

УДК 347.73:336.14

**Л.М. ЧУПРИНА**, канд. юрид. наук,  
Київський національний університет імені  
Тараса Шевченка

## **ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ**

*Ключові слова:* бюджет, бюджетна установа,  
фінансові правовідносини, бюджетні правовід-  
носини

Суспільство паралельно з розвитком держави, а разом з нею і правовідносини, проходять певні етапи еволюції. Динаміка цих процесів пов'язана з реальними життєвими обставинами, що у правовій сфері визначаються юридичними фактами. Об'єктивні процеси реформування майже всіх сфер функціонування держави, стали суттєвим поштовхом для розвитку фінансового права. Розвиток фінансових правовідносин, видозміна їх суб'єктів привели до глобального перегляду базових категорій фінансового права, що підтверджується новою редакцією Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. (далі – БКУ) та прийняттям Податкового кодексу України від 02.12.2010 р.

Виходячи з цього, актуальним і перспективним як з наукової так і практичної точок зору є питання правової характеристики фінансових правовідносин за участю бюджетних установ, висвітленню якого і пропонується присвятити дану статтю.

Сьогодні в Україні питання, пов'язані з удосконаленням фінансової діяльності набувають більшої актуальності та найбільш важливими з огляду на задану тему є наукові дослідження сучасних фахівців-фінансистів: Л.К. Воронової, О.О. Дмитрик, О.А., Музики-Стефанчук, Н.Ю. Пришви, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук. У той же час окремі аспекти винесеної проблеми розглядалися зазначеними вченими, хоча дещо й під іншим кутом

зору. Метою і завданням дослідження є визначення особливостей, систематизація та поглиблення наукових знань щодо характеристики фінансових правовідносин з точки зору особливостей суб'єктного складу бюджетного права. Її новизна полягає в сучасному баченні бюджетної установи як обов'язкового учасника бюджетного процесу та суб'єкта фінансових правовідносин в цілому.

Загальноновизначим є визначення правовідносин, надане С.С. Алексєєвим і підтримане іншими вченими: це суспільні зв'язки, що виникають на основі норм права, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що забезпечуються державою [1, с.17].

Наведене загальнотеоретичне визначення «правовідносин», є базисним для різних їх видів, оскільки без виділення основ неможливе визначення їх галузевої специфіки. Воно є вихідним і для фінансових правовідносин. Класик радянської фінансово-правової науки Ю.А. Ровінський щодо цього зокрема зазначив, що фінансові правовідносини є одним із видів правовідносин, які характеризуються притаманними усім правовідносинам у суспільстві загальними ознаками і рисами, а відрізняються своїми специфічними особливостями [2, с.133]. Отже, фінансові правовідносини – це суспільні відносини, що виникають на основі норм фінансового права, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки та забезпечуються державним примусом.

Розглядаючи поняття «фінансових правовідносин», виділяють наступні особливості: 1) виникають з фінансової діяльності держави та мають грошовий характер; 2) одним із суб'єктів завжди виступає сама держава в особі уповноваженого органу, що здійснює від її імені й під контролем держави дії владного характеру; 3) їх виникнення, зміна і припинення завжди пов'язані безпосередньо із законом [2, с.178]. Взяті разом такі особливості визначають специфіку фінансових правовідносин. Жодна з них окремо не може характеризувати їх повною мірою.

Близькою до такого визначення є позиція професора Л.К. Воронової, яка також акцен-

тує увагу на вищезазначених особливостях фінансових правовідносин, підкреслюючи, що у сфері впливу держави на відносини, які виникають у процесі розподілу й перерозподілу національного доходу країни, утворення й використання фондів коштів, виникають, змінюються і припиняються фінансові правовідносини [3, с.72]. Фінансові відносини виступають не об'єктом управління державними фінансами, а об'єктом фінансової діяльності держави, його змістом, що доведено в юридичній науковій літературі [4, с.44].

Російський науковець О.М. Ашмарина вважає, що першорядними є економічні відносини, які трансформуються у похідні від них фінансові, у випадку, коли з'являється фінансовий інтерес держави, підкріплений належними засобами його охорони [5, с.115]. Вважаємо, що теза щодо першорядності економічних відносин та походження від них фінансових є дискусійною. У фінансово-правовій літературі висловлюється також позиція, що не держава створює чи перетворює ті чи інші економічні відносини у фінансові, а публічний інтерес змушує державу регулювати частину грошового обігу імперативними методами, а не цивільно-правовими [6, с.27]. На нашу думку, більш прийнятною вбачається позиція паралельного існування економічних і фінансових правовідносин, які перебувають у тісному взаємозв'язку та зумовлені дією закону вартості й наявністю товарно-грошових відносин, у результаті яких утворюються, розподіляються і використовуються централізовані й децентралізовані фонди коштів, необхідні для задоволення завдань держави і потреб суспільства.

У спеціальній фінансовій літературі переважає думка, що фінансові відносини відрізняють від інших видів правовідносин за характерними ознаками, які зводяться до того, що фінансові правовідносини являють собою зв'язок між суб'єктами, що виникає на основі норм фінансового права. Цей зв'язок гарантує примусова сила держави, суб'єкти якої є носіями юридичних прав і обов'язків: правовідносин як двостороннього зв'язку конкретно

визначених суб'єктів, у якому одна сторона має права, а друга – відповідні обов'язки. Фінансові правовідносини забезпечуються державно-правовими засобами, зокрема, державним примусом. Так, у випадку нецільового використання бюджетних асигнувань до розпорядника бюджетних коштів застосовуються штрафні санкції та примусове повернення бюджетних коштів.

Ще однією важливою рисою фінансових правовідносин, про яку не прийнято було говорити за часів радянського фінансового права, є їх публічний характер. Фінансові правовідносини є публічними тому, що пов'язані з діями влади. Вони виникають, змінюються й припиняються у сфері фінансової діяльності держави, що являє собою врегульований нормами права планомірний процес мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави [7, с.62]. Тобто, особливості змісту конкретного виду фінансових правовідносин, його специфіка залежать від того, в якому з напрямів виникають і розвиваються дані правові зв'язки.

Отже, визначальними ознаками фінансових правовідносин є: 1) виникають та змінюються тільки на підставі фінансово-правових норм; 2) завжди є грошовими; 3) однією зі сторін таких відносин завжди є владний суб'єкт; 4) можливе застосування державного примусу.

Аналіз наукових досліджень щодо правової характеристики категорії «правовідносин» свідчить, що майже в усіх випадках, за винятком деяких особливостей вони зводяться до визначення структурних елементів правовідносин.

Структуру фінансових правовідносин складають наступні елементи: а) суб'єкти фінансових правовідносин; б) об'єкти правовідносин; в) зміст правовідносин (юридичний і фактичний) [1, с.89]. За основу такого поділу взято позицію авторитетного науковця-теоретика С.С. Алексєєва, яка є обґрунтованою і переконливою. Названі елементи структури правовідносин є загально визначеними і

дозволяють розкрити специфіку досліджуваного нами явища, зумовлену суттєвими ознаками, які дають можливість вирізнити особливості правових зв'язків за участю бюджетних установ з усього різноманіття фінансових правовідносин.

О.О. Дмитрик, підтримуючи позицію висловлену фундатором науки фінансового права в Україні професором Л.К. Вороновою, обґрунтовує також тезу, що зміст фінансових правовідносин розглядається в нерозривному зв'язку з конкретними суб'єктами правовідносин [3, с.52].

Фінансові правовідносини є формою реалізації фінансово-правової норми, яка має імперативний характер. Вона чітко визначає коло суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, якими наділені сторони того чи іншого виду фінансових правовідносин. Так, розпорядники бюджетних коштів мають право самостійно розпоряджатися наданими їм бюджетними коштами, але у чіткій відповідності з бюджетним розписом.

На нашу думку, необхідно зазначити, що поняття «суб'єктивне право» учасника фінансових та цивільних правовідносин повністю не співпадають, хоча деякі автори розглядають їх як тотожні. Так, І.М. Бондаренко визначає, що юридичний обов'язок знаходить прояв у необхідності вчиняти певні дії щодо контрагентів чи утримуватись від дій, які суперечать нормам суб'єктивного права [8, с.76]. Учасники фінансових правовідносин виступають як носії юридичних прав і обов'язків, реалізують приписи цих норм по формуванню, розподілу та використанню централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів.

Предметом правового регулювання бюджетних правовідносин виступають суспільні відносини з приводу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, що виникають у процесі здійснення функцій державної влади та влади місцевого самоврядування. Такі відносини є різновидом публічних, владних відносин. Їм притаманні нерівність сторін, чітка субординація суб'єктів, виключна роль держави, перевага її волі над волею ін-

ших суб'єктів. Така роль держави, як визначального суб'єкта бюджетних правовідносин, обумовлена тим, що в даному разі регулювання здійснюється відносно грошових коштів, власником яких є держава в цілому або через органи місцевого самоврядування, вона ж є організатором, який управляє рухом бюджетних коштів. Бюджетні правовідносини, як вид фінансових, не можуть існувати без державного регулювання, тому вони завжди мають державно-владний характер [9, с.17]. А на стадії виконання Державного бюджету України держава не лише управляє, а й виступає виконавцем – через головних розпорядників бюджетних коштів.

Оскільки бюджетні правовідносини є одним із видів фінансових, їм притаманні всі ознаки перших зі своїми специфічними особливостями. Економічні за змістом бюджетні правовідносини регулюються державою як одні з найважливіших суспільних відносин, яким надається відповідна юридична форма.

В.Д. Чернадчук визначає їх як двосторонній правовий зв'язок, зумовлений характером бюджетно-правових норм, які уповноважують одного суб'єкта на здійснення певних дій, а іншого зобов'язують або не перешкоджати, або здійснити дії, що забезпечують реалізацію суб'єктивного права уповноваженого суб'єкта [10, с.91]. У своїх попередніх роботах автор відносив до бюджетних правовідносин тільки процес розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів. У такому разі залишалися нерозкритими такі аспекти, як використання і контроль, які лише у всій сукупності повною мірою характеризують зміст бюджетних правовідносин.

Фінансові правовідносини, що виникають за участю бюджетних установ під час виконання бюджету характеризуються найвищим ступенем імперативності. Так, у ході бюджетного фінансування учасниками правовідносин виступають: Державна казначейська служба України (далі – ДКСУ), яке виділяє бюджетні асигнування; розпорядник бюджетних коштів, який бере бюджетні зобов'язання та провадить видатки; одержувач бюджетних коштів, що

виконує роботи чи послуги на замовлення розпорядника. Воля кожного з суб'єктів абсолютно індивідуальна, але дії всіх сторін учасників спрямовані на досягнення єдиного позитивного результату – задоволення інтересу держави, а в даному випадку – виконання бюджетною установою своїх функцій.

Не зважаючи на те, що більшість бюджетно-правових норм є зобов'язуючими та забороняючими, мають місце й уповноважуючі норми. Розпорядники бюджетних коштів мають право самостійно розпоряджатися наданими бюджетними коштами. При цьому заборона переносити кошти з різних статей бюджетного розпису (капітальні вкладення, зарплата, стипендії, харчування) виражена категорично.

Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України. Основним законом також розподіляються бюджетні повноваження законодавчих і виконавчих органів влади: Президента України (ст.106), Верховної Ради України (ст.85), Кабінету Міністрів України (ст.116), місцевих державних адміністрацій (ст.118). Статтею 143 Конституції України закріплено компетенцію органів місцевого самоврядування щодо затвердження бюджетів адміністративно-територіальних одиниць і контролю за їх використанням. Відповідні конституційно-правові норми деталізуються у спеціальних законах, насамперед у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11].

Основним суб'єктом бюджетних правовідносин виступає держава, як правило, в особі органів, участь яких опосередковується у діяльності бюджетних установ. У всіх видах фінансових правовідносин їх владно-майновий характер є чітким та конкретним, деталізується тільки ступінь владного характеру даних правовідносин [2, с.83]. Бюджетна установа наділена чітко встановленим комплексом прав та обов'язків, що визначаються не договором, або будь-якою іншою формою узгодження, а лише нормативно-правовим актом.

Аналіз чинного законодавства України дає підстави твердити, що правове регулювання фінансових відносин при використанні фінансових ресурсів держави базується на великій кількості нормативно-правових актів. Так, використання коштів Державного бюджету регламентується Конституцією України: «виключно Законом України про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків» (ч.2 ст.95 [12]). Норми БКУ – стаття 30 – визначають загальний склад видатків та кредитування Державного бюджету України, а глава чотирнадцята детально регламентує порядок розмежування видатків між бюджетами, яке здійснюється тільки з метою, визначеною у бюджетних призначеннях, що встановлюються законами про Державний бюджет і пов'язані з реалізацією державних програм. Мета і напрями використання коштів бюджету закріплюються в бюджетних призначеннях, які визначаються як повноваження, надані головному розпоряднику бюджетних коштів БКУ [13], Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Безпосереднє виконання бюджету за видатками покладено: з одного боку, на ДКСУ, а з другого – на бюджетну установу як розпорядника бюджетних коштів. ДКСУ виступає владним суб'єктом відносно всіх інших видів бюджетних установ та уповноважене відносно них на ведення бухгалтерського обліку всіх доходів і витрат Державного бюджету України, встановлення єдиних правил ведення обліку та звітності про виконання бюджетів, кошторисів та здійснення контролю за їх дотриманням. Воно також здійснює платежі за дорученням розпорядника бюджетних коштів, але виключно у разі одночасної наявності трьох правових підстав: 1) відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету України; 2) відповідності напрямів



витрачання коштів бюджетному асигнуванню; 3) наявності у розпорядників бюджетних коштів невикористаних бюджетних асигнувань (ч.2 ст.49 [13]).

Використання виділених фінансових ресурсів розпорядниками бюджетних коштів проводиться згідно з взятими бюджетними зобов'язаннями, що у ст.2 БКУ визначаються як будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуг чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому. Здійснення будь-якого зобов'язання цими суб'єктами підлягає обов'язковому обліку й контролю з боку державних органів.

На відміну від фінансових, характерною особливістю бюджетних правовідносин є їх періодичність: виникають на підставі закону про бюджет, який діє протягом одного бюджетного періоду. В кінці календарного року ці правовідносини припиняються з тим, щоб з початком нового бюджетного періоду, а отже, і дією нового закону, розпочатися знову між більшістю тих самих учасників.

При цьому бюджетні правовідносини є складовою бюджетного циклу, що триває понад бюджетний рік та мають тривалий, системний характер. Даної позиції дотримується більшість науковців [14; 15]. Отже, бюджетні правовідносини не можна зводити лише до тих, що впливають з конкретного акта планування, присвяченого окремому бюджету. Існують відносини фундаментального характеру. Наприклад, відносини, пов'язані з встановленням бюджетної системи, бюджетної компетенції, порядком планування та видання бюджетно-планових актів тощо. Вони встановлюються нормативно-правовими актами, які мають тривалий та стабільний характер.

Щорічні акти про бюджет визначають обсяг бюджетних асигнувань, що будуть надані розпоряднику бюджетних коштів у визначеному бюджетному періоді. Повноваження розпорядника бюджетних коштів, які закріплені

БКУ можна розглядати як повноваження суб'єкта бюджетного права. Тільки з прийняттям Закону України про Державний бюджет на поточний рік бюджетні установи вступають у відносини по управлінню фінансовими ресурсами та стають реальними учасниками бюджетних правовідносин. Зокрема, ч.1 ст.19 Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» [16] передбачає затвердження бюджетних призначень головним розпорядникам коштів Державного бюджету на 2011 р. за бюджетними програмами та у розрізі адміністративно-територіальних одиниць і згідно з додатками.

Відповідно до норм БКУ ним регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Під час такого регулювання фіксують як об'єкти, так і коло осіб, на яких поширюється дія відповідних норм, закріплюється необхідна поведінка суб'єктів правовідносин, утворюються передумови для забезпечення суб'єктивних прав та обов'язків [15, с.93]. Усі види названих правовідносин охоплює поняття «бюджетний процес». Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи наділені бюджетними повноваженнями.

На стадії виконання бюджету для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок бюджетних коштів, бюджетні асигнування надаються головним розпорядникам бюджетних коштів та перерозподіляються розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня. Тільки через розпорядників можуть одержувати кошти з бюджету фізичні та юридичні особи, які не мають статусу бюджетної установи і є одержувачами бюджетних коштів. Отже, бюджетна установа як розпорядник бюджетних коштів є обов'язковим учасником бюджетних правовідносин на стадії виконання бюджету.

Те, на що спрямована поведінка учасників процесу (як і в інших видах правовідносин), є

об'єктом бюджетних правовідносин. У даному разі це кошти, які акумулюються в державному та місцевих бюджетах, що обумовлено розподілом сукупного суспільного продукту. Л.К. Воронова наголошує на тому, що треба відрізнити об'єкт бюджетних правовідносин від об'єкту регулювання фінансово-правовими нормами [9, с.44]. Об'єктом бюджетних правовідносин завжди є гроші, на які скероване конкретне право уповноваженого державного органу і відповідний йому обов'язок з метою задоволення вимоги в інтересах держави. Об'єктом правового регулювання є суспільні відносини, які виникають у процесі бюджетної діяльності. Безпосереднім предметом правового регулювання бюджетно-правовими нормами є вольові суспільні відносини, що виникають при встановленні бюджетної системи, розподілі коштів між ланками бюджетної системи, при складанні, розгляді, затвердженні і виконанні бюджету, а також при складанні, розгляді, затвердженні звіту про виконання бюджету.

Точне визначення об'єкта бюджетних правовідносин дозволяє чітко визначити права та обов'язки суб'єктів, сукупність яких становить зміст бюджетних правовідносин, що є наступним структурним елементом. У даному випадку юридичним змістом є права та обов'язки відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наприклад, щодо розподілу і перерозподілу бюджетних коштів. Так, Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим і місцевим радам надано права передбачати у відповідних бюджетах різні види міжбюджетних трансферів, а обов'язок цих органів використовувати дані кошти згідно з бюджетними призначеннями. Водночас виділення дотацій, використання коштів, підготовка бюджетного запиту відбувається у чіткій відповідності і в межах прав та обов'язків, закріплених у фінансово-правових нормах, що є прикладом фактичного змісту бюджетних правовідносин та знаходить прояв у реальних діях цих органів.

Одним з головних завдань будь-якої держави є здійснення ефективного регулювання

економіки країни. Бюджетне право, як зазначає болгарський вчений-фінансист М. Костов, цікавить лише кінцевий результат такого регулювання [17, с.73–74]. У свою чергу, тільки у процесі виконання бюджету можлива повна реалізація завдань та функцій держави, що в інституті бюджетного права знаходить прояв у вигляді трьох стадій правового впливу [9, с.222]. На першій стадії загальної дії фінансово-правової норми встановлюється поведінка учасників. Так, органи державної влади у процесі прийняття рішення про створення бюджетної установи встановлюють порядок, норми, строки фінансування управлінських цілей – зміст поведінки суб'єктів. Другою є стадія виникнення суб'єктивних прав і обов'язків. Після затвердження органом державної влади акта про бюджет, відповідні фінансові органи складають кошторис доходів і видатків. Третьою є стадія реалізації прав та обов'язків – керівник бюджетної установи здійснює реалізацію бюджетних асигнувань на основі кошторису.

І.М. Бондаренко фінансові правовідносини за участю бюджетних установ класифікує у такий спосіб: по вертикалі – на фінансові правовідносини; по горизонталі – на адміністративні, цивільні, трудові тощо [18, с.16]. На наш погляд, дана класифікація характеризує бюджетну установу як юридичну особу приватного права, але не розкриває її особливостей як учасника фінансових правовідносин, де визначальним є особливості фінансування.

Аналіз норм БКУ дає підстави для поділу бюджетних правовідносин на види залежно від стадії бюджетного процесу: а) відносини щодо складання проекту бюджету; б) відносини по розгляду та прийняттю закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети; в) відносини щодо виконання бюджетів; г) відносини по підготовці та розгляді звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Відповідно до теми дослідження найбільшу зацікавленість викликають правовідносини щодо виконання бюджету, обов'язковим учасником яких є бюджетні установи як розпорядники бюджетних коштів. Дані зв'язки

являють собою складну конструкцію, яка включає цілий комплекс більш дрібних відносин. Правовими актами зумовлюється зміст прав та обов'язків учасників правовідносин у сфері бюджетних видатків, обставини з якими пов'язане виникнення, зміна чи припинення цих правовідносин [19, с.50].

У свою чергу відносини, пов'язані з виконанням видаткової частини бюджету, можна розділити на дві групи. Перша група – це правовідносини, які виникають безпосередньо між державними органами виконавчої влади і одержувачами бюджетних коштів (мова може йти про цільове фінансування окремих груп одержувачів бюджетних коштів). Друга – правовідносини по розподілу фінансів між головними розпорядниками бюджетних коштів з метою їх подальшого розподілу безпосередньо між розпорядниками бюджетних коштів. Підставою виникнення другої групи відносин щодо розподілу грошових коштів між головними розпорядниками є факт щорічного прийняття закону про бюджет. У випадку, коли закон про бюджет не вступив у дію з початку нового фінансового року, Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати Державного бюджету тільки на цілі, визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період і щомісячні видатки не можуть перевищувати одну дванадцяту обсягу видатків передбачених попереднім законом про бюджет.

Правостворюючим юридичним фактом правовідносин другої групи є складання бюджетного розпису на основі прийняття акта про бюджет.

Відповідно до ст.22 БКУ бюджетні установи поділяються на головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, що може бути критерієм для поділу фінансових правовідносин за участю бюджетних установ по вертикальні та горизонтальні. Перший вид бюджетних правовідносин опосередковує зв'язки між державою в цілому (через державний бюджет) і головними розпорядниками бюджетних коштів (бюджетними установами) на принципах субординації.

У бюджетних правовідносинах пріоритетним є вертикальний зв'язок.

Другий – відображає зв'язки між рівноправними, з позиції розпорядника коштами, суб'єктами. Не дивлячись на різний правовий статус органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, всі вони наділені рівними правами як розпорядники бюджетних коштів.

Традиційно за змістом бюджетні правовідносини поділяють на матеріальні та процесуальні [10, с.73–77; 20, с.208], що повною мірою може бути характерним бюджетним правовідносинам за участю бюджетних установ. Зокрема, О.Г. Пауль зазначає, що найповніше розглянути особливості бюджетних правовідносин можна аналізуючи суттєві характеристики цих правовідносин, тобто суб'єктів, об'єкти та зміст даних правовідносин [20, с.35].

У матеріальних бюджетних правовідносинах за участю бюджетних установ реалізуються суб'єктивні бюджетні права та обов'язки бюджетної установи щодо розподілу та використання бюджетних коштів, а також відповідальність за їх ефективне та цільове використання. У бюджетно-процесуальних правовідносинах відображається юридична форма отримання бюджетною установою у своє розпорядження бюджетних коштів.

За ознакою кількісного складу, бюджетні правовідносини за участю бюджетних установ можна поділити на двосторонні – беруть участь два суб'єкти (затвердження кошторису) та багатосторонні – реалізуються права та обов'язки трьох і більше бюджетних установ (головний розпорядник коштів державного бюджету до початку бюджетного року визначає мережу розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів по територіях).

За особливостями об'єктів бюджетні правовідносини поділяються на майнові (правовідносини виконання бюджету) та немайнові (нормотворчі бюджетні правовідносини) [10, с.95]. Фінансові правовідносини за участю бюджетних установ на стадії виконання бю-

джету є переважно майновими, але серед них є й немайнові – відносини контролю та звітності.

Запропонована класифікація здійснена з урахуванням правового статусу бюджетної установи як учасника бюджетних правовідносин і дозволяє побачити всі види зв'язків бюджетної установи.

Поняття «суб'єкт права» є ключовим для будь-якої правової науки. Наука фінансового права не є винятком і розглядає потенційного учасника правовідносин суб'єктом фінансових правовідносин, одним з видів яких є бюджетна установа.

В.Є. Чиркін визначає суб'єкта права як самостійне (автономне в межах закону) правове утворення, що має свої інтереси, мету, волю, права та обов'язки, виконуючи свою роль у суспільстві, приймаючи участь у створенні норм права та (або) у правовідносинах [21, с.35].

Нетрадиційну позицію щодо визначення поняття «суб'єкт права» висловлює С.І. Архипов, теоретичне дослідження якого повністю присвячується цій правовій категорії. Він визначає поняття «суб'єкт права» не тільки як носій прав і обов'язків, а й головний фактор усього правового життя, від якого залежить зміст права, його функціонування і розвиток – це основна правова цінність і активна рушійна сила права, його джерело і мета, центр правової системи [22, с.49, 79, 92]. На думку автора вбачається не достатньо аргументованою позиція дослідника щодо характеристики суб'єкта права як «сукупності правових зв'язків» і ще більш незрозумілою теза про те, що суб'єкт не є елементом правовідносин, а навпаки, самі правовідносини є другорядними по відношенню до суб'єкта і будуються навколо нього.

Більшість дослідників одностайні в тому, що суб'єкт права – це особа, яка наділена визначеним колом прав та обов'язків, що дає їй можливість бути учасником правовідносин.

Демократичні перетворення, які відбуваються у нашому суспільстві, стають причиною зміни акцентів серед науковців при здійсненні класифікації суб'єктів права. Для прикладу можна навести такий поділ суб'єктів права,

що являє інтерес для фінансового права як для публічної галузі: 1) індивід (людина і громадянин), що виступає в публічно і приватно правових відносинах; 2) юридична особа приватного права, яка не є за законом і не може бути суб'єктом публічно-правових відносин владного характеру (їх класифікація та виявлення особливостей – це завдання цивілістів); 3) юридична особа публічного права (їх класифікація і визначення особливостей – завдання спеціалістів у сфері публічного права). При цьому відзначається, що участь юридичних осіб публічного права в багатьох правовідносинах пов'язана із застосуванням до них того чи іншого виду і обсягу публічної влади. Юридичні особи публічного права можуть бути учасниками і приватноправових відносин, які не є для них основними (але в тому обсязі і тих видах, що передбачені законом).

В юридичній літературі висловлювалися різні думки щодо того, чи є держава учасником правовідносин. Одні автори вважають державу носієм суверенної, законодавчої влади, що встановлює обов'язковий для всіх громадян порядок, не будучи при цьому суб'єктом правовідносин. Інші – наполягають на тому, що держава є безпосереднім учасником деяких видів правовідносин. Ю.А. Ровінський вважає, що у відносинах, пов'язаних із затвердженням державного бюджету, встановленням податків держава є безпосереднім учасником [2, с.142]. М.В. Карасьова зазначає, що з формально-юридичної точки зору держава повинна визнаватися суб'єктом права тільки тоді, коли це право впливає із законодавства чи на це прямо зазначено в ньому. При цьому, вона вказує, що, на жаль, у сучасному законодавстві держава в цілому далеко не завжди виділяється як суб'єкт права, хоча є ним фактично. Особливо підкреслюється, що нерідко «держава-суб'єкт» підміняється посиланням на ті державні органи, що виступають від її імені. Хоча у науковій літературі часто зустрічається характеристика державного органу як представника держави. На нашу думку, така точка зору не повною мірою відповідає сутності взаємин держави та її органів.



Р.Й. Халфіна звертає увагу на те, що особливе становище держави, яка відбиває волю народу, визначає особливі правовідносини, в яких вона бере участь. Як носій суверенітету держава визначає коло відносин, безпосереднім учасником яких вона є [23, с.168]. Будучи суб'єктом бюджетного права держава виступає опосередкованим суб'єктом у бюджетних правовідносинах. Від її імені і за дорученням діють органи державної влади, які є безпосередніми учасниками бюджетних правовідносин, тобто бюджетними установами.

Місце держави в системі суб'єктів бюджетних правовідносин визначається її виключною бюджетною компетенцією та особливостями як владного суб'єкта. Однак, як зазначає Ю.А. Ровінський, щодо певної частини грошових коштів держава безпосередньо здійснює право володіння, користування та розпорядження, сама здійснює їх мобілізацію та використання. Стосовно іншої частини вона надає право володіння, користування та розпорядження державним підприємствам та організаціям. У свою чергу, М.П. Кучерявенко підкреслює, що держава – це владний власник надходжень і владний розпорядник цих коштів [24, с.379].

Основні характеристики держави як суб'єкта бюджетних правовідносин впливають з її особливого значення: вона, з одного боку, як владний суб'єкт є обов'язковим учасником правовідносин (більше того є автором нормативних приписів, які є обов'язковими); з другого – держава може бути другою стороною бюджетних правовідносин в особі уповноважених нею органів на здійснення певних видів фінансової діяльності.

Враховуючи, що розробці питання про розмежування категорій «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» у теоретичній літературі приділяється достатньо уваги, не зупиняючись детально, будемо виходити з того, що витлумачені вони в ній як неоднозначні. Суб'єкт права – носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, що має потенційну можливість участі в правовідносинах, тоді як суб'єкт правовідносин –

це реальний учасник останніх. Суб'єкт права – поняття більш широке, ніж суб'єкт правовідносин. Тому ми приєднаємося до думки Н.І. Хімічевої, що суб'єктами фінансового права є носії передбачених фінансово-правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків у сфері фінансової діяльності держави [25, с.71–72].

Дана теза повною мірою належить і до співвідношення понять «суб'єкт бюджетного права» і «суб'єкт бюджетних правовідносин». Так, розпорядник бюджетних коштів є суб'єктом бюджетного права, який відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання здійснює платежі з конкретною метою та стає учасником бюджетних правовідносин.

Організація фінансової діяльності держави у межах управління централізованими фондами коштів здійснюється через уповноважені органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, які є обов'язковими суб'єктами бюджетних правовідносин. Безпосередньо така діяльність реалізується через фінансовий апарат даних органів, в якому єдину фінансову політику в усіх галузях визначає парламент, втілює в життя уряд, а регулюванням конкретних відносин займаються органи, що спеціально створені для здійснення фінансової діяльності держави – Міністерство фінансів України, Національний Банк України тощо.

Суб'єктів бюджетного права можна поділити на колективних та індивідуальних. До колективних належать: Верховна Рада України, Рахункова палата, Кабінет Міністрів України тощо.

До індивідуальних суб'єктів бюджетного права відносяться: Президент України, Міністр фінансів та керівники бюджетних установ уповноважений на отримання бюджетних асигнувань та інші посадові особи наділені бюджетними повноваженнями не як фізичні особи, а як владні суб'єкти

Суб'єкти, якими є учасники бюджетних правовідносин на стадії виконання бюджету,

мають свої особливості порівняно з колом суб'єктів фінансового права, зокрема, сторона, яка виступає як владний представник.

Одна з провідних ролей у виконанні Державного бюджету України належить фінансовим органам, систему яких очолює Міністерство фінансів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю.

Безпосереднє здійснення фінансової діяльності у сфері виконання Державного бюджету за видатками покладено, з одного боку, на ДКСУ – наділене повноваженнями ведення бухгалтерського обліку всіх доходів і витрат державного бюджету України, встановлення єдиних правил ведення обліку та звітності про виконання бюджетів, кошторисів та здійснення контролю за їх дотриманням, а також здійснення платежів за дорученням розпорядника бюджетних коштів у визначених законом випадках та розпорядників бюджетних коштів, з другого боку – уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

Повноваження бюджетних установ як учасників бюджетного процесу можна об'єднати у три групи:

1) щодо головного розпорядника бюджетних коштів. Так, подання бюджетних запитів, що містять пропозиції та належне обґрунтування щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для діяльності бюджетної установи на наступний бюджетний період;

2) щодо власних бюджетних коштів. Наприклад, розробка плану своєї діяльності відповідно до компетенції, встановленої нормативно-правовими актами, і коштів, що виділяються з бюджету для досягнення мети цієї діяльності;

3) щодо нижчестоящих розпорядників бюджетних коштів та одержувачів, за їх наявності. Так, головні розпорядники бюджетних коштів до початку нового бюджетного року

визначають мережу розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів по територіях; затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня тощо.

Отже, ми можемо говорити про бюджетну компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Бюджетною компетенцією органів, наділених владними повноваженнями, є сукупність прав та обов'язків органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим та органу місцевого самоврядування винятково у сфері здійснення бюджетної діяльності, що окреслюється предметом їх відання та чітко визначено нормативно-правовими актами.

Можливість визнання фізичної особи учасником бюджетних правовідносин ще донедавна теорією фінансового права однозначно заперечувалася. Відносини фізичної особи і бюджету опосередковані податковими, трудовими та іншими видами зв'язків. Таку позицію займає більшість науковців-фінансистів. Проте нині існують й інші точки зору. У Російській Федерації визнання фізичної особи суб'єктом бюджетних правовідносин вже є однозначним [26, 27]. В Україні Н.Я. Якимчук розглядає підприємства різних форм власності як колективних суб'єктів бюджетних правовідносин та як індивідуального суб'єкта – фізичну особу, що отримує бюджетні кошти. В.Д. Чернадчук до суб'єктів бюджетних правовідносин, зокрема, відносить індивідуальних (приватних) суб'єктів (одержувачів бюджетних коштів).

Нормами бюджетних кодексів Росії та Казахстану закріплена можливість надання бюджетних коштів юридичним особам суб'єктам підприємницької діяльності та фізичним особам – виробникам товарів, робіт, послуг у формі субсидій (ст.78 [28], (ст.35 [29])).

До учасників бюджетного процесу в Білорусії законодавцем віднесено широке коло суб'єктів, зокрема: банки та інші організації, а також фізичні особи, що беруть участь у бюджетному процесі (ст.78 [30]). Таким чином, наявним є розширення кола суб'єктів бюдже-

тного права, а участь фізичних осіб у бюджетних правовідносинах стала можливою на стадії виконання бюджету.

Заслугує на увагу позиція П.С. Пацурківського: «Теорія бюджетного права вже опинилася перед об'єктивною необхідністю розробити нову доктрину суб'єктів бюджетного права», що, можливо, стосується саме віднесення у найближчому майбутньому фізичних та юридичних осіб приватного права до суб'єктів бюджетних правовідносин.

Що стосується нормативно-правового закріплення поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин» і використання його в бюджетному законодавстві, то БКУ не оперує зазначеною категорією. Натомість законодавець застосовує такі поняття, як «учасник бюджетного процесу». Так, стаття 19 БКУ визначає, що «учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетними повноваженнями визнаються права та обов'язки з управління бюджетними коштами».

Отже, здійснено загальну характеристику бюджетних правовідносин як виду фінансових. Першорядну увагу було зосереджено на особливостях правовідносин за участю суб'єктів, що наділені статусом бюджетної установи та здійснено наступні висновки:

1) бюджетним правовідносинам, насамперед, притаманні загальні ознаки, властиві всім видам правових відносин. Вони також мають родові ознаки, що характеризують їх як один з видів фінансових правовідносин. Визначальними є видові ознаки – обумовлені статусом бюджетної установи як особливого суб'єкта фінансових правовідносин. Ці відносини мають публічний та імперативний характер, цільову спрямованість і виникають з приводу розподілу, використання та контролю за використанням бюджетних фондів;

2) при реалізації своїх прав та обов'язків суб'єкт права вступає в бюджетні правовідносини, стає їх учасником та набуває нових характеристик, але не втрачає при цьому загально-

льно-правових властивостей, якими від був наділений до вступу в них;

3) поняття «суб'єкт бюджетного права» є ширшим за поняття «учасник бюджетних правовідносин», що в свою чергу не прирівнюється до поняття «учасник бюджетного процесу», і перебувають у співвідношенні як загальне і конкретне;

4) бюджетні правовідносини за участю бюджетних установ визначаються як урегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких наділені чітко визначеним колом прав та обов'язків, додержання яких забезпечується державним примусом. Свої особливості мають правовідносини, що виникають під час виконання бюджету, в яких владними повноваженнями наділено, як правило, дві сторони (виняток становлять відносини за участю бюджетних установ, створених органами державної влади або органами місцевого самоврядування (наприклад, школи, бібліотеки, вищі навчальні заклади тощо).

## ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах / С. С. Алексеев. – Т. 1. – Свердловск, 1972. – 396 с.
2. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Юрид. лит., 1960. – 191 с.
3. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
4. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави / П. С. Пацурківський. – Чернівці, 1997. – 243 с.
5. Ашмарина О. М. Финансовое право / О. М. Ашмарина / Финансовое право в условиях рынка в XXI веке», посвящается юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА : международная науч.-практ. конф. // Государство и право. – 2005. – № 4. – 120 с.

6. Запольский С. В. О предмете финансового права / С. В. Запольский // Изв. высш. уч. заведений. Правоведение. – 2002. – № 5. – 272 с.
7. Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений : монография / О. А. Дмитрик ; под ред. Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2004. – 160 с.
8. Бондаренко І. Механізм правового регулювання фінансових відносин / І. Бондаренко // Право України. – 2006. – № 5. – 198 с.
9. Воронова Л. К. Бюджетно-правовое регулирование в СРСР / Л. К. Воронова. – Київ : Радянська школа, 1975. – 184 с.
10. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / С.Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2008. – 456 с.
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
14. Худяков А. И. Правовые формы финансовой деятельности государства : автореф. дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук : 12.00.02. / И. А. Худяков ; Казах. нац. гос. ун-т им. Аль-Фараби. – Алматы, 1996. – 46 с.
15. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. В. Сидорова ; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 1998. – 23 с.
16. Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» // ВВР України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
17. Костов Милчо. Конституционни основи на бюджетното право / Милчо Костов. – София : Изд-во на Българската Академия на науките, 1976. – 200 с.
18. Бондаренко І. М. Правова регламентація господарської діяльності казенних підприємств : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / І. М. Бондаренко ; НАН України ; Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2001. – 16 с.
19. Воронова Л. К. Теоретические вопросы правового регулирования расходов государственных бюджетов союзных республик : автореф. дисс.... на соискание науч. степени докт. юрид. наук : 12.00.02 / Л. К. Воронова ; Московск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова. – М., 1981. – 40 с.
20. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / под ред. М. В. Карасевой. – СПб. : Питер 2003. – 208 с.
21. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 352 с.
22. Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование / С. И. Архипов. – СПб. : Юридический Центр Пресс, 2004. – 469 с.
23. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 348 с.
24. Кучерявенко М. П. Курс налогового права : в 6 т. / М. П. Кучерявенко. – Т. II. Введение в теорию налогового права. – Харьков : Легас, 2004. – 600 с.
25. Химичева Н. И. Финансовое право / Химичева Н. И., Покачалова Е. В. ; отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Норма, 2005. – 464 с.
26. Селюков А. Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика : монография / А. Д. Селюков. – М. : Изд-во МГСА, 2002. – Ч. 1. – 192 с.
27. Руденко А. А. Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участника бюджетного процесса : автореф. дисс. на соискание науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А. А. Руденко. – Саратов, 2008. – 26 с.
28. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.



29. Бюджетный кодекс Казахстана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00014&ogl=all>.
30. Бюджетный кодекс Республики Бела-  
рус [Электронный ресурс]. – Режим досту-  
пу: <http://www.yurist.by/byudzhetniy-kodeks-respubliki-belarus>.

*Чуприна Л. М. Правова характеристика фінансових правовідносин за участю бюджетних установ / Л. М. Чуприна // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 841–853 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11clmibu.pdf>*

Доводиться, що бюджетна установа є особливим суб'єктом бюджетного права та обов'язковим учасником фінансових правовідносин на стадії виконання бюджету в двохсторонньому порядку.

\*\*\*

*Чуприна Л.Н. Правовая характеристика финансовых правоотношений с участием бюджетных учреждений*

Доказывается, что бюджетное учреждение есть специальным субъектом бюджетного права и обязательным участником финансовых правоотношений на стадии исполнения бюджета.

\*\*\*

*Chupryna L.M. The Legal Description of the Financial Relations with Public Institutions*

It is proved that there is a special budgetary institution subject to the budget law and binding on member financial relationships at the stage of budget execution.

Форум права Форум