



Наталія ЯКИМЧУК,
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідуючого кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України,
радник юстиції

СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСУ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Ключові слова: правовий статус розпорядників бюджетних коштів; принципи правового статусу; законний інтерес; права та обов'язки; повноваження; гарантії; правові обмеження; функції та завдання; засади відповідальності; бюджетна правосуб'єктність.

Правовий статус суб'єктів бюджетних правовідносин є складним багатогранним правовим явищем, реалізація якого на практиці ускладнена неоднороззначністю розуміння його природи та складових. Щоб визначити поняття правового статусу, зокрема розпорядників бюджетних коштів, необхідно розкрити його структуру, склад, тобто визначити його юридичну конструкцію. На наш погляд, структура правового статусу – це не просто поняття, а модель, внутрішня будова, що відображає його складну систему.

На сьогодні склались два погляди (вузький і широкий) на структуру такої категорії, як «правовий статус». Прихильники вузького підходу до категорії «правовий статус» відносять до неї лише права і обов'язки (стосовно особистості) або компетенцію (щодо органів та деяких інших суб'єктів) [1; 2, 69; 3]. На їхню думку, інші інститути лише доповнюють характеристику правового статусу, обслуговують його, однак не входять до нього як структурні елементи. За широкого підходу структурне ускладнення та змістове розширення правового статусу здійснюється за рахунок включення до нього інших елементів (місце в системі управління, правосуб'єктність, принципи і гарантії реальності правового статусу тощо). На наш погляд, широке тлумачення правового статусу, особливо коли йдеться не лише про нормативний його прояв, заслуговує

на більшу увагу. Воно дає можливість всебічно охарактеризувати того чи іншого суб'єкта правових відносин, з'ясувати його юридичні властивості та зв'язки. Окрім того, за широкого підходу до категорії правового статусу її аналіз стає динамічним: простежується послідовність стадій набуття статусу, володіння ним, його реалізації та статусної відповідальності.

Так, А.А. Руденко пропонує структуру фінансово-правового статусу, зокрема, головних розпорядників коштів Федерального бюджету РФ розглядати у вигляді наступних елементів, об'єднаних у блоки [4, 8]: 1) цільовий блок, який включає в себе цілі та завдання фінансової діяльності головних розпорядників коштів Федерального бюджету; 2) структурно-організаційний блок, що складається з форм і методів фінансової діяльності головних розпорядників коштів Федерального бюджету; 3) компетенційний блок, що включає повноваження (права і обов'язки), які становлять основний зміст фінансово-правового статусу головних розпорядників коштів, а також функції головних розпорядників коштів Федерального бюджету в процесі здійснення фінансової діяльності; 4) гарантії як елемент фінансово-правового статусу; 5) відповідальність головних розпорядників коштів Федерального бюджету.

Проте єдино виробленої концепції щодо конструкції «правового статусу» загалом та фінансово-правового статусу зокрема у

прихильників широкого підходу не вироблено. Тому формально-логічний метод дослідження потребує проаналізувати кожен із елементів, що входять до правового статусу, з метою визначення можливості визнання їх елементами правового статусу розпорядників бюджетних коштів та їх роль для даної правової категорії. На нашу думку, до складових правового статусу розпорядників бюджетних коштів слід віднести зазначені нижче його елементи.

1. *Принципи правового статусу.* До елементів правового статусу принципи відносять Е.І. Козлова, О.Є. Кутафін [5, 152] та інші. Основними і найбільш суттєвими ознаками розпорядників бюджетних коштів (РБК), що характеризують засади їх правового статусу (тобто тих, що розглядають їх як суб'єктів публічної влади), можна назвати: 1) державно-правова (публічна) природа РБК; 2) розпорядники бюджетних коштів – це зовнішня форма керованої підсистеми системи управління державними фінансами (яка, в свою чергу, також є системою з внутрішньою організаційно-функціональною структурою); 3) структура системи РБК поділяється на горизонтальну (головні і нижчестоящі РБК) та вертикальну (розпорядники коштів Державного бюджету України, бюджету АРК, місцевих бюджетів); 4) їх діяльність є формою фінансової (бюджетної) діяльності спеціальних публічних суб'єктів, що регулюється фінансовим правом і здійснюється відповідно до наступних принципів:

- державна і територіальна цілісність, єдність бюджетної системи в Україні та єдність будови системи РБК;
- поширення суверенітету держави на всю її територію і на всіх РБК;
- верховенство Конституції і законів на всій території щодо питання регулювання правового статусу РБК (місцеві рішення можуть стосуватися лише питання обсягів бюджетних асигнувань, що їм надаються);
- єдність системи РБК;
- компетентність: з метою здійснення покладених на них завдань розпорядники наділяються бюджетними асигнуваннями та державно-владними повноваженнями: правові акти, що приймаються ними в межах закону, обов'язкові до виконання;

- відповідальність: принцип, що закріплений в ст. 7 та ст. 28 БК України;

- чітке визначення пріоритетного джерела бюджетних асигнувань для кожного РБК;

- самостійне здійснення РБК покладених на них бюджетних повноважень;

- забезпечення належного здійснення РБК покладених на них бюджетних повноважень, прав і обов'язків;

- циклічність – чинність бюджетної правосуб'єктності та бюджетних повноважень РБК належних їм бюджетних повноважень триває період, що не перевищує бюджетного циклу, а їх повна дієздатність – бюджетного року, з їх поновленням щороку спеціальним нормативно-правовим актом (законами про Державний бюджет України, про бюджет АРК та рішеннями про бюджет);

- підзвітність та підконтрольність діяльності РБК, що передбачає їх обов'язок звітувати перед власником бюджетних коштів;

- рівність загального правового статусу РБК для всіх його різновидів. Держава при цьому не може не враховувати індивідуальності конкретного РБК, його характер і місце в їх системі, що знаходить свій прояв у відповідному наборі їх суб'єктивних статутних прав. Тому за допомогою встановлення чітко визначеного набору статутних прав (обов'язків) для РБК у межах кожної групи і у визначених випадках, доповнюючи тим самим загальний правовий статус, держава забезпечує формальну (юридичну) їх рівність у межах кожної із груп;

- обов'язковість здійснення правового статусу – спільність принципів цілей та інтересів РБК і держави обумовлює обов'язок розпорядників бюджетних коштів та їх керівників як публічних службовців при здійсненні своїх повноважень використовувати надані їм за посадою права в повному обсязі;

- законність – зобов'язання діяти суто в межах своєї компетенції і керівником РБК у межах займаної посади в цілому, зокрема з питань, пов'язаних із додержанням бюджетної дисципліни й організованості на роботу РБК. На правовий статус РБК значно впливають також принципи бюджетного фінансування, що базуються на принципах,

визначених у ст. 7 БК України та встановлених для бюджетної системи. Отже, принципи правового статусу РБК – це загальні основоположні начала, що визначають засади правового регулювання даного правового явища, його зміст, надають правам, обов'язкам та повноваженням РБК, які є основою їх правового статусу, характер єдиного цілого.

2. *Законний інтерес* є наступним елементом правового статусу розпорядників бюджетних коштів. Лише останнім часом вчені виявляють належне визнання даної категорії і підкреслюють її значимість як елемента правового статусу [6]. Інтерес (лат. *interest* – має значення, важливо) є причиною діяльності індивідів, соціальних груп, яка визначає їх соціальну поведінку. Інтерес слугує важливим правоутворюючим і право-реалізуючим фактором [7]. Публічне право, на думку Ю.А. Тихомирова, – це засіб забезпечення гармонії і злагоди в суспільстві, балансу інтересів особистості, груп і суспільства в цілому, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного і соціального розвитку [8, 53]. Законні інтереси РБК містять в собі можливість одержання ними визначених благ в процесі виконання соціальної функції публічних суб'єктів щодо утримання бюджетної сфери та надання публічних послуг. Тобто розпорядники в першу чергу є законними представниками публічного інтересу і їх права та обов'язки підпорядковані йому, і в другу чергу – володіють власним інтересом щодо належного утримання підпорядкованої їм частини бюджетної сфери та належного надання публічних послуг підпорядкованими державними організаціями, в третю чергу, як керівники очолюваних ними бюджетних установ (нижчестоящі РБК) є законними представниками індивідуального характеру майнових законних інтересів щодо їх належного (максимально задоволеного) бюджетного утримання. Враховуючи те, що всі зазначені види законних інтересів, які законодавчо визнаються за РБК і задля реалізації яких вони наділяються бюджетною компетенцією, дана правова категорія підлягає включенню як окремий елемент до правового статусу РБК. Керівники ж розпорядників бюджетних коштів як керівники публічних ор-

ганізацій (юридичних осіб публічного права) за своєю посадою покликані відстоювати матеріальні інтереси очолюваної ними структури. Будучи публічними службовцями, вони покликані зберігати перевагу публічного інтересу в бюджетній сфері, розумне поєднання публічного і приватного інтересів.

3. *Права*. Права і обов'язки – центральні елементи статусу, що характеризують юридичний стан публічного суб'єкта; вони визначають межі можливої і необхідної його поведінки та дій; виражаються у здійсненні визначених дій і додержанні заборон та обмежень. У матеріально-процесуальному сенсі у відносинах щодо фінансування реалізуються права суб'єкта на одержання призначених йому з бюджету грошових коштів [9]. Так, С.В. Запольський вважає, що відносини з фінансування носять в основному майновий характер і в даній якості передбачають наявність як прав, так і обов'язків обох сторін даних відносин. Однак, на його думку, «участь у фінансуванні не породжує в органу держави обов'язку виділення коштів, а у фінансованої юридичної особи права на їх одержання. Фінансування за своєю природою є формою одностороннього розпорядження державною власністю, що сконцентрована в бюджеті або в іншому централізованому грошовому фонді коштів, яке здійснюється спеціально уповноваженими органами державного управління». Матеріальні норми бюджетного права встановлюють направлення видатків бюджетної системи і повноваження щодо одержання бюджетних видатків. Здебільшого фінансові правовідносини здійснюються на підставі регулятивних норм фінансового права, оскільки головне завдання фінансово-правового регулювання – безпосереднє впорядкування, закріплення і розвиток фінансових відносин за участю держави [10, 130]. До регулятивних фінансових правовідносин за участю розпорядників бюджетних коштів належать відносини з бюджетного фінансування, а саме: відносини між головними розпорядниками і нижчестоящими, розпорядниками II рівня і розпорядниками III рівня, між вищестоящими розпорядниками бюджетних коштів і одержувачами бюджет-

них коштів. Перший суб'єкт з названих вище пар здійснює активну поведінку як зобов'язана особа, суб'єктивне право другого на одержання коштів з бюджету виявляється через правомочність вимоги належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта. Проте нижчестоящі РБК та ОБК (одержувачі бюджетних коштів) у вказаних відносинах не наділені повноваженнями (правами) вимагати їх фінансування, а реально мають лише право-очікування. Отже, нижчестоящі РБК по відношенню до вищестоящих РБК, а також інших суб'єктів бюджетної діяльності у фінансово-правових відносинах активного типу є стороною, яка володіє суб'єктивним правом вимоги виділення їм обсягу бюджетних асигнувань, реєстрації в реєстрі РБК, правом-очікування на одержання ними бюджетних коштів, передбачених кошторисом тощо, що виступає головною гарантією виконання їх завдань і функцій. Реалізація права на одержання бюджетних коштів у сфері бюджетних зобов'язань здійснюється, зокрема, шляхом подання організацією реєстру зобов'язань (фінансових зобов'язань) до відповідного органу Державного казначейства. Оскільки виконання завдань і функцій, поставлених перед будь-яким міністерством чи відомством, є його обов'язком, остільки реалізація вищеназваного суб'єктивного права не може залежати від поглядів даних суб'єктів права, а фактично є їх обов'язком. Отже, у фінансових правовідносинах з приводу державних видатків вказане суб'єктне право може бути охарактеризоване як «право-обов'язок». Проте в Російській Федерації згідно зі ст. 238 БК РФ «... якщо протягом нормативного терміну ліміт бюджетних зобов'язань не фінансується в повному обсязі, за винятком випадків, передбачених статтями 230 та 231 цього Кодексу, одержувач бюджетних коштів має право на компенсацію в розмірі недофінансування». В Україні ж право на одержання коштів з бюджету в межах доведеного ліміту бюджетних асигнувань не захищене.

Окрім вказаних прав РБК в Україні наділені низкою прав (так званих процедурних), якими вони користуються лише у разі власної потреби. Наприклад, розпорядник

бюджетних коштів має право пропонувати «заходи, спрямовані до досягнення певної мети», які включаються до бюджетної програми (пп. 4 п. 2 ст. 2 БК України), право бути відповідальним виконавцем бюджетної програми й інші. Частина таких прав може залишатися нереалізованою.

4. *Обов'язки як елементи правового статусу суб'єктів у фінансових правовідносинах* дуже «жорсткі» і стабільні [10, 131]. Найчастіше вони закріплені в нормативно-правових, а не в індивідуальних фінансово-правових актах. Відповідно, такий обов'язок виникає у суб'єктів фінансового правовідношення щоразу за наявності відповідних юридичних фактів доти, доки діє нормативно-правовий акт, що передбачає даний обов'язок.

Оскільки бюджетне фінансування є однією з форм реалізації правомочностей держави-власника, другій стороні відносин фінансування має бути властиве положення зобов'язаного суб'єкта, чий обов'язки кореспондують праву держави [9]. Тому на кожній стадії бюджетного процесу правовідносини виникають в ході реалізації суб'єктами визначених обов'язків або повноважень, в яких переважають обов'язки, а не права.

Незважаючи на те, що такі обов'язки далеко не так конкретно й чітко відображені в законодавстві, як це має місце щодо відносин з формування державних доходів, є всі підстави вважати, що діяльність бюджетної установи в галузі фінансів полягає переважно у виконанні ряду обов'язків, що виникли у зв'язку і внаслідок особливого статусу даної установи. До таких основних обов'язків, зокрема, належать: 1) обов'язок бюджетної установи обмежитися в своїй господарській діяльності коштами, що надаються їй з бюджету в обсязі бюджетного асигнування; 2) обов'язок бюджетної установи розробити і надати на затвердження кошторис і штатний розпис, що слугують основою для фінансування бюджетної установи; 3) обов'язок забезпечення цільового витрачання грошових коштів, передбачених кошторисом, мірою виконання річного і квартального планів та виробничих показників діяльності установи.

С.В. Запольський справедливо зазначає, що РБК виступає носієм комплексу прав і обов'язків не лише щодо держави, а й щодо підпорядкованих бюджетних установ [9]: 1) зобов'язаний в строки, у розмірах і за формою, встановленими Мінфіном, доводити бюджетні асигнування до фінансованих підприємств і установ; 2) обов'язок оформити повноваження РБК щодо розпорядження бюджетними рахунками; 3) вести облік виконання кошторисів бюджетних установ, забезпечити законність при витраті ними бюджетних асигнувань тощо.

Низка обов'язків має процедурний характер. Зокрема: в ч. 2 ст. 34 БК України сказано, що «... всі РБК у процесі підготовки бюджетних запитів зобов'язані дотримуватися інструкцій щодо підготовки бюджетних запитів», в яких можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження», в ч. 4 ст. 28 БК України вказано, що «... головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані додавати до звітів розшифрування (деталізацію) витрат за статтями, які перевищують 5 млн грн (крім заробітної плати з нарахуваннями на неї та комунальних платежів)». Окремі обов'язки РБК встановлюються в щорічних законах про Державний бюджет України та на підзаконному рівні.

5. *Повноваження.* Більшість науковців відносять до елементів статусу публічних суб'єктів повноваження, оскільки вважають службові повноваження такими, що встановлюють межі здійснюваних посадовими особами управлінських функцій. Повноваження РБК в бюджетному процесі поширюються як на власну бюджетну установу, керівник якої діє від імені розпорядника, так і на підпорядковані (якщо вони є) бюджетні установи та одержувачів бюджетних коштів. Здебільшого права та обов'язки суб'єктів у галузі бюджету в правових актах передбачені у вигляді бюджетних повноважень, не поділених на права і обов'язки [11, 244]. Зокрема, «бюджетне асигнування» визначається як «повноваження, надане РБК відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету» (п. 7 ч. 2 ст. 2 БК України), а «бюджетне призначення»

визначається як «повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів цим Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування» (п. 9 ч. 2 ст. 2 БК України). Окрім того, «повноваження на майбутні бюджетні зобов'язання» також визначається як «повноваження на взяття бюджетного зобов'язання здійснювати платежі в бюджетному періоді, що настає після закінчення поточного бюджетного періоду» (п. 32 ч. 2 ст. 2 БК України).

6. *Правові обмеження.* Їх правова природа полягає в тому, що права, які входять до статусу юридичної особи та передбачені в її статуті, обмежуються на визначений період (бюджетний цикл), а саме: на період наявності у неї статусів бюджетної установи та РБК. Зокрема, до правових обмежень бюджетної установи, яка має статус РБК певного рівня, належить вимога щодо їх некомерційності (ст. 2 БК України), окрім того, «... бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених Законом про Державний бюджет України» (ч. 3 ст. 21 БК України). Обмеження, що накладаються на РБК, разом із тим застосовуються з метою забезпечити свободу дій у межах наданої бюджетної компетенції. Маючи владні повноваження, у РБК з'являються неабиякі можливості для їх використання невідповідним і навіть протизаконним шляхом: в політичних цілях, в інтересах третіх осіб, з метою особистого збагачення тощо. Обмеження покликані не допустити конфлікту приватних інтересів службовця публічного характеру та публічних інтересів суспільства й держави. Обмеження мають абсолютний характер, діють протягом усього часу проходження служби (наявності статусу) та не можуть бути скасовані або замінені іншими положеннями [12]. Обмеження при цьому можуть мати кількісний, часовий чи просторовий характер, або характеризуються як прямі заборони. Ряд таких обмежень встановлюється в щорічних законах про державний бюджет.

Бюджетне законодавство містить цілий перелік прямих і непрямих заборон та обмежень, що стосуються розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Так, зокрема, встановлені такі прямі заборони: 1) заборонено здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 21 БК України); 2) заборонено до прийняття Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки, крім випадків, пов'язаних з уведенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (ч. 1 ст. 46 БК України); 3) забороняється до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки (ст. 79 БК України); 4) забороняється також надання позичок з одного бюджету іншому (ч. 2 ст. 73 БК України); 5) забороняється здійснювати видатки, не віднесені до видатків відповідних місцевих бюджетів, у БК України; 6) забороняється здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, за винятком державних професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів державної форми власності (п. 6 ч. 1 ст. 2 БК України); 7) не допускається створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами (ч. 8 ст. 13 БК України).

Непрямі заборони встановлені в бюджетному законодавстві у формі вказівок, на що саме і за яких умов можуть витратитися бюджетні кошти. Так, зокрема, встановлено, що: 1) бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями (п. 8 ч. 1 ст. 7 БК України); 2) передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до Закону про Державний бюджет України чи рішення відповідної ради

(ч. 6 ст. 13 БК України); 3) РБК беруть бюджетні зобов'язання та провадять видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами (ч. 5 ст. 51 БК України); 4) гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів (ч. 2 ст. 17 БК України); 5) видатки відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни (ч. 5 ст. 23 БК України); 6) видатки відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни (ч. 1 ст. 46 БК України); 7) запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку, передбаченого ст. 73 БК України (ч. 1 ст. 74 БК України); 8) окремо встановлені обмеження в ст. 79 БК України щодо здійснення видатків у разі неприйняття рішення про місцевий бюджет.

7. *Функції*, зазначені в актах, що визначають правове положення РБК, встановлюють його загальну компетенцію – право діяти у бюджетній сфері з певними цілями. Норми ж, які визначають його права і юридичні обов'язки, становлять спеціальну компетенцію – його правомочності (повноваження). Вони вказують на те, якими засобами та в який правовий спосіб РБК користується при реалізації своїх функцій. Зокрема, функції головного РБК зазначені у ст. 22 БК України, де вказано, що він: 1) розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів; 2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх до Міністерства фінансів України чи місцевого фінансового органу; 3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до РБК нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обся-

ги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями; 4) затверджує кошториси РБК нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством; 5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих РБК нижчого рівня та ОБК, і витрачанням ними бюджетних коштів; 6) одержує звіти про використання коштів від РБК нижчого рівня та ОБК й аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів. Функції характеризують предметну спрямованість діяльності та визначають виникнення й наявність компетенції публічного суб'єкта [10]. Отримуючи юридичне закріплення, вони визначають зміст усіх інших елементів статусу.

8. *Завдання* – це комплекс питань, для вирішення яких і вводиться конкретний суб'єкт бюджетної діяльності. Завдання можуть мати постійний або тимчасовий характер. Наприклад, у ст. 28 БК України вказано таке постійне завдання на стадії звітування: «Головні розпорядники коштів Державного бюджету України здійснюють публічне представлення звітів про витрачання бюджетних коштів у розрізі економічної класифікації видатків до 15 квітня». Тимчасові завдання перед РБК ставляться з огляду на стан публічних фінансів у визначений період часу. Так, перед розпорядниками коштів Державного бюджету України у 2010 році в зв'язку з настанням фінансової кризи поставлені, зокрема, такі завдання [13, п. 9]: 1) планувати видатки, пов'язані із стимулюванням працівників (військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу) у разі забезпечення у повному обсязі бюджетними коштами обов'язкових виплат із заробітної плати працівникам (грошового забезпечення), інших соціальних виплат, у тому числі стипендій, і видатків на проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії всіх бюджетних установ, що належать до сфери управління відповідних розпорядників; 2) обмежити видатки на утримання активів, не пов'язаних з основними функціями бюджетних установ; 3) забезпечити зменшення обсягу фінансової підтримки небюджетних організацій за рахунок коштів державного бюджету; 4) забезпечити взяття бюджетних зобов'язань за загальним фон-

дом державного бюджету відповідно до бюджетних асигнувань, установлених кошторисами (у тому числі за незахищеними видатками бюджету – у разі відсутності простроченої заборгованості з виплати заробітної плати працівникам (грошового забезпечення), стипендій і за спожиті комунальні послуги та енергоносії), а за спеціальним фондом – у межах відповідних фактичних надходжень; 5) у разі наявності коштів спеціального фонду державного бюджету за окремими видатками, передбаченими за загальним і спеціальним фондами державного бюджету, спрямовувати насамперед кошти спеціального фонду на здійснення таких видатків; 6) під час укладання договорів (контрактів) щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти обов'язково передбачати застосування штрафних санкцій до суб'єктів господарювання за невиконання або несвоєчасне виконання зобов'язань, визначених договорами (контрактами); 7) мінімізувати витрати на службові відрядження за кордон шляхом визначення оптимальної кількості та доцільності поїздок за кордон, складу делегацій і строку перебування за кордоном, виконання роботи із здешевлення витрат на проїзд, наймання житла та інших витрат, пов'язаних з такими відрядженнями, тощо.

9. *Гарантії*. Вчені-юристи, які є прихильниками визначення правового статусу в широкому розумінні, одностайні в тому, що гарантії, встановлені законодавством, – це невід'ємний елемент правового статусу службовця [14, 238], інших суб'єктів публічного характеру. Без гарантій права і обов'язки для громадянина нездійсненні, а для публічних суб'єктів особливо. До того ж гарантії – не лише теоретична конструкція, вони закріплені нормативно. До процесуальних гарантій слід віднести можливість головного РБК відстоювати доцільність урахування при складанні проекту бюджету обсягу бюджетного запиту, поданого ним. Так, згідно з ч. 3 ст. 36 БК України «Міністерство фінансів України в період підготовки пропозицій проекту Державного бюджету України розглядає та вживає заходів щодо усунення розбіжностей з головними РБК. У разі, коли узгодження не досягнуто, Міністерство

фінансів додає свій висновок з неузгоджених питань до зазначених пропозицій, які подаються Кабінету Міністрів України».

Гарантії передбачають також можливість застосування РБК заходів примусу, передбачених законодавством, до зобов'язаних осіб, а за необхідності й забезпечуються додержанням і виконанням правил поведінки, встановлених нормативно-правовими актами. Ці заходи, по-перше, запобігають порушенню його повноважень; по-друге, встановлюють межі правомірної поведінки зобов'язаних осіб; по-третє, забезпечують можливість оскарження дій, що порушують права цього суб'єкта; по-четверте, передбачають компенсацію за рахунок винних осіб матеріальної та моральної шкоди, завданої суб'єкту [15]. Так, ГРБК можуть застосовувати такі заходи, як зупинення та призупинення бюджетних коштів, до РБК та ОБК, що входять до його мережі, за вчинення ними бюджетних правопорушень (статті 117, 118 БК України).

Окрема група гарантій – гарантії захисту (оскарження рішень, прийнятих щодо суб'єкта). Згідно зі ст. 125 БК України рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення може бути оскаржене у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржене в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. У разі визнання судом рішення про накладення заходу стягнення за бюджетне правопорушення повністю чи в частині незаконним особі, щодо якої воно було винесене, перераховуються недоотримані бюджетні кошти та поновлюються інші обмежені таким рішенням її права. У свою чергу рішення суду також може бути оскаржене у порядку, встановленому законом.

10. *Правосуб'єктність.* З усіх елементів, що включаються вченими до правового статусу, найактивніша дискусія точиться навколо питання місця в даній категорії правосуб'єктності. Прихильники вузького підходу до категорії «правовий статус» одностайно наполягають на тому, що правосуб'єктність та правовий статус є різнопорядковими юридичними категоріями. Зокрема, О.Ю. Якимов

вважає, що не можна об'єднувати здатність володіння правами й обов'язками (тобто правовим статусом) і сам правовий статус; вони тісно пов'язані, однак кожне з цих понять має власне значення [16]. Правосуб'єктність – це властивість юридичної або фізичної особи бути носієм юридичних прав і обов'язків відповідно до юридичних норм та здійснювати їх. Так, Т.Є. Кушнарєва визначає податкову правосуб'єктність як «здатність юридичної особи бути носієм податкових обов'язків і прав, визначених законом» [17, 8]. Однак наведені визначення неповні, оскільки відображають лише статичний момент – без вказівки на реальне набуття прав і обов'язків. З огляду на це правосуб'єктність доцільніше визначати як здатність суб'єкта бути набувачем та носієм обов'язків і прав. Проте сама правоздатність жодних конкретних (суб'єктивних) прав не створює. Це своєрідне «право на право», тобто можливість мати суб'єктивні права [18, 140–141]. Тому правоздатність не розглядають як сумарне вираження прав та обов'язків, носієм яких може бути дана конкретна особа. Скоріше вона є «потенціалом» особи, який дає можливість за певних умов набути ті чи інші суб'єктивні права.

Бюджетні установи, які визнаються РБК, стають носіями бюджетної правоздатності. Бюджетну ж дієздатність вони здійснюють в особі їх керівників як законних представників та осіб, які здійснюють основну частину бюджетної компетенції РБК.

Бюджетна правосуб'єктність РБК виникає з моменту закріплення за відповідними бюджетними установами такого статусу і набуває тривалого характеру на протязі бюджетного циклу, щороку поновлюючись. Відмінність суб'єктів правовідносин залежить від того, яка за ними законом визнана правосуб'єктність – загальна, галузева чи спеціальна (виключна).

11. *Засади відповідальності.* До юридичної відповідальності можуть притягувати як РБК і ОБК, так і їхніх керівників за вчинення бюджетного правопорушення. Засади такої відповідальності також являють собою невід'ємний елемент їх бюджетно-правового статусу. Відповідальність настає за неви-

конання або неналежне виконання функцій. Обов'язок суб'єктів бюджетного права нести відповідальність за невиконання законних вимог є важливою умовою забезпечення ефективності бюджетної діяльності в державі. У ст. 7 БК України вписано принцип відповідальності учасників бюджетного процесу: «Кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу», а в ст. 28 – принцип відповідальності РБК: «Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих бюджетних установах». Юридична відповідальність – це обов'язковий елемент правового статусу РБК та ОБК, що виступає правовою гарантією належної реалізації прав і обов'язків юридичних осіб у галузі бюджетних відносин.

Отже, до правового статусу розпорядників бюджетних коштів, на нашу думку, належать такі правові категорії, що характеризують правове їх положення в системі суспільних відносин: 1) принципи правового статусу; 2) законний інтерес; 3) права та обов'язки; 4) повноваження; 5) гарантії; 6) правові обмеження; 7) функції та завдання; 8) засади відповідальності; 9) бюджетна правосуб'єктність.

Важлива роль усіх перерахованих елементів правового статусу розпорядників бюджетних коштів обумовлює необхідність їх відповідної правової регламентації. Маємо на увазі передбачення їх як у єдиних загальнодержавних актах (наприклад, в БК України), так і розроблення конкретних правових актів, в яких було б передбачено особливості спеціальних галузевих правових статусів кожного виду розпорядників бюджетних коштів.

Список використаних джерел:

1. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. – М.: Изд-во АН СССР, 1959. – С. 145–226.
2. Рабинович П.М. Основы загаліної теорії права і держави: навч. посіб. / П.М. Рабинович. – [3-е вид., змін. і доп.]. – К.: ІСДО, 1995. – 160 с.
3. Витрук Н.В. Понятие правового статуса граждан СССР / Н.В. Витрук // Доклады итоговой конференции юридического факультета (Томского университета). – Томск: Издательство Томского университета, 1965. – С. 3–6.
4. Руденко А.А. Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств Федерального бюджета как участников бюджетного процесса: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.А. Руденко. – Саратов, 2008. – 28 с.
5. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е. И. Козлова., О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 1995. – 480 с.
6. Ахполов А.А. Сущность правового статуса налогоплательщика / А.А. Ахполов // Финансовое право. – 2005. – № 1. – С. 37.
7. Варич О.Г. Интерес як необхідний фактор правового втручання держави у сферу економіки / О.Г. Варич // Держава і право. – Вип. 22. – С. 94.
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. / Тихомиров Ю.А. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
9. Запольский С.В. Правовая организация бюджетного финансирования / С. В. Запольский // Проблемы совершенствования советского законодательства. – Труды 36. Всесоюзный ордена «Знак почета» научно-исследовательский институт советского законодательства. – М., 1987. – С. 62; 72.
10. Финансовое право Российской Федерации: [учеб. / отв. ред. М. В. Карасева]. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
11. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина; под ред. проф. Н.И. Химичевой. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 456 с.
12. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е.В. Охотский // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 21.
13. Про заходи щодо організації бюджетного процесу у 2010 році: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2009 р. № 1414 // Урядовий кур'єр. – 2009. – 31 грудня. – № 245.

14. Бахрах Д.Н. Административное право России: [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 640 с.
15. Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права: учеб. пособ. / А.Н. Костюков. – Омск: Омский госуниверситет, 2002. – 94 с.
16. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5–10.
17. Кушнарьюва Т. Є. Податкові органи у системі суб'єктів податкових правовідносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т. Є. Кушнарьюва. – Х., 2000. – 19 с.
18. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – Т. 2. – М.: Юридическая литература, 1982. – 360 с.

Наталія ЯКИМЧУК

**СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСУ
РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Резюме

Стаття присвячена аналізу правової категорії «правовий статус розпорядника бюджетних коштів» та її елементів. Досліджено вузький та широкий підходи до тлумачення категорії «правовий статус». Проаналізовано складові правового статусу розпорядників бюджетних коштів.

Наталія ЯКИМЧУК

**СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСА
РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

Резюме

Статья посвящена анализу правовой категории «правовой статус распорядителя бюджетных средств» и ее элементов. Исследованы узкий и широкий подходы к толкованию категории «правовой статус». Проанализированы составляющие правового статуса распорядителей бюджетных средств.

Natalia YAKYMCHUK

**THE STRUCTURE LEGAL STATUS OF GOVERNMENT
FINANCING ADMINISTRATOR**

Summary

The article is devoted to the analysis of the legal category connected with legal status of government financing administrator and its elements. The author studies both narrow and extensive approach to «legal status» category interpretation. The elements of legal status of government financing administrator are analyzed.