

КОБИЛЬНИК Д. А.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансового права, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

Стаття присвячена дослідженню правового статусу бюджетних установ. Автором проаналізовано напрацювання фахівців теорії держави та права щодо визначення категорії «правовий статус». Акцентовано увагу на різноманітні підходи до визначення елементів правового статусу вказаних суб'єктів. На підставі аналізу бюджетного та податкового законодавства підкреслено специфіку неприбутковості бюджетних установ. Аргументовано підхід, за якого до елементів правового статусу бюджетних установ слід відносити суб'єктивні права, юридичні обов'язки та юридичну відповідальність.

Ключові слова: бюджетні установи, правовий статус, елементи правового статусу; суб'єктивні права; юридичні обов'язки; юридична відповідальність.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що наразі бюджетні установи виступають учасниками фінансових правовідносин, їх правовий статус навряд чи можна вважати належним чином визначеним на законодавчому рівні. Така ситуація обумовлена декількома факторами. Так, ще й дотепер серед науковців наявні дискусії стосовно визначення поняття правового статусу, його структури та елементів. Цілком логічно, що така доктринальна неузгодженість певною мірою негативно позначається на нормативне закріплення правового положення бюджетних установ. Отже, **метою пропонованої статті** є визначення правового статусу бюджетних установ.

Виклад основного матеріалу. Як ми вказали, правники різняться у міркуваннях щодо характеристики правового статусу суб'єктів. Так, А. М. Завальний та О. А. Колодій визначають правовий статус як закріплене правове положення фізичних та юридичних осіб у певній системі суспільних відносин [1, с. 202]. До такого підходу приєднується В. Б. Баранчук, на думку якого правовий статус особи – це юридично визначене місце особи у її взаємовідносинах із суспільством та державою [10, с. 277]. На наш погляд, вищевказані позиції є занадто вузькими, оскільки не встановлюють всі істотні ознаки даної категорії, які дозволяють відмежувати її від таких суміжних понять як юридичний статус, правове становище, правове положення.

О. Р. Дашковська дещо по-іншому підходить до визначення даної категорії та зазначає, що правовий статус суб'єктів права – це сукупність усіх прав, обов'язків та законних інтересів суб'єктів права [11, с. 342]. Ширший підхід висловлює Р. Б. Величко та

робить висновок, що правовий статус – це багатогаспектна, універсальна, комплексна категорія, яка визначаючи обсяг прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, встановлює місце суб'єкта в конкретних правовідносинах та регулює зв'язки з іншими суб'єктами правовідносин [4, с. 288]. Як вбачається, навряд чи гарантії реалізації прав і обов'язків доцільно відносити до елементів правового статусу суб'єкта. З огляду на розглянуті наукові підходи, ми вважаємо за необхідне включити до елементів правового статусу окрім прав і обов'язків також і відповідальність суб'єктів правовідносин. Тому правовий статус суб'єкта можна визначити як правову категорію, що характеризує місце суб'єкта у конкретних правовідносинах та охоплює права, обов'язки та відповідальність за порушення правових норм. Правовий статус бюджетної установи надає можливість визначити її роль та місце в конкретних правовідносинах, дозволяє простежити зв'язки з іншими суб'єктами фінансових правовідносин.

Водночас, в юридичній науці існують й інші, різнобарвні точки зору стосовно визначення елементів структури правового статусу. Зокрема, А. В. Панчишин до структури правового статусу особи відносить правові норми, що визначають статус (мова йде про норми конституційного та поточного законодавства, міжнародні договори); основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії прав і свобод; юридичну відповідальність; правовідносини загального (статусного) типу [8, с. 96]. А. М. Колодій у якості елементів правового статусу виділяє статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні

права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність [7, с. 133]. На наше переконання, такі думки є занадто розгалуженими, що призводить до розмивання змісту правого статусу як відповідної правої категорії. Тому навряд чи такі теоретичні підходи можуть бути переведені у площину фінансового і бюджетного права і стати певним остовом для визначення правого статусу бюджетних установ.

Перш за все, зауважимо, що невірним є включення до елементів правого статусу правових норм, що визначають такий статус. Наша позиція має своїм обґрунтуванням той факт, що норма права (і, зокрема, фінансового чи бюджетного права), як загальнообов'язкове правило поведінки суб'єктів, спрямована на регулювання суспільних відносин, а головне її призначення – зафіксувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників суспільних відносин, визначити їх зміст та обсяг. Показово, що на цьому моменті акцентував увагу М. В. Цвік [11, с. 227]. Розвиваючи цей підхід, наголосимо, що правові норми, які спрямовані на регулювання відносин за участю бюджетних установ та інших суб'єктів фінансових правовідносин встановлюється в Конституції України, Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України, Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту» та ін.

Так, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного Кодексу України [2], бюджетні установи – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими. Сьогодні для отримання статусу неприбуткової організації, бюджетна установа повинна бути включена до Реєстру неприбуткових установ та організацій, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру». У п. 133.4 ст. 133 Податкового Кодексу України чітко визначені критерії яким повинна відповідати неприбуткова організація, в тому числі й бюджетна установа.

Наступне зауваження. Враховуючи публічний характер фінансового права та притаманний йому імперативний метод правового регулювання, вважаємо за неможливе включати до елементів правого статусу бюджетної установи свободи, які являють собою можливість вчиняти дії відповідно до своїх бажань, інтересів і цілей. Теж саме стосується і законних інтересів, як юридично значимих претензій

на соціальні блага, які не охоплюються змістом прав і свобод [4, с. 289]. Отже, на наш погляд, диспозитивність, яка властива свободам та законним інтересам, не дозволяє відносити їх до правого статусу бюджетних установ. Законні інтереси можливо зарахувати виключно до елементів спеціального правого статусу, тобто такого, який притаманний певним суб'єктам в силу різних природних і правових чинників.

Доволі спірним також є віднесення до елементів правого статусу правосуб'єктності бюджетної установи, яка являє собою можливість і здатність особи бути суб'єктом правовідносин з усіма правовими наслідками та включає в себе правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Правосуб'єктність не є елементом правого статусу, а виключно становить принципову можливість бути суб'єктом певних правових відносин та є передумовою набуття відповідного правого статусу. Відповідно до чинного законодавства, головним чинником визнання юридичної особи суб'єктом правовідносин є її реєстрація, з датою якої пов'язується й набуття нею правоздатності та дієздатності. Рішення про створення бюджетної установи приймається компетентним органом державної влади або місцевого самоврядування. Державна реєстрація бюджетної установи полягає у підтвердженні факту її створення, що здійснюється уповноваженим органом державної влади.

Ще один спірний аспект стосовно громадянства. Навряд чи цю ознаку можна вважати елементом правого статусу суб'єкта. Очевидно, що така характеристика становить собою певний правовий зв'язок особи з державою, і притаманна фізичним особам, а правовий статус характерний також і для юридичних осіб. Тож, доречніше вести мову про критерій резиденства, що буде властивий як фізичним, так і юридичним особам.

Окрім того, принципи також не можуть бути охоплені змістом правого статусу. Так, Л. А. Козирьовська під принципами розуміє положення найбільш загального характеру, які визначають місце в суспільстві і соціальну роль тієї чи іншої юридичної особи та є головним системоутворюючим елементом правого статусу. На її думку, ці положення повинні, по-перше, самі собою складати внутрішню несуперечливу систему, яка охоплює всі сторони діяльності такої особи, а по-друге – визначати всі аспекти функціонування в правовому полі і знаходитися в гармонічній єдності з іншими елементами правого статусу [6, с. 60–61]. Тож вважаємо, що принципи права не слід відносити до елементів правого статусу, адже провідна їх роль забезпечується прямим чи опосередкованим закріпленням у нормах права, які, як ми вже з'ясували не включаються до правого статусу. Принципи є орієнтиром право-

творчої та правозастосовної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері бюджетної діяльності.

Доволі протирічним є підхід Н. Я. Якимчук, яка, вважаючи, що структура правового статусу не просто поняття, а модель, внутрішня будова, що відображає його складну систему, пропонує розглядати структуру фінансово-правового статусу у вигляді наступних елементів: принципи правового статусу; законний інтерес; права; обов'язки; повноваження; правові обмеження; функції; завдання; гарантії; засади відповідальності [13, с. 55–51]. Щодо більшості названих вченою елементів ми вже робили зауваження. До цього ще зазначимо, що до елементів правового статусу бюджетних установ не слід відносити повноваження, правові обмеження, функції та завдання, адже ці категорії є елементами організації та діяльності відповідних органів та установ.

Водночас, порівняння різних підходів до визначення структури правового статусу дає змогу зробити висновок, що незважаючи на суттєві відмінності у встановленні її змісту, позиції вчених зводяться до того, що до елементів правового статусу необхідно відносити суб'єктивні права, юридичні обов'язки та юридичну відповідальність. Ці елементи характерні й правовому статусу бюджетних установ. Пропонуємо розглянути їх детальніше.

Суб'єктивним правом суб'єкта правовідносин є гарантована правом міра можливої або дозволеної поведінки особи, при якій суб'єкт має можливість діяти певним чином або утриматися від вчинення певних дій, для задоволення власних чи суспільних потреб та інтересів. При цьому, права не можуть бути відчужені державою чи іншими суб'єктами, а у випадку порушення даної заборони, особа має можливість звернутися до компетентних органів державної влади заради застосування державного примусу до правопорушника. Права бюджетної установи характеризують її юридичний стан, визначають межі можливої та допустимої поведінки, виражаються у здійсненні конкретних дій та додержанні заборон і обмежень. Л. М. Чуприна виділяє дві групи прав бюджетної установи як суб'єкта бюджетного права: основні – це найбільш значущі права, що характеризують бюджетну установу як учасника бюджетного процесу і мають публічний характер, це загальнообов'язкові права, якими наділені бюджетні установи як розпорядники бюджетних коштів відповідно до норм бюджетного законодавства; другорядні – права властиві бюджетній установі як юридичній особі, неприбутковій організації та платнику податків [12, с. 136].

Незважаючи на неприбутковий статус бюджетних установ, Бюджетний кодекс України закріплює за ними право на одержання доходу. Так, до власних

надходжень бюджетних установ відносять кошти, одержані в установленому порядку як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації продукції чи майна та іншої діяльності. Водночас, відповідно до ст. 13 Бюджетного кодексу України, у підсумку такі кошти належать до доходів спеціального фонду відповідного бюджету. Вони використовуються виключно для фінансування видатків на утримання бюджетної установи, реалізації мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених її установчими документами.

Бюджетні установи здійснюють свою діяльність на основі кошторису – основного планового фінансового документа, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Враховуючи положення Бюджетного кодексу України, бюджетні установи не наділені правом розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої установи, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб, а їх доходи (прибутки) є доходами бюджету [3].

Суб'єктивне право особи не може існувати без можливості його реалізації, що являє собою сукупність дій, при вчиненні яких відбувається задоволення власних чи суспільних потреб та інтересів. У цьому сенсі одним із завдань держави має бути створення належних умов для втілення цих можливостей у життя. Визнаючи за бюджетною установою право на одержання власних надходжень, держава повинна потурбуватися і про створення належного механізму реалізації такого права, що буде включати в себе не лише можливість отримання таких коштів, а й використання їх на власний розсуд установ для задоволення власних потреб. Наразі такий механізм існує, але він занадто складний, у зв'язку з чим виникає багато проблем. Так, О. О. Дмитрик вказує, що проблемними залишаються не лише здатність бюджетної установи отримувати у повному обсязі бюджетні кошти, залучати додаткові (власні) кошти, а й забезпечувати своєчасне у повному обсязі їх витрачення [5, с. 69]. Таким чином, право на одержання власних коштів не реалізується в повному обсязі.

Юридичний обов'язок – це вид і міра належної поведінки, що встановлюється, гарантується державою та окреслений певними правовими нормами. Як елемент правового статусу суб'єкта фінансових правовідносин, обов'язок закріплюється у нормативно-

правових актах, виникає за наявності юридичних фактів та існує протягом дії акту, який передбачає даний обов'язок. Так, у разі недотримання бюджетною установою вимог, які до неї висуваються як до неприбуткової організації, вона зобов'язана подати у строк, визначеного для місячного податкового (звітнього) періоду, звіт про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації за період з початку року (або з початку визнання організації неприбутковою в установленому порядку, якщо таке визнання відбулося пізніше) по останній день місяця, в якому вчинено таке порушення, та зазначити і сплатити суму самостійно нарахованого податкового зобов'язання з податку на прибуток [9].

Юридична відповідальність полягає у застосуванні до особи державного примусу у разі порушення нею норм чинного законодавства. Це своєрідний обов'язок суб'єкта правовідносин нести покарання, зазнавати санкцій, що передбачені правовими нормами, які застосовуються компетентними

органами за вчинення протиправного діяння. Як зазначає Н. Я. Якимчук, до юридичної відповідальності можуть притягуватися як розпорядники бюджетних коштів і отримувачі бюджетних коштів, так і їхні керівники за вчинення бюджетного правопорушення. Засади такої відповідальності являють собою невід'ємний елемент їх бюджетно-правового статусу. Відповідальність настає за невиконання 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 [13, с. 61–62].

Висновки. На підставі зазначеного, констатуємо, що правовий статус бюджетних установ визначає їх роль та місце у відповідних правовідносинах, обсяг прав та обов'язків. Він має характеризуватися чіткою системністю та стабільністю, що надасть суб'єктам гарантії реалізації своїх прав, при цьому запобігаючи зловживанню ними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бостан С. К., Колодій А. М. Теорія держави та права : навч. посібник. Київ : Освіта України. 2017. 320 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.10.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Бюджетні установи можуть бути включені до Реєстру неприбуткових установ та організацій. URL: <http://sumy.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-236210.html>.
4. Величко Р. Б. Поняття та ознаки правового статусу юридичної особи за законодавством України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 287–390.
5. Дмитрик О. О. Проблеми використання власних коштів бюджетних установ. *Право та інновації: науково-практичний журнал*. №4 (16). 2016. С. 68–72.
6. Козыревская Л. А. Понятие и элементы гражданско-правового статуса юридического лица. *Вестник Белорусского государственного университета*. 2003. №1. С. 60–64.
7. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні : підручник. Київ : Правова єдність, 2008. 350 с.
8. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010/2. С. 95–98.
9. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Стрельбицька Л. М. Теорія держави та права : навч. посібник. Київ : Кондор. 2016.
11. Цвік М. В., Петришин О. В. Теорія держави та права : підручник. Харків : Право. 2010. 584 с.
12. Чуприна Л. М. Бюджетна установа як особливий суб'єкт фінансових правовідносин. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 2, 2009.
13. Якимчук Н. Я. Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. Вип. 1. С. 55–61.

REFERENCES

1. Bostan, S.K., Kolodii, A.M. (2017). *Teoriia derzhavy ta prava*. Kyiv: Osvita Ukrainy [in Ukrainian].
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.10.2010 r. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Biudzhetni ustanovy mozhut buty vklucheni do Reiestru neprybutkovykh ustanov ta orhanizatsii. URL: <http://sumy.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-236210.html>.
4. Velychko, R.B. (2013). *Poniattia ta oznaky pravovoho statusu yurydychnoi osoby za zakonodavstvom Ukrainy. Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava*, Issue 10, 287–390 [in Ukrainian].

5. Dmytryk, O.O. (2016). Problemy vykorystannia vlasnykh koshtiv biudzhetykh ustanov. *Pravo ta innovatsii: naukovo-praktychnyi zhurnal*, 4 (16), 68–72 [in Ukrainian].
6. Kozyrevskaja, L.A. (2003). Ponjatie i jelementy grazhdansko-pravovogo statusa juridicheskogo lica. *Vesnik Belaruskaga dzjarzhaunaga jekanamichnaga universitjeta*, 1, 60–64 [in Russian].
7. Kolodii, A.M. (2008). Prava, svobody i obov'iazky hromadianyna v Ukraini. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
8. Panchyshyn, A.V. (2010). Poniattia, oznaky ta struktura katehorii «pravovy status». *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2, 95–98 [in Ukrainian].
9. Podatkovi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Strelbytska, L.M. (2016). Teoriia derzhavy ta prava. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
11. Tsvik, M.V., Petryshyn, O.V. (2010). Teoriia derzhavy ta prava. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
12. Chupryna, L.M. (2009). Biudzhetna ustanova yak osoblyvyi sub'iekt finansovykh pravovidnosyn. *Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy*, 2 [in Ukrainian].
13. Yakymchuk, N.Ya. (2010). Struktura pravovoho statusu rozporiadnykiv biudzhetykh koshtiv. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, Issue 1, 55–61 [in Ukrainian].

КОБЫЛЬНИК Д. А.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Статья посвящена исследованию правового статуса бюджетных учреждений. Автором проанализированы наработки специалистов теории государства и права по определению категории «правовой статус». Акцентируется внимание на многообразии подходов к определению элементов правового статуса указанных субъектов. На основании анализа бюджетного и налогового законодательства подчеркнута специфика неприбыльности бюджетных учреждений. Аргументирован подход, при котором к элементам правового статуса бюджетных учреждений следует относить субъективные права, юридические обязанности и юридическую ответственность.

Ключевые слова: бюджетные учреждения, правовой статус, элементы правового статуса; субъективные права; юридические обязанности; юридическая ответственность.

КОBYLNIK D. A.,

PhD, Associate Professor, associate professor of the department of financial law of Yaroslav Mydryi
National Law University

SOME ASPECTS OF DEFINING THE LEGAL STATUS OF BUDGET INSTITUTIONS

Problem setting. Despite the fact that today budget institutions are parties of financial legal relations, their legal status can hardly be considered properly defined at the legislative level. It happens due to several factors. There are still discussions among scholars regarding the definition of the concept of legal status, its structure and elements. It is obvious that such doctrinal inconsistency to some extent negatively affects the legal consolidation of the legal position of budgetary institutions. So, **the aim of this paper is** definition of the legal status of budget institutions.

Article's main body. As it is seen, it is unlikely that the guarantees of the realization of rights and obligations should be attributed to the elements of the legal status of the subject. Taking into account the considered scientific approaches, we find it necessary to include to the elements of the legal status, except the rights and responsibilities, also the responsibility of the subjects of legal relations. Therefore, the legal status of a subject can be defined as a legal category that characterizes the place of the subject in a specific legal relationship and covers the rights, responsibilities and liability for violations of legal norms. The legal status of a budgetary institution provides an opportunity of determination of its role and place in specific legal relationships, it allows us to trace relationships with other subjects of financial legal relations.

Consider, that it's incorrect to include to the elements of the legal status of legal norms determining the status. Our position is based on the fact that the rule of law (and, in particular, financial or budgetary law), as a mandatory rule of conduct of subjects, aimed at regulating social relations, and most importantly its purpose - to capture the subjective rights and legal responsibilities of participants of public relations, determine their content and scope. Taking into account the public nature of financial law and the inherent imperative method of legal regulation, we consider the impossibility of including to the elements of the legal status of a budgetary institution of freedoms, which represent the ability to act in accordance with their desires, interests and goals. To our mind, the discretion inherent in liberties and legitimate interests does not allow them to be attributed to the legal status of budgetary institutions.

Comparisson of different approaches of the definition of the structure of legal status allows us to make a conclusion that despite significant differences in the establishment of its content, the position of scholars is reduced to the fact that the elements of legal status should include subjective rights, legal obligations and legal responsibility. These elements also characterize the legal status of budgetary institutions.

Conclusions and prospects for development. In view of the foregoing, we note that the legal status of budgetary institutions determines their role and place in the relevant legal relations, the scope of rights and responsibilities. It should be characterized by a clear systemic and stability, which will provide the subjects with the guarantee of the realization of their rights, while preventing their abuse.

Keywords: budget institutions, legal status, legal status elements; subjective rights; legal obligations; legal responsibility.