

А. Іванова, здобувач кафедри фінансово-го права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Класифікація суб'єктів бюджетного права

Проблема класифікації суб'єктів бюджетного права заслуговує поглибленого дослідження, оскільки її розробка дозволить детальніше вивчити їх види, особливості, характер взаємовідносин один з одним. Логічно правильний і послідовний поділ учасників бюджетних правовідносин за відповідними підставами вносить зрозумілість та ясність і в питання про розмежування їх повноважень, обов'язків та прав.

Вищезазначене питання, безумовно, вже досліджувалося в науці фінансового права у працях Н. І. Хімічевої, М. І. Пискотіна, Л. К. Воронової, О. М. Горбунової, Н. О. Пришви, М. В. Карасьової, М. П. Кучерявенка та ін.¹ Увага цій проблемі приділялась як у рамках питання щодо видів суб'єктів фінансового права, так і безпосередньо самими учасниками бюджетно-правових відносин. Але на сьогодні стан науки і теорії фінансового права дає можливість не тільки підбити відповідні підсумки щодо цієї проблеми, а й накреслити нові етапи для її дослідження.

Метою статті є розподіл суб'єктів бюджетного права за відповідними підставами, що існують у юридичній науці та в науці фінансового права. Важливим виступатиме виокремлення тих підстав поділу учасників бюджетних правовідносин, що дозволяють їх виділити з усієї сукупності суб'єктів права та безпосередньо суб'єктів фінансового права.

У юридичній науці існує ряд критеріїв, за якими можливо диференціювати осіб. По-перше — це галузева правосуб'єктність². Галузе-

¹ Див.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. – Саратов, 1979. – С. 222; Пискотин М. И. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся / М. И. Пискотин. – М., 1961. – С. 239; Воронова Л. К. Бюджетные права Украинской ССР : дис. ... канд. юрид. наук / Л. К. Воронова. – К., 1963. – С. 26; Горбунова О. Н. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся / О. Н. Горбунова. – М., 1972. – С. 40–44; Пришва Н. О. Щодо питання повноважень суб'єктів фінансових правовідносин / Н. О. Пришва // Підприємництво, госп-во і право. – 2004. – № 2. – С. 25–28; Карасева М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. – М., 2001. – 288 с.; Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков, 2003. – С. 33.

² Див.: Бойцов В. Я. Система советского государственного права / В. Я. Бойцов. – Уфа, 1975. – С. 45–65.

ва правосуб'єктність — це юридична ознака суб'єкта права, що його характеризує. Саме за цією ознакою можливо виокремити конкретного галузевого суб'єкта (або суб'єкта, що функціонує у рамках відповідної галузі) із сукупності інших учасників правовідносин. Адже галузева правосуб'єктність має властивість видозмінюватися, тобто існувати у формі, наприклад, кримінальної, цивільної, трудової, фінансової. Тобто існування фінансової правосуб'єктності не викликає заперечень.

Але фінансова правосуб'єктність, якщо розглянути її детальніше, на нашу думку, є досить широким, а не конкретним поняттям. Її складно визначити у «чистому вигляді». Вона виступає, скоріше, як родова, що надалі надає можливість вже конкретно виділяти в її змісті видові прояви — бюджетна, податкова і т. ін., залежно від інститутів, що становлять систему фінансового права. Таким чином, бюджетна правосуб'єктність надає можливість вирізнити з усієї системи правових суб'єктів, а також суб'єктів фінансового права саме учасників бюджетних правовідносин.

Бюджетна правосуб'єктність буде характеризуватися як підгалузева, тому що саме коло відносин, що існують у сфері бюджетної діяльності, являє собою підгалузів фінансового права. Бюджетна правосуб'єктність, виділяючи осіб, які нас цікавлять, відкриває немов новий етап у їх аналізі, окреслює коло обов'язків та прав, підстави правового статусу учасників бюджетних правовідносин.

Наступним найбільш традиційним поділом суб'єктів права виступає їх розподіл на колективних або індивідуальних осіб, або (що є практично те саме, але називається інакше) державу, юридичних та фізичних осіб. При цьому вчені по-різному виділяють критерій такої класифікації. Так, А. Г. Братко всіх учасників правовідносин поділяє на дві групи — фізичні та юридичні особи — залежно від характеру охоронюваних і забезпечуваних правом інтересів¹. Такий критерій поділу осіб викликає деякий сумнів. Його можна тлумачити досить широко. Наприклад, за характером охоронюваних і забезпечуваних правом інтересів можна класифікувати суб'єктів права не тільки на фізичних і юридичних осіб, а й на владних та зобов'язаних; або галузевих — суб'єктів кримінального, трудового, цивільного і т. ін. права. У даній ситуації необхідно виділяти саме таку підставу диференціації осіб, яка б чітко співвідносилась із класифікаційною схемою суб'єктів. Такою підставою, на нашу думку, виступає вольовий. На нього звертала увагу

¹ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М., 1994. – С. 148.

Ц. О. Ямпольська, яка зазначала, що «істотною ознакою правових відносин є їхній вольовий характер, тому при вивченні учасників цих відносин (суб'єктів права) необхідно насамперед розглянути, як вольова ознака модифікується стосовно кожного з них»¹. Саме вольовий критерій співвідноситься з поняттям «фізична» або «юридична» особа, тому що виражає правову волю цих суб'єктів.

Питанню щодо класифікації суб'єктів фінансового права за вольовим критерієм приділена відповідна увага і у науці фінансового права². У цілому вчені поділяють суб'єктів фінансового права на дві або три групи: колективні та індивідуальні суб'єкти або держава, колективні та індивідуальні суб'єкти. Різниця полягає лише в тому, що в першому випадку держава включається у групу колективних суб'єктів фінансового права, а у другому — виступає окремим учасником цих правовідносин.

Вищезазначені положення дають можливість поділити і суб'єктів бюджетного права за вольовим критерієм на державу, колективних та індивідуальних осіб. Сама назва учасників — держава, колективні та індивідуальні особи, безумовно, не є притаманною виключно суб'єктам бюджетного права. Але той факт, що коло даних осіб діє у галузі відносин, пов'язаних із бюджетною діяльністю в суспільстві, а саме із прийняттям та виконанням бюджету, механізмом бюджетного розподілення, інститутом бюджетних повноважень, контролем за додержанням норм бюджетного законодавства і т. ін., — трансформує їх в учасників бюджетних правовідносин.

До групи колективних суб'єктів бюджетного права належать держава, органи державної влади й управління, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи різних форм власності і видів діяльності, відокремлені підрозділи без статусу юридичної особи, консолідовані (фінансово-промислові) групи осіб і т. ін. Зрозуміло, що кожному з вищезазначених учасників бюджетних правовідносин притаманні свої специфічні особливості, що виявляються перш за все у статусі таких осіб. Але той факт, що такі суб'єкти об'єднані у групу «колективні суб'єкти бюджетного права», жодною мірою не зрівнює їх за правовими можливостями та повноваженнями.

¹ Миронов О. О. Субъекты советского государственного права / О. О. Миронов. – Саратов, 1975. – С. 8 (у своїй роботі О. О. Миронов посилається на тезис Ц. О. Ямпольської).

² Див.: Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков, 2003. – С. 33; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М., 1996. – С. 43; Финансовое право України : підруч. / за ред. М. П. Кучерявенка. – К., 2004. – С. 28.

Під індивідуальним суб'єктом права розуміють фізичну особу, яка здійснює та виражає свої інтереси самостійно, від однієї особи, не об'єднуючись з іншими. Але чи є фізичні особи суб'єктами бюджетних правовідносин — досить дискусійне питання. Взагалі особливістю бюджетних правовідносин є те, що в них задіяне вужче коло суб'єктів, ніж в інших фінансових правовідносинах. Суб'єктами бюджетного права є особи, які беруть участь у розподілі доходів та витрат між різними видами бюджетів або одержують з державного чи місцевого бюджетів кошти у різних формах, залучені до участі у стадіях бюджетного процесу. Такі види діяльності виключають з кола учасників бюджетних правовідносин індивідуальних, тобто фізичних осіб. Їх взаємовідносини з бюджетом опосередковуються через податкові, кредитні або трудові правовідносини. Але, з другого боку, якщо вести мову про виконання відповідних функцій у сфері бюджетної діяльності окремими посадовими особами, то у такому випадку необхідно визнавати і фізичних осіб як учасників бюджетних правовідносин. Наприклад, міністр, що очолює свою структуру і тому є розпорядником бюджетних коштів відповідного рівня, повинен щороку подавати до Верховної Ради України (зрозуміло, що це має відбуватися у ході відповідної стадії бюджетного процесу) бюджетний запит, тобто документ, що містить пропозиції з важливими обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для діяльності його структури на наступний бюджетний період. Навіть у Бюджетному кодексі України встановлюється, що учасниками бюджетного процесу (а значить і суб'єктами бюджетного права) є органи та посадові особи, що наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетні повноваження — це права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин¹. Учасниками бюджетного процесу є органи і посадові особи законодавчої (представницької) та виконавчої влади, а саме: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, місцеві ради та ін.; розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, які можуть виступати і фізичними особами. Тому, ми вважаємо, що індивідуальні суб'єкти також є учасниками бюджетних правовідносин, але діють у своїй, чітко визначеній законодавством, сфері.

Однією із загальних підстав поділу суб'єктів права в юридичній науці є критерій їх диференціації залежно від наявності в суб'єкта

¹ Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна та ін. / за заг. ред. П. В. Мельника. – К., 2003. – 416 с.

владних повноважень¹. Перш ніж поділити учасників бюджетних правовідносин за цією підставою, коротко розглянемо її сутність. Головним моментом, що визначає групу, до якої належить суб'єкт права, тут виступає наявність владного повноваження. Під владним повноваженням розуміють об'єднання прав та обов'язків особи одночасно в одне ціле. У даному випадку немає суперечності між змістом понять «обов'язок» та «право». У класичному порядку обов'язок — це міра належної поведінки суб'єкта права, від якої він не має права ухилитися. Маючи право, особа, навпаки, може не скористатися ним або скористатися, тобто діяти за власним розсудом і ніякі види відповідальності до неї застосовуватися не будуть. Повноваження ж передбачає, що особа, яка його має, повинна діяти саме в розумінні обов'язку, хоча у законодавстві може йтися саме про право. Наприклад, коли Конституція України проголошує право держави на самостійний бюджет або право місцевого самоврядування (розуміються територіальні громади) на самостійний бюджет — мається на увазі, що це є не право як можливість відмови від його здійснення, а саме жорсткий імперативний обов'язок, без виконання якого виникає загроза економічному існуванню як всього суспільства, так і окремих територій.

Владне повноваження має свою структуру, яка включає такі види дій: а) керування; б) управління; в) прийняття рішень; г) організація; д) координація; е) контроль; ж) заборона; з) розробка і т. ін.² Тобто, як ми бачимо, самі терміни виключають можливість відмови від здійснення відповідних встановлених законодавством дій і являють собою більше обов'язки ніж права.

Втім, коли ми починаємо аналізувати дію цього критерію у рамках бюджетних правовідносин стосовно кола суб'єктів бюджетного права, то доходимо висновку, що тут він майже не діє. Річ у тім, що інститут владних повноважень, який у теорії бюджетного права має назву інституту бюджетних повноважень, майже повністю виключає групу осіб, які б не мали таких правових можливостей. Особа, що не має бюджетного (владного) повноваження, вже не є учасником бюджетних правовідносин взагалі. Нагадаємо, що під бюджетним повноваженням розуміють права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Але у зв'язку з тим, що всі ці правові можливості відповідних осіб так

¹ Див.: Харитонova О. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О. Харитонova // Вісн. Акад. прав. наук України. – Х., 2002. – № 1 (28). – С. 41; Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. Т. 2 : Введение в теорию налогового права / Н. П. Кучерявенко. – Харьков, 2004. – С. 315.

² Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 36–37.

чи інакше пов'язані з бюджетним процесом (який у свою чергу регулює діяльність, що пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, а також розглядом та затвердженням звітів про їх виконання), тому і всі його учасники виступають як владні особи.

Таким чином, кожен суб'єкт бюджетного права має бюджетне повноваження. У цьому випадку може йтися про різний обсяг або зміст таких можливостей, але це вже не має особливого значення для визнання особи як такої, що володіє владним (бюджетним) повноваженням. І підстава, що діє у колі суб'єктів права (навіть суб'єктів фінансового права), не має свого значення, коли мова йде про суб'єктів бюджетного права.

Учасників бюджетних правовідносин можна поділити на види і всередині їх кола. Так, відповідно від обсягу наданих бюджетних повноважень, суб'єкти бюджетного права поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників коштів нижчого рівня. Розпорядники нижчого рівня поділяються у свою чергу на другий та третій ступінь.

Групу головних розпорядників бюджетних коштів залежно від рівня бюджету, з яким пов'язана її діяльність, можна диференціювати на три види: 1) відповідно до бюджетних призначень, що передбачені у законі про Державний бюджет (це органи, уповноважені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, а також Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їх керівників; 2) відповідно до бюджетних призначень, передбачених бюджетом Автономної Республіки Крим (це уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників; 3) відповідно до бюджетних призначень, передбачених місцевими бюджетами (це керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних

управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад).

Усі ці головні розпорядники бюджетних коштів залежно від рівня бюджету, з яким пов'язана їх діяльність, мають той чи інший зміст та обсяг функцій. До основних функцій відносять такі завдання: розробка планів своєї діяльності, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів; розробка проектів кошторисів та бюджетних запитів; отримання бюджетних призначень шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет; доведення у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомостей про обсяги асигнувань; здійснення внутрішнього контролю за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів; одержання звітів про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів та аналіз ефективності використання ними бюджетних коштів.

До групи розпорядників бюджетних коштів другого ступеня належать бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій своєї установи, яку вони очолюють, і на розподіл виділених асигнувань для переказу розпорядникам третього ступеня.

Розпорядники коштів третього ступеня — це бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій своєї установи, яку вони очолюють, і на розподіл виділених асигнувань безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Залежно від свого рівня, розпорядники бюджетних коштів другого та третього ступенів мають та виконують відповідні функції.

Отже, з огляду на вищевикладене, можна відзначити такі положення. Учасники бюджетних правовідносин, виступаючи різновидом учасників правовідносин взагалі, поділяються за відповідними підставами на види. Таку диференціацію можливо проводити як ззовні, так і усередині кола суб'єктів, що аналізуються. Класифікація суб'єктів бюджетного права дозволяє детально вивчити їх види, особливості, характер взаємовідносин один з одним. Виокремлення внутрішніх підстав поділу учасників бюджетних правовідносин надає можливість взагалі виділити їх із сукупності суб'єктів фінансового права.