нормах, що визначають створення, функціонування та забезпечення існування самостійних органів, що належать до представницької, виконавчої та судової влади, орієнтуючи ці органи на самостійне здійснення повноважень, що забезпечують ефективну реалізацію бюджетного процесу;

– інституційний елемент, поданий у вигляді суб'єктів підготовки, затвердження, виконання бюджету, звіту про виконання бюджету та контролю за виконанням бюджетних повноважень. До суб'єктів входять місцеві представницькі та виконавчі органи державної влади, які є учасниками бюджетного процесу, а також судові органи;

– процесуальний елемент, що проявляється у нормативно-правовому визначенні порядку здійснення учасниками бюджетного процесу повноважень з підготовки, затвердження, виконання бюджету, підготовки та затвердження звіту про виконання бюджету, а також здійснення судовими органами повноважень у межах процедур судочинства, покликаних гарантувати розподіл бюджетних повноважень між місцевими представницькими та виконавчими органами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дедушев І.В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія право.* 2023. Випуск 79. Частина 2. С. 55–63.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%80#Text>.
3. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленума Верховного Суду від 09.11.1996. р. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-19>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.02.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2014 р. № 1420--VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19>.
7. Проць І.М. Публічність як принцип бюджетного права. *Правовий часопис Донбасу.* 2022. № 4 (81). Ч. 1. С. 128–132.
8. Павлович-Сенета Я.П., Лепіш Н.Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 4. С. 209–214.

9. Державний бюджет. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/92-derzhavnyu-byudzheth>.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.
11. Проць І.М. Моніторинг і аудит як інструмент досягнення балансу приватних і публічних інтересів у фінансовому праві. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 391–396.
12. Берназюк Я. Незастосування судом закону: між верховенством права та принципом розподілу державної влади (на прикладі захисту соціальних прав). Верховний Суд. 2023. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Nezastosuvannia_sudom_zakonu_Bernaziuk.pdf.