

УДК 351.72.(4/9)(477)

Р.І. Фрич

приватний нотаріус
Івано-Франківського міського нотаріального округу**ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ
ЯК СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

У статті досліджено проблеми правового статусу бюджетних установ, особливості фінансової діяльності бюджетних установ; розрізнено органи публічної влади як бюджетні установи; проаналізовано їх компетенцію та бюджетні установи, які створюються рішенням органів публічної влади, їх права та обов'язки; розмежовано поняття "суб'єкт фінансового права" і "суб'єкт (чи учасник) фінансового правовідношення"; подано визначення поняттю правосуб'єктності бюджетних установ і розкрито її специфіку.

Ключові слова: бюджетна установа, фінансові правовідносини, фінансове право, орган державної влади, бюджет, фінансування, бюджетні кошти.

Розгляд загальних проблем правового статусу бюджетних установ передбачає дослідження питань, зумовлених, зокрема, особливостями різних видів їх організаційно-правових форм. Це стосується, передусім, поняття "правосуб'єктність бюджетних установ" як однієї із засадничих категорій фінансового права.

Мета статті – дослідити правосуб'єктність бюджетних установ як суб'єктів фінансового права.

Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові здобутки таких вітчизняних і зарубіжних учених-юристів, як: Д.А. Бекерська, С.М. Братусь, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, І.Б. Заверуха, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Н.І. Хімічева.

У національному законодавстві України фундаментом для функціонування фінансово-правових інститутів є Конституція, яка регулює найважливіші сфери суспільних відносин. Конституція України встановлює на території держави основи правосуб'єктності всіх суб'єктів права, у тому числі й бюджетних установ як суб'єктів фінансового права.

Л.М. Чуприна вважає, що термін "бюджетна установа" об'єднує велику кількість різноманітних груп організацій, кожна з яких має свої особливості, що зумовлює широту кола нормативно-правового регулювання. Незалежно від виду належності, основні засади їх створення та діяльності насамперед регулюються Конституцією та законами України [4, с. 129].

Якщо розглядати особливості фінансової діяльності бюджетних установ, у першу чергу, необхідно відзначити те, що її здійснюють усі органи державної влади як бюджетні установи залежно від встановленої компетенції. Так, відповідно до Конституції

України, Верховна Рада України приймає закони України з питань: Державного бюджету України; податків і зборів; фінансового, валютного, кредитного, митного регулювання; грошової емісії. Бюджетні установи органів публічної влади здійснюють функції фінансової діяльності відповідно до встановленого чинним законодавством України розмежування компетенції між центральними органами державної влади, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Так, до компетенції держави в особі Верховної Ради України належать: встановлення основ фінансової політики, фінансове, валютне і кредитне регулювання, встановлення податків і зборів.

Президент України як глава держави забезпечує у сфері фінансів погоджене функціонування і взаємодію бюджетних установ органів державної влади, виходячи з положень Конституції, визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави, відповідно до якої будується фінансова політика. Президент України видає укази і розпорядження, підписує Закони України "Про Державний бюджет України на відповідний рік" та інші закони України з фінансових питань.

Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження у сфері бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної політики. Зокрема, відповідно до ст. 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI Кабінет Міністрів України сприяє стабільності грошової одиниці України; розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, приймає

рішення про випуск облігацій державних внутрішніх і зовнішніх позик; організовує державне страхування; забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення.

Бюджетні установи представницьких і виконавчих органів влади виконують на відповідній території функції у сфері фінансів у межах своєї компетенції.

Бюджетні установи органів державного управління України, виконуючи свої основні завдання в певній сфері діяльності, здійснюють одночасно й фінансову діяльність, яка забезпечує виконання ними своїх основних завдань і функцій.

Система бюджетних установ неоднорідна. Існують бюджетні установи системи органів державного управління, для яких сама фінансова діяльність є основною, такою, що визначає зміст їх компетенції. Ця система бюджетних установ фінансово-кредитних органів, спеціально створених для управління фінансами і здійснення контролю в цій сфері як їх невід'ємної функції. Ці бюджетні установи охоплюють своїм впливом усі ланки фінансової системи — бюджет, цільові позабюджетні фонди, кредит, страхування, фінанси підприємств, організації, установ. Система фінансово-кредитних органів в Україні у зв'язку з економічними перетвореннями істотно перебудована: з'явилися нові органи (Міністерство доходів і зборів України, Державна фінансова інспекція України), перебудована структура Міністерства фінансів України.

Для здійснення фінансової діяльності як основної функції були створені спеціальні органи державного управління: Міністерство фінансів України; Державна казначейська служба України; Міністерство доходів і зборів України; Рахункова палата України; Національний банк України.

Міністерство фінансів України, відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу й обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

До бюджетних установ системи органів державного управління фінансами в Україні, крім Міністерства фінансів України, на-

лежать також місцеві державні адміністрації. Крім того, у системі органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць (районів і міст) утворюються місцеві ради.

Державна казначейська служба України (Казначейство України) створена Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011. Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі – Міністр).

Казначейство України входить до системи органів виконавчої влади й утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Органи Казначейства взаємодіють із місцевими органами державного управління в процесі зарахування доходів і взаєморозрахунків між бюджетами, а також координації роботи зі створення інформаційної бази про стан бюджетної системи України.

Казначейство інформує законодавчий і виконавчі органи державної влади України про результати виконання Державного бюджету України, інші фінансові операції Кабінету Міністрів України, а також про стан державних позабюджетних фондів і бюджетної системи України в цілому.

Відповідно до ст. 98 Конституції України, контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР, Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Відповідно до ст. 2 вищенаведеного Закону, завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього й зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам,

- міжнародним організаціям, передбаченим у Державному бюджеті України;
- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України й уповноважених банках;
 - аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також щодо вдосконалення бюджетного процесу в цілому;
 - регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього й зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;
 - виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Закон визначає коло суб'єктів, на яких поширюються контрольні повноваження Рахункової палати, а саме, відповідно до ст. 6 Закону України "Про Рахункову палату", Рахункова палата України перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів й коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків за кожним фондом окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України:

- контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;
- контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках і кредитних установах України.

Таким чином, сфера дій контрольних повноважень Рахункової палати відносно вказаних суб'єктів пов'язана з Державним бюджетом, позабюджетними фондами і державною власністю.

Особливе становище серед бюджетних установ, що здійснюють фінансову діяльність, займає Національний банк України, який діє відповідно до Закону України "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. Відповідно до ст. 4 цього Закону, Національний банк є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених цим Законом випадках — також за рахунок

Державного бюджету України. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності та перебуває у його повному господарському віданні.

Відповідно до ст. 6 цього Закону та Конституції України (254к/96-ВР), основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. При виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Національний банк у межах своїх повноважень сприяє стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цінової стабільності.

Повертаючись від аналізу правосуб'єктності фінансових і фінансово-кредитних органів до теоретичних питань, пов'язаних із суб'єктами, слід зазначити, що фінансове право, регулюючи суспільні відносини, котрі належать до його предмета, визначає коло учасників або суб'єктів цих відносин, наділяє їх юридичними правами й обов'язками, які забезпечують планомірне утворення, розподіл і використання державних грошових фондів. Носії цих прав і обов'язків є суб'єктами фінансового права [3, с. 71]. Суб'єкт фінансового права має фінансову правосуб'єктність і може завдяки цьому брати участь у конкретному фінансовому правовідношенні [1, с. 85].

Слід розрізняти поняття "суб'єкт фінансового права" і "суб'єкт (чи учасник) фінансового правовідношення", хоча вони багато в чому збігаються. Суб'єкт фінансового права — це особа, що має правосуб'єктність, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин, оскільки вона наділена необхідними правами й обов'язками. Суб'єкт фінансового правовідношення — це реальний учасник конкретного правовідношення.

Бюджетні установи є суб'єктами права як стійкі, постійні утворення, які характеризуються єдністю волі та мети, а також певною внутрішньою організацією.

Під правоздатністю бюджетних установ слід розуміти загальну можливість мати передбачені законом права й обов'язки, що визнаються державою, здатність бути їх носієм.

Поняття правоздатності було сформульоване і введене в практику буржуазними кодексами в XIX ст. (французький Цивільний кодекс 1804 р.). На той час категорією правоздатності користувалося і англійське цивільне право. Як бачимо, цей інститут зобов'язаний своїм походженням цивільному законодавству, проте в подальшому він набув ширшого значення.

Правоздатність сама по собі жодного реального блага не дає. Це тільки "право на право", тобто право мати право, а вже останнє відкриває шлях до володіння тим

чи іншим благом, здійснення певних дій, висування вимог. Не можна на основі однієї лише правоздатності що-небудь вимагати, крім визнання бути рівноправним членом суспільства.

Відмінність правоздатності від суб'єктивного права полягає в тому, що вона: а) невід'ємна від суб'єкта права (його не можна позбавити правоздатності), "відібрати", "відняти" її; б) її не можна делегувати іншим; в) первинна відносно суб'єктивного права; г) абстрактна, а суб'єктивне право конкретне.

Правоздатність не можна розглядати як сумарне вираження прав і обов'язків, носієм яких може бути певна особа, тому що таке сумарне вираження дане в самому законі.

Загальність правоздатності полягає в тому, що державна влада із самого початку заздалегідь наділяє всіх суб'єктів права однією загальною властивістю – юридичною здатністю бути носієм відповідних прав і обов'язків з тих, що передбачені законом. Те, що фактична можливість володіння тими чи іншими правами через ряд обставин настає в різний час, і робить правоздатність різною. Із цього виходить і міжнародне право.

Проте, будучи категорією універсальною, правоздатність виявляє себе в різних галузях права по-різному, тому нерідко виникають сумніви і суперечки відносно загального характеру правоздатності.

Стосовно предмета нашого розгляду підкреслимо ще раз, що правоздатність — не сума певних прав, не їх кількісне вираження, а неодмінний і постійний стан бюджетних установ, передумова до правообладання. Сам термін "правоздатність" дуже точно передає сенс цього поняття.

Розрізняють загальну, галузеву і спеціальну правоздатність [2, с. 522].

Загальна правоздатність є принциповою можливістю особи мати будь-які права й обов'язки з тих, що передбачені чинним законодавством, хоча фактичне володіння тими чи іншими правами може настати лише за відомих умов. У вітчизняному законодавстві немає визначення загальної правоздатності, але в науці, у загальній теорії права, воно склалося.

Галузева правоздатність дає можливість придбавати права в тих чи інших галузях права, тому вона й називається галузевою (наприклад, шлюбна, трудова, виборча, фінансова).

Правоздатність бюджетних установ як юридичних осіб є галузевою, оскільки вони як суб'єкти фінансового права можуть брати участь у конкретному фінансовому правовідношенні.

Разом із правоздатністю в теорії права розрізняють і таке поняття, як правосуб'єктність. Правосуб'єктність є правоздатністю і дієздатністю разом узятими. Під дієздатністю розуміється не лише можливість суб'єкта мати права й обов'язки, а й здатність здійснювати їх своїми особистими

діями, відповідати за наслідки, бути учасником правових відносин. Дієздатність залежить від віку і психічного стану особи, тоді як правоздатність не залежить від вказаних обставин. Якщо правоздатність супроводжує індивіда впродовж усього його життя, то дієздатність – лише з певного віку.

Правосуб'єктність як об'єднане поняття відображає ті ситуації, за яких правоздатність і дієздатність нероздільні в часі, органічно зливаються воєдино, наприклад, в організацій або дорослих осіб, коли вони одночасно і правоздатні, і дієздатні. Не існує правоздатних, але недієздатних колективних суб'єктів. На них розмежування вказаних властивостей не поширюється. Стосовно бюджетних установ як юридичних осіб можна говорити про їх правосуб'єктність, оскільки для цих суб'єктів правоздатність і дієздатність нероздільні.

У більшості галузей права розподіл правоздатності та дієздатності позбавлений практичного сенсу. Немислиме становище, коли суб'єкт володів би, наприклад, трудовою, виборчою правоздатністю, але був би позбавлений дієздатності. Тут обидві якості виступають як єдине ціле. Навпаки, в майнових правовідносинах кредитор може стягнути борг, що належить йому, не обов'язково особисто, так само як і щось купити, продати, виконати зобов'язання, здійснити ту чи іншу операцію. Тут правоздатність і дієздатність можуть не збігатися в одній особі. Відмінність між правоздатністю і дієздатністю важлива для характеристики фінансової правосуб'єктності фізичних осіб як суб'єктів фінансового права, оскільки здатність здобути фінансові права і виконувати фінансові обов'язки виникає у фізичних осіб лише після досягнення певного віку. У зв'язку із цим, будучи фінансово-правоздатними, вони до досягнення певного віку не є фінансово дієздатними.

Стосовно бюджетних установ слід зазначити, що в таких суб'єктів фінансового права, як органи публічної влади, організації (бюджетні установи) правосуб'єктністю є правоздатність і дієздатність одночасно. Її межі в організацій визначені їх фінансовими правами й обов'язками, а в державних органів — компетенцією у сфері фінансової діяльності, встановленою в чинному законодавстві.

Висновки. Правосуб'єктність бюджетних установ є узагальнювальною категорією. Вона включає: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність. У цілому правосуб'єктність бюджетних установ є однією з обов'язкових юридичних передумов фінансових правовідносин.

Бюджетні установи мають самостійну організаційно-правову форму і набувають різного вигляду залежно від призначення самої установи й виконуваних нею функцій. Бюджетні установи як суб'єкти фінансового права мають свої особливості. Виділяючи

бюджетні установи з інших суб'єктів фінансового права, їх відмінні риси утворюються із сукупності ознак бюджетних установ як юридичних осіб, як колективного суб'єкта фінансового права, як некомерційної організації. Цей статус має самостійний характер. Це дає змогу говорити про бюджетні установи як про самостійний об'єкт правового регулювання. Бюджетні установи як суб'єкти фінансового права мають фінансову правосуб'єктність. Зміст правосуб'єктності бюджетних установ відповідно до закону, статуту або положення про них визначається тими конкретними цілями, для досягнення яких вони створені, і в рамках спеціальної правоздатності бюджетних установ можна говорити про них як про самостійний феномен фінансового права.

Список використаної літератури

1. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : учебник / М.В. Карасева. – М. : Юристъ, 2000. – 220 с.
2. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – 710 с.
3. Химичева НИ. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 240 с.
4. Чуприна Л.М. Бюджетна установа як особливий суб'єкт фінансових правовідносин / Л.М. Чуприна // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – 142 с.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013.

Фрич Р.И. Правосубъектность бюджетных учреждений как субъектов финансового права

В статье автор исследует проблемы правового статуса бюджетных учреждений, особенности финансовой деятельности бюджетных учреждений; различает органы публичной власти как бюджетные учреждения, анализирует их компетенцию, и бюджетные учреждения, которые создаются решением органов публичной власти, анализирует их права и обязанности; различает понятия "субъект финансового права" и "субъект (или участник) финансового правоотношения", дает определение понятию правосубъектности бюджетных учреждений и характеризует ее специфику.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, финансовые правоотношения, финансовое право, орган государственной власти, бюджет, финансирование, бюджетные средства.

Frych R. The legal personality of public institutions as agents of financial law

The author examines in the article the problems of legal status of budgetary establishments, features of budgetary establishments financial activity, distinguishes public government bodies as budgetary establishments, analyses their competence, and budgetary establishments are created by the decision of public government bodies, analyses their right and duties, distinguishes to distinguish concept "subject of financial law" and "subject (whether participant) of financial legal relationship". The author gives determination to the concept of legal personality of budgetary establishments and characterizes their specific, analyses the financial competence of Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of finance of Ukraine, Government treasury service of Ukraine, Account chamber of Ukraine, National bank of Ukraine as budgetary establishments. It has been marked on the basis of analysis to legal personality of financial organs, that a financial right, regulating public relations that belong to his object, determines the circle of participants or subjects of these relations, provides with them legal rights and duties, that provide systematic formation, distribution and use of state money funds.

An author distinguishes a general, branch and special legal capacity. A general legal capacity is fundamental possibility of person to have any right and duties from a number foreseen a current legislation, although the actual possessing those or other rights can come only at the known terms. There is not determination of general legal capacity in a home legislation, but in science, in the general theory of right, it was folded.

A branch legal capacity gives an opportunity to acquire rights in those or other fields of law, that is why it has been named branch (for example, marriage, labour, electoral, financial).

A legal capacity of budgetary establishments as legal entities is branch, as they as financial legal subjects can participate in a concrete financial legal relationship.

Key words: budgetary establishment, financial legal relationships, financial right, public authority, budget, financing, budgetary facilities.