

## ПОНЯТТЯ Й ВИДИ СУБ'ЄКТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Дослідження питання щодо поняття й видів суб'єктів бюджетних правовідносин привертає увагу, тому що діяльність цих осіб є однією з таких головних стадій фінансового життя держави, як розподіл публічних коштів з метою забезпечення економічної й соціальної стабільності в суспільстві. Державний бюджет України забезпечує реалізацію державної політики з урахуванням довгострокових інтересів суспільства. Завдяки зусиллям цих учасників можна рівномірно й неупереджено розподілити цю частину сукупного національного доходу. Ось чому при розгляді даної проблеми на перший план виступають положення стосовно поняття, особливостей, кола учасників, які безпосередньо беруть участь у бюджетних правовідносинах, та питання розмежування їх повноважень.

Зазначена проблема в науці фінансового права не є новою. Нею опікувалися такі вчені як М.П. Афанасьєв, Л.К. Воронова, Н.М. Жадобіна, Ю.О. Крохіна,

М.І. Піскотін, Н.І. Хімичева [Див.: 2; 4; 5; 7; 8; 11] та ін. Але розвиток бюджетних правовідносин потребує постійного дослідження. Необхідність конкретного визначення категорії «суб'єкт бюджетних правовідносин», аналіз видів учасників останніх, особливості їх бюджетної компетенції, обов'язків і прав – усе це зумовлює потребу порушувати ці питання знову.

З огляду на це автор ставить перед собою завдання розгляду на постановчому рівні поняття й види деяких суб'єктів бюджетних правовідносин, особливості цих видів, визначитися з поняттями «суб'єкт бюджетного права» й «суб'єкт бюджетних правовідносин».

Перш ніж сформулювати категорію «суб'єкт бюджетних правовідносин» і з'ясувати його зв'язок з категорією «суб'єкт бюджетного права» необхідно звернутися до загальних положень теорії держави та права, інших юридичних наук, теорії фінансового права стосовно цього питання. Так, Ц.О. Ямпольська ці обидва по-

няття ототожнює, відмічаючи, що суб'єктами права є носії прав та обов'язків, які беруть або можуть брати участь у правовідносинах [12, с.117]. М.І. Матузов також зазначає, що ці дві категорії рівнозначні [9, с. 517].

Ми вважаємо позиції названих науковців недостатньо аргументованими, оскільки суб'єкт права – це особа, яка потенційно здатна бути учасником правовідносин, а суб'єкт правовідносин бере реальну участь у них.

З нашого погляду, досить логічною є позиція С.С. Алексєєва, який відмічав, що суб'єкт права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, яка потенційно здатна бути учасником правовідносин. А суб'єкт правовідносин – це реальний їх учасник [1, с.358]. Виходячи з такого тлумачення цих понять, є сенс зробити висновок, що під суб'єктом правовідносин розуміється учасник, який конкретно реалізує в них свої правові можливості.

У теорії фінансового права також зверталась увага на цю проблему. Так, Н.І. Хімічева визначає співвідношення категорій «суб'єкт фінансового права» й «суб'єкт фінансових правовідносин» наступним чином: «Суб'єкт фінансового права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин. А суб'єкт фінансових

правовідносин – це реальний учасник конкретних правовідносин» [11, с.37, 38]. Аналогічний погляд на це питання має й М.В. Карасьова, яка відмічає, що суб'єкти фінансових правовідносин – це особи, які безпосередньо беруть участь у конкретних правовідносинах і виступають носіями фінансових обов'язків та прав [6, с. 112].

Ми приєднуємося до вищезазначених висновків, адже з огляду на їх зміст стає очевидним, що юридичні обов'язки та права у сфері фінансової діяльності належать суб'єктам фінансового права незалежно від їх участі в конкретних фінансових правовідносинах. Але суб'єкт фінансового права, вступаючи в конкретні правовідносини при реалізації своїх повноважень, набуває нових особливостей – стає суб'єктом фінансових правовідносин і при цьому зберігає свої якості, які мав до вступу в останні, тобто залишається суб'єктом фінансового права.

Суб'єкти бюджетних правовідносин (суб'єкти бюджетного права) виступають одним з видів суб'єктів фінансових правовідносин (суб'єктів фінансового права), тільки функціонують у спеціальній сфері, на стадіях розподілу й використання публічних фінансових коштів.

*Суб'єкт бюджетних правовідносин* – це реальний учасник

бюджетних правовідносин, поведінка якого регулюється нормами бюджетного (фінансового) права і який є носієм і реалізатором бюджетних обов'язків та прав. Іншими словами, під таким суб'єктом розуміється суб'єкт бюджетного права, який реалізує свою правосуб'єктність.

Поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин» і «суб'єкт бюджетного права» співвідносяться. По-перше, це однорідні, але не-ідентичні категорії. У більшості випадків вони співпадають. Так, Державне казначейство України, що є суб'єктом бюджетного права, стає суб'єктом бюджетних правовідносин, тільки беручи в ньому безпосередню участь (наприклад, розподіляючи надходження від загальнодержавних податків і зборів між ланками бюджетної системи).

По-друге, суб'єкт бюджетного права і суб'єкт бюджетних правовідносин – поняття взаємопов'язані, що виявляється при здійсненні першим своїй правосуб'єктності, реалізація якої робить його суб'єктом бюджетних правовідносин. Так, розпорядник бюджетних коштів, який надсилає бюджетний запит у вищестоящий орган, виступає суб'єктом бюджетних правовідносин.

По-третє, суб'єкт бюджетних правовідносин є похідним від суб'єкта бюджетного права. Так, особа не може брати участі в

бюджетних правовідносинах, не будучи при цьому носієм бюджетних обов'язків та прав (наприклад, Контрольно-ревізійна служба в Україні не має права перевіряти цільове використання бюджетних коштів підконтрольних осіб, не володіючи при цьому бюджетною правосуб'єктністю).

Для досягнення поставленої державою мети в бюджетних правовідносинах їх суб'єкти взаємодіють між собою, тому вбачаємо слушним розглянути питання класифікації їх видів. У рамках даної статті ми не в змозі приділити багато уваги цьому питанню, як воно того заслуговує, тобто дослідити абсолютно всі види й особливості розглядуваних суб'єктів. Звернімо увагу лише на владних учасників бюджетних правовідносин – державу й органи, що діють від її імені.

Головним суб'єктом бюджетних правовідносин виступає держава – Україна. Це виявляється в тому, що тільки вона має можливість цілісно організувати, а в подальшому й безпосередньо провести цільовий розподіл і використання публічних фондів країни. Шляхом розподілу бюджетних коштів держава реалізує соціальні програми, фінансує заходи, спрямовані на розвиток освіти, підтримку належного рівня життя всього суспільства тощо. Вона, підкреслимо особливо, є окремим учасником бюджетних

правовідносин, тобто вона вирізняється із системи своїх органів. Висновком для цього є те положення, що бюджет, як головний її атрибут, – це не власність жодного державного органу влади, адже кожен з них виконує тільки частину бюджетної компетенції держави. Вона сама є безпосереднім власником бюджету, хоча власником в абстрактному сенсі, оскільки взагалі бюджет – це власність усього народу України, а держава повинна діяти в його інтересах. Як суб'єкт бюджетних правовідносин, вона має бюджетні обов'язки та права (бюджетну компетенцію).

Державні органи, що виконують державні приписи в бюджетних правовідносинах, поділяються на органи загальної і спеціальної компетенції. До перших належать структури, для яких бюджетна діяльність не є основною метою функціонування: Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. До других традиційно включають органи, які створені саме з метою виконання бюджетної діяльності, яка і є основною їх функцією: Рахункову Палату, Державне казначейство, Державну контрольно-ревізійну службу, Міністерство фінансів України.

До повноважень Верховної

Ради України як суб'єкта бюджетних правовідносин відносять, перш за все, затвердження щорічних державних бюджетів країни. Крім того, вона реалізує передбачений бюджетним законодавством обов'язок по щомісячному заслуховуванню звітів Кабінету Міністрів про стан виконання Держбюджету, контролює використання коштів його резервного фонду. Отже, бюджетні повноваження цього органу мають контрольний характер. До бюджетних повноважень Рахункової палати належить контроль за ефективністю витрачання коштів Держбюджету, за утворенням, обслуговуванням і погашенням державних боргів України [3, Ст. 189], тобто, повноваження й цього органу також мають контрольний характер.

Основні завдання Міністерства фінансів України: (а) розробка проекту Держбюджету, прогнозних показників зведеного бюджету України; (б) забезпечення в установленому законом порядку виконання Держбюджету; (в) вдосконалення методів фінансового й бюджетного планування, фінансування, а також звітності й системи контролю за витрачанням бюджетних коштів тощо [3, ст. 189]. Здійснюючи вищезазначені виконавчі завдання в бюджетних правовідносинах, Мінфін у такій спосіб реалізовує функцію регулювання.

Спіраючись на позиції науковців щодо цієї проблеми, спробуємо з'ясувати публічно-правову природу відносин державного кредиту. Наше дослідження буде спрямовано на характеристики ролі держави як суб'єкта цих відносин і як його організатора. З урахуванням її суб'єктивної ролі й ролі тих органів, що її представляють, у впливі на підстави виникнення й існування відносин державного кредитування.

Публічно-правова природа останнього завжди залежала й залежить від розвитку суспільства в цілому, реформування й удосконалення державного механізму, змін у зв'язку із цим змісту юридичних відносин. Г.Ф. Шершеневич підкреслював, що розмежування приватного й публічного права базується на тому, що однакові за змістом відносини отримували то приватну, то публічно-правову форму. Починаючи із Середньовіччя, суспільна влада будувалася на приватних підставах: спочатку її носієм виступав глава родини, як і приватне господарство, влада переходила за спадкуванням. Суспільне управління тих часів використовує за зразок велике приватне господарство [8, с.165].

Подальший розвиток суспільного й державного устрою ґрунтувався на концентрації організованої сили в державі, критикуванню осіб, які керувалися приватни-

ми інтересами. Це знайшло своє відбиття в розвитку фінансової системи. Збільшення державних потреб викликало до виокремлення державних коштів, які на перших етапах асоціювалися з коштами монархів, появи сталих надходжень, які формували централізовані грошові фонди. З часом з'явилася обґрунтована й розгалужена система державних потреб, фінансування яких і повинно було забезпечуватися із цього фонду.

Існування фонду (казни), який будувався шляхом зустрічного руху доходів і видатків, призвело до ситуації, коли ці 2 канали не співпадали, й виникала необхідність покриття розривів, подолання або зменшення перевищення видатків над доходами. В цих умовах і зароджувалась ідея державного кредитування, а вже потім його примітивні форми. Ці тенденції зумовили і певні якісні зрушення правової системи в бік публічного права. Такий процес відбувався, по-перше, шляхом заміщення приватно-правових механізмів публічно-правовими конструкціями, по-друге – за рахунок активнішого втручання публічного суб'єкта (держави) в приватно-правове регулювання. Як слушно підкреслював Г.Ф. Шершеневич, окремі норми приватного права стають наскрізь пронизаними публічно-правовими принципами [8, с.167].

Варто звернути увагу на те, що навряд чи доцільно принципово протиставляти ці процеси один одному. У багатьох випадках розвиток як публічного, так і приватного права йшов в рамках певної єдності, оскільки мета і публічних, і приватних відносин була однаковою, розмежовувався лише засіб її виконання. Якщо в приватному праві це здійснювалося шляхом особистого самовизначення, то в публічному – за рахунок сукупної діяльності всього суспільства [4, с.211].

Публічне право, здійснюючи вплив на суспільний розвиток, обумовило й відповідні зміни щодо суб'єктного складу, об'єктів і методів регламентування. Вплив на поведінку суб'єктів і відповідне забезпечення цього відбувалося через закріплення волі публічної особи – держави або особи, яка була наділена державою владою. Ще більше підсилювалась ця тенденція, коли заінтересованою особою виступала саме держава. Наявність коштів для забезпечення виконання її функцій було необхідною підставою для існування цього інституту в цілому, а відносини державного кредиту виокремились в одну із системоутворюючих підстав функціонування такої конструкції.

Всебічна регламентація будь-якого комплексу суспільних відносин правовими нормами передбачає участь у цьому декількох

галузей права, які використовують власні методи регулювання, забезпечують притаманні виключно їм методи впливу на однорідні групи цих відносин. Відносини кредитування знаходяться на межі приватного й публічного права. Вважаємо за доцільне вести мову про триланкову систему впливу на відносини кредитування.

1. Диспозитивні методи забезпечують регламентування кредитування в режимі приватно-правових відносин. В цьому випадку йдеться перш за все про банківське кредитування, або інші форми останнього, що існують в умовах договірних відносин, рівності сторін.

2. Імперативні методи характеризують обов'язкову наявність у цих відносинах держави як провідного їх суб'єкта. При цьому держава встановлює режим, права й обов'язки суб'єктів і фактично наказує їм, яким чином будувати свою поведінку. За приклад такого різновиду відносин можна навести механізм податкового кредиту, коли платникові не надається альтернативи чи права вибору; він просто зобов'язаний укласти договір податкового кредиту. Цей механізм виникає й тоді, коли платник не може сплатити податок, тобто в нього немає вибору – платити чи не платити податок або збір, бо він зобов'язаний укласти відповідну угоду.

Органи Державної контрольно-ревізійної служби України здійснюють одночасно як контрольні, так і регулятивні функції. Вони контролюють цільове й ефективне використання коштів Держбюджету й бюджетів місцевих; цільове застосування і своєчасне повернення кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України; порядок ведіння бухгалтерського обліку й достовірність звітності про виконання Держбюджету й місцевих бюджетів та кошторисів [3, ст.189].

Вищеперелічені повноваження державних органів як суб'єктів бюджетних правовідносин є проявами бюджетної компетенції держави як владного учасника таких правовідносин. Таким чином, держава, виступаючи учасником останніх, реалізує свою бюджетну компетенцію як безпосередньо, так і через систему відповідних державних органів

загальної і спеціальної компетенції.

Отже, з огляду на наведене, ми дійшли наступних висновків: а) суб'єкт бюджетних правовідносин – це реальний учасник цих правовідносин, поведінка якого регулюється нормами бюджетного права, який є одночасно носієм і реалізатором бюджетних обов'язків та прав; б) суб'єкт бюджетного права і суб'єкт бюджетних правовідносин – це взаємопов'язані поняття, зв'язок яких виявляється при здійсненні суб'єктом бюджетного права своєї правосуб'єктності, реалізація якої робить його суб'єктом бюджетних правовідносин; в) держава завжди виступає учасником бюджетних правовідносин і реалізує свою бюджетну компетенцію через систему відповідних державних органів загальної і спеціальної компетенції.

*Список літератури:* 1. Алексеев С.С. Общая теория права. Учебник. – В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1982 – Т.1. – 359 с. 2. Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы: Учеб. пособ. – М.: ГУ ВШЭ, 2004. – 243 с. 3. Бюджетный кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст.189. 4. Воронова Л.К. Бюджетные права Украинской Советской Социалистической Республики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1963. – 23 с. 5. Жадобина Н.Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и его структура // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1 (10). – 220 с. 6. Карасева М.В. Финансовое правоотношение: Монография. – Воронеж: ВГУ, 1997. – 188 с. 7. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – М.: Норма, 2001. – 552 с. 8. Пискотин М.И. Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся. – М.: Юрид. лит., 1961. – 258 с. 9. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2000. – 771 с. 10. Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 493 с. 11. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 222 с. 12. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1958. – 284 с.

Надійшла до редакції 07.03.2008 р.