



Л. М. Чуприна,  
кандидат юридичних наук, асистент кафедри  
фінансового права, Київський національний  
університет імені Тараса Шевченка

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОЗНАК БЮДЖЕТНОЇ УСТАНОВИ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ

*У статті досліджено поняття бюджетної установи та розглянуто її особливості як суб'єкта фінансових правовідносин.*

*В статье исследовано понятие бюджетного учреждения и рассмотрены его особенности как субъекта финансовых правоотношений.*

*In the article a concept of budgetary establishment and its features are considered as a subject of financial legal relationships.*

**Ключові слова:** бюджетна установа, фінансові правовідносини, бюджетні правовідносини.

Бюджетні установи посідають чільне місце серед широкого кола суб'єктів фінансового права. Від належного здійснення покладених на них завдань та функцій залежить ефективність реалізації грошових фондів держави як на стадії виконання бюджету, що забезпечує діяльність законодавчих і виконавчих органів, до повноважень яких належить: розробка й затвердження нормативно-правових актів щодо планування доходів і видатків [1, с. 167], так і на стадіях бюджетного процесу, де вони виступають учасниками бюджетного процесу. Функціонування держави обов'язково сприяє виникненню фінансових відносин. За умов розвитку ринкової економіки відбуваються певні зміни не тільки щодо ролі, а й змісту та спрямованості контрольної діяльності певних органів держави [2, с. 22].

Розвиток фінансових правовідносин, видозміна їх суб'єктів привели до глобального перегляду базових категорій фінансового права, що підтверджується новою редакцією Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року та прийняттям Податкового кодексу України 2 грудня 2010 року.

Сьогодні в Україні питання, пов'язані з удосконаленням фінансової діяльності, набувають особливої актуальності. Найбільш важливими у цьому контексті є наукові доробки сучасних фахівців-фінансистів: Л. К. Воронової, О. О. Дмитрик, О. А. Музики-Стефанчук, Н. Ю. Пришви, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук. Хоча окремі аспекти окресленої проблеми розкривалися зазначеними вченими дещо й під іншим кутом.

У статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетну установу розглянуто як орган, установу чи організацію, визначену Конституцією України, а також установу чи організацію, створену у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок державного бюджету чи місцевих бюджетів [3].

До загальноправового статусу установи належать: цілі і завдання; порядок створення і припинення діяльності; функції; права та обов'язки; відповідальність; порядок управління. Тоді як порядок створення і припинення діяльності, а також поря-

док підпорядкування в основному перебувають за межами фінансово-правового регулювання.

На сьогодні поняття „бюджетна установа” не є нормою Цивільного та Господарського кодексів України. Разом з тим вживається термін „установа” (як організація), створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, через об'єднання їх майна для досягнення певної мети. Тобто термін „установа” використовується у Цивільному кодексі України як різновид організаційно-правової форми юридичної особи нарівні з товариством. Це поняття не є тотожним поняттю, яке застосовується у статті 2 Бюджетного кодексу України, де головною умовою є порядок забезпечення таких організацій фінансовими ресурсами і коло суб'єктів їх створення є чітко закріпленим.

У статті 81 Цивільного кодексу України зазначено, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; визначено сферу цивільно-правового регулювання та встановлено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права визначаються Конституцією та законами України [4].

Так, фінансово-правовий термін „бюджетна установа” об'єднує велику кількість організацій, природа яких є дуже неоднорідною, а правовий статус – від найвищого (парламент, уряд) до найнижчого (місцеві державні адміністрації, школи).

Організації, що виконують функції, аналогічні функціям бюджетної установи в Україні, існують у більшості країн світу: у Білорусі – бюджетна організація; у Росії – державні та муніципальні органи можуть бути або бюджетними, або автономними (причому правовий статус кожного з них суттєво відрізняється); у Казахстані – державна установа, яка є адміністратором бюджетних програм; у Молдові – публічні установи; у Болгарії – органи державного сектора; у Франції – державні установи та місцеві органи влади. Але незважаючи на всю різноманітність назв, діяльність кожної з окреслених організацій спрямована на здійснення одних і тих



самих функцій кожної з держав, що маємо довести впродовж подальшого дослідження.

У результаті дискусії, яка відбулася між ученими-юристами за часів Радянського Союзу [5, с. 206; 6, с. 24], науковці дійшли висновку, що загальна характеристика правової сутності бюджетної установи має такі особливості: 1) установи, які наділені правами самостійного розпорядника кредиту, відповідають основним рисам юридичної особи; 2) у цивільних правовідносинах бюджетна установа виступає від власного імені; в) вона має організаційну єдність, тобто діє на основі положення (загального для всіх установ даного типу або на основі спеціального статуту); 3) наявність самостійного кошторису свідчить про майнову відокремленість установи, причому у майнових відносинах вона наділена визначеною мірою оперативної самостійності; 4) вона самостійно відповідає за своїми боргами за рахунок коштів кошторису.

У сучасних правовідносинах бюджетні установи України наділяються загальною правоздатністю та виступають юридичними особами публічного права, за умови їх реєстрації в Єдиному державному реєстрі. Вимога законодавця передбачає застосування єдиного порядку реєстрації для всіх, але для юридичних осіб публічного права державна реєстрація може мати свої особливості. У новітніх економічних умовах можливість набуття бюджетною установою загальної правоздатності є позитивним явищем. Проте необхідно погодитися з висновком, який у своєму дисертаційному дослідженні зробив Л. В. Винар, що правоздатність юридичних осіб публічного права, заснованих державою, повинна бути спеціальною [7, с. 14].

Віднесення бюджетної установи до суб'єктів публічних правовідносин зустрічається і у законодавстві інших країн світу. Так, Закон Республіки Болгарія „Про фінансове управління і контроль у публічному секторі” [8] визначає сферу здійснення фінансового управління і контролю, а також принципи і вимоги до системи органів управління публічними коштами. Під публічними коштами болгарський законодавець розуміє будь-які кошти, що збирають і отримують, зберігають, розподіляють і використовують організації публічного сектора, включаючи кредити та субсидії. До органів публічного сектора належать вісім груп організацій, серед яких: міністерства та відомства; організації, що фінансуються шляхом виділення коштів з державного та муніципального бюджетів; установи, що здійснюють програми Європейського Союзу, та інші організації, яким надаються кошти з централізованих грошових фондів держави [8].

При дослідженні чинного законодавства України з метою виявлення суттєвих ознак бюджетної установи встановлено, що термін „установа” широко застосовується в нормативно-правових актах соціально-культурної спрямованості, де ним часто позначають будь-які організації, що виконують функції соціально-культурного характеру, незалежно від їх організаційно-правової форми.

У законодавстві деяких інших країн, на відміну від законодавства України, окреслюється сфера

(хоча й досить умовно) діяльності бюджетної установи. Так, при визначенні бюджетної організації Бюджетним кодексом Республіки Білорусь зазначається, що дана установа створена для здійснення управлінських, соціально-культурних, науково-технічних та інших функцій некомерційного характеру [9].

Такий акцент на визначенні поняття „установа” відповідає його баченню з боку адміністративно-правового розуміння. З позицій цивільного та господарського права першорядне значення має організаційно-майновий бік правового статусу колективного утворення, який не обов'язково визначається змістом його основної діяльності й у цьому розумінні – характером виконуваних ним функцій.

Термін „бюджетна установа” об'єднує велику кількість різноманітних груп організацій, кожна з яких має свої особливості, що зумовлює широке коло нормативно-правового регулювання. Незалежно від виду належності основні засади їх створення та діяльності насамперед регулюються Конституцією та законами України.

До конституційного статусу бюджетних установ відносять правові норми, які містяться в Конституції України. Так, до виключних повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього. Тобто правову основу конституційного статусу бюджетної установи становлять ті норми, які є загальнообов'язковими, вони є правовою базою всіх бюджетних установ.

Незаперечною ознакою бюджетної установи є її неприбутковість, що закріплено нормами Бюджетного кодексу України, а також нормами конституційних законів, які мають загальнодержавне значення. До таких належать закони України „Про Кабінет Міністрів України”, „Про місцеве самоврядування в Україні”. Щодо цього професор Л. К. Воронова зазначає, що „Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, з одного боку, є керівними органами в усіх галузях державної діяльності, у тому числі фінансової, а з другого – як усі бюджетні установи для здійснення своїх повноважень потребують бюджетних асигнувань” [1, с. 16].

До нормативно-правових актів, які становлять правову базу галузевого статусу, відносять акти, обсяг дії яких залежить від сфери функціонування бюджетної установи певного виду. Для прикладу розглянемо Міністерство охорони здоров'я України, яке є центральним органом виконавчої влади у даній галузі, в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Міністерство в разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти. У випадках, передбачених законодавством, рішення Міністерства охорони здоров'я, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами й організаціями всіх форм власності та громадянами. У сфері фінансової



належністю та поширюються тільки на органи його підпорядкування.

Щодо цього професор М. В. Карасьова, підтримуючи думку, висловлену А. В. Міцкевичем [10, с. 113], зазначає, що міністерства як бюджетні установи виступають суб'єктами фінансового права у відносинах з приводу отримання бюджетних асигнувань: для оплати праці, придбання необхідного майна тощо. У цьому випадку фінансові правовідносини, що виникають, ніяк не пов'язані з їх владними повноваженнями, а навпаки – процедура одержання міністерством бюджетних асигнувань така сама, як і для будь-якої іншої бюджетної установи. Правосуб'єктність міністерств, державних комітетів у відносинах з приводу отримання бюджетних асигнувань визначається статусом бюджетної установи [11, с. 120–121].

Отже, з одного боку, міністерства як владні суб'єкти фінансового права під час здійснення ними фінансової діяльності мають статус вищого керівного органу відносно підпорядкованих їм установ, а з іншого – правове становище як міністерства, так і підпорядкованої йому організації однаково зумовлене статусом бюджетної установи.

Для того щоб зорієнтуватися у широкому колі бюджетних установ та з'ясувати всі їх ознаки, необхідно виділити характерні риси кожної групи, тобто класифікувати бюджетні установи за різними показниками.

Залежно від рівня бюджетної системи України бюджетні установи поділяються на: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; бюджетні установи, створені органами державної влади; бюджетні установи, створені органами влади Автономної Республіки Крим; бюджетні установи, створені органами місцевого самоврядування.

Аналіз норм Бюджетного кодексу України дозволяє класифікувати бюджетні установи, залежно від обсягу бюджетних повноважень, на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

На нашу думку, ураховуючи особливе значення бюджетних повноважень розпорядників бюджетних коштів, виникає необхідність в окремій їх класифікації за такими критеріями:

1) залежно від сфери впливу: загальні – ті, що характерні всім бюджетним установам, та спеціальні – ті, що притаманні їм залежно від сфери здійснення професійної діяльності;

2) залежно від часу дії: постійні – відповідно до мети їх створення та повноваження розпорядника бюджетних коштів; періодичні – завдання встановлені у законі або рішенні про бюджет на поточний рік, а також повноваження, визначені певними бюджетними програмами;

3) залежно від змісту мети здійснюваної діяльності: внутрішньоорганізаційні (наприклад, ведення бухгалтерського обліку, виплата заробітної плати) та контрольні. У свою чергу, контрольні повноваження поділяються на горизонтальні (поточний фінансовий контроль, здійснення якого притаманне всім бюджетним установам) та вертикальні (контр-

ольні функції вищих розпорядників бюджетних коштів відносно нижчих).

Бюджетний кодекс України окремо не визначає сфери суспільного життя, функціонування бюджетних установ. Тоді як, згідно з Бюджетним кодексом Республіки Білорусь, бюджетна установа – це організація, створена Президентом Республіки Білорусь, державними органами, у тому числі місцевою радою депутатів, місцевим виконавчим і розпорядчим органом або іншою уповноваженою на це Президентом Республіки Білорусь державною установою для здійснення управлінських, соціально-культурних, науково-технічних або інших функцій некомерційного характеру, яка фінансується з відповідного бюджету на основі бюджетного кошторису, бухгалтерський облік якої ведеться відповідно до плану рахунків бухгалтерського обліку, затвердженого у встановленому порядку для бюджетних організацій, або облік активів і зобов'язань якої ведеться відповідно до законодавства для державних органів, що мають військові формування, військові частини та організації, а також підпорядковані цим органам військові частини та організації.

За видами діяльності бюджетні установи можна поділити залежно від сфери функціонування: медицина, економіка, екологія, культура, освіта та спорт, міжнародні відносини, охорона правопорядку та оборона країни тощо.

Розглядаючи бюджетну установу як суб'єкта публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) [12, с. 23], професор Н. Ю. Пришва виділяє два види бюджетних установ: 1) органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями; 2) установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи міських бюджетів, – школа, бібліотека, вищий навчальний заклад тощо [12, с. 80]. Ця класифікація допомагає визначити та відмежувати суттєві ознаки організацій двох видів. Перший з них наділено владними повноваженнями, що є основою складової компетенції та становить один з основних елементів фінансово-правового статусу бюджетної установи.

Бюджетний кодекс України чітко регламентує більшість питань, пов'язаних з відносинами, що виникають між головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками коштів нижчого рівня. Суворий порядок використання бюджетними установами коштів зумовлений насамперед методом правового регулювання і визнається гарантією стабільного функціонування органів держави та здійснення бюджетними установами їх функцій, що не розглядається автором дисертаційної роботи як колізія норм господарського і фінансового законодавства.

У широкому значенні всі ознаки бюджетної установи можна поділити на: 1) загальні, які є основними та обов'язковими та чітко визначеними для кожної бюджетної установи; 2) спеціальні, які є по-



хідними та диференційованими для кожної групи бюджетних установ, що залежить від сфери функціонування, організаційно-правової форми тощо (наприклад, дозволений перелік платних послуг).

На нашу думку, незважаючи на різні критерії класифікації, усім видам бюджетних установ властиві такі загальні ознаки:

– бюджетні установи створюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування або є такими самі;

– метою утворення та діяльності бюджетних установ є виконання завдань держави перед суспільством, що втілюється у різних функціях бюджетної установи (освіти, культури та науки, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту тощо);

– наділені правами юридичної особи;

– утримуються за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів на основі бюджетного розпису;

– є розпорядниками бюджетних коштів різного рівня;

– є неприбутковими організаціями, що спрямовують усі свої кошти на досягнення статутних цілей;

– наділені виключним правом надавати адміністративні послуги;

– мають право надавати державні та інші види послуг, у тому числі за плату;

– наділені правом оперативного управління щодо майна, яке надане їм власником (як правило, органом державної влади й органом місцевого самоврядування) для здійснення своїх функцій;

– можуть від власного імені вступати у правовідносини, як у фінансово-правові (учасниками яких бюджетні установи, як правило, визнаються ще на етапі їх створення під час присвоєння їм статусу головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників нижчого рівня), так й у правовідносини, що виникають на підставі різного виду правочинів.

Отже, бюджетна установа – це орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бю-

джету чи місцевих бюджетів та наділена виключним правом надавати адміністративні послуги.

На основі здійсненого аналізу можна констатувати, що бюджетна установа як суб'єкт бюджетних правовідносин має ряд ознак, які, по-перше, властиві будь-якому суб'єкту фінансового права; по-друге, вона наділена ознаками, які притаманні тільки їй. Отже, ознаки бюджетної установи поділяються на загальні, характерні для всіх суб'єктів фінансового права, і спеціальні ознаки.

#### Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підручник] / Воронова Л. К. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : [монографія] / Чернадчук В. Д. – Суми : Університетська книга, 2008. – 456 с.
3. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. № 2456-VI.
4. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р. № 435-IV.
5. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица) / С. Н. Братусь // Ученые труды. Выпуск XII. – М. : Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1947. – 363 с.
6. Коган М. Л. Правовое положение распорядителей кредитов / М. Л. Коган, Н. И. Куфакова. – М. : Госюриздат, 1960. – 52 с.
7. Винар Л. В. Правовой статус юридических осіб, основанных государством : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституційне право” / Винар Василь Андрійович. – Львів, 2006. – 14 с.
8. Про фінансове управління і контроль у публічному секторі : закон Республіки Болгарія [Електронний ресурс] / Парламент Республіки Болгарія.
9. Бюджетный кодекс Республики Беларусь : от 16.07.2008 г.
10. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / Мицкевич А. В. – М. : Юрид. лит., 1962. – 213 с.
11. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / Карасева М. В. – М. : Норма-ИНФРА-М, 2001. – 283 с.
12. Пришва Н. Ю. Публічні доходи : поняття та особливості правового регулювання / Пришва Н. Ю. – К. : КНТ, 2008. – 200 с.

*Стаття надійшла до редакції 05.10.2011 р.*