

ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ КАК СУБЪЕКТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Людмила Чуприна,

*Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка, доцент,
кандидат юридических наук*

Общество, параллельно с развитием государства, а вместе с ним и правоотношения, проходят определенные этапы развития. Динамика этих процессов, связанная с реальными жизненными обстоятельствами, в правовой сфере определяется юридическими фактами. Объективные процессы реформирования почти всех сфер функционирования государства, стали существенным толчком для развития финансового права. Развитие финансовых правоотношений, видоизменение их субъектов привели к глобальному пересмотру базовых категорий финансового права, что подтверждается новой редакцией Бюджетного кодекса Украины от 08.07.2010 года (далее — БК Украины) и принятием Налогового кодекса Украины от 02.12.2010 года.

Целью и задачей исследования является определение особенностей бюджетного учреждения как субъекта права, систематизация и углубление научных знаний о характеристике финансовых правоотношений с их участием.

Сегодня в Украине вопросы, связанные с совершенствованием финансовой деятельности, приобретают большую актуальность, и наиболее важными для автора учитывая тему, являются научные труды современных специалистов-финансистов: Л. Вороновой, О. Дмитрик, О. Музыки-Стефанчук, Н. Пришвы, В. Чернадчука, Н. Якимчук. В то же время отдельные аспекты вынесенной проблемы рассматривались указанными учеными под несколько другим углом зрения.

Общепризнанным является определение правоотношений, данное С. Алексеевым и поддержанное многими другими учеными: это общественные связи, возникающие на основе норм права, участники которых имеют субъективные права и юридические обязанности, которые обеспечиваются государством [1, 17].

Приведенное общетеоретическое определение правоотношений, является базисным для различных их видов, поскольку без выделения основ невозможно определение их отраслевой специфики. Оно является исходным и для финансовых правоотношений. Классик советской финансово-правовой науки Е. Ровинский, в частности, отметил, что финансовые правоотношения являются одним из видов правоотношений, которые характеризуются присущими всем им общими признаками, а отличаются своими специфическими особенностями [2, 133]. Итак, финансовые правоотношения — это общественные отношения, возникающие на основе норм финансового права, участники которых имеют субъективные права и юридические обязанности, и обеспечиваются государственным принуждением.

Рассматривая понятие финансовых правоотношения выделяют следующие особенности: 1) возникают из финансовой деятельности государства и имеют денежный характер; 2) одним из субъектов всегда выступает само государство в лице уполномоченного органа, осуществляющего от ее имени и под контролем государства действия власт-



ного характера; 3) их возникновение, изменение и прекращение всегда связаны с законом [2, 178]. Взятые вместе такие особенности определяют специфику финансовых правоотношений. Ни одна из них в отдельности не может характеризовать их в полной мере.

Близка к такому определению позиция профессора Л. Вороновой, которая также акцентирует внимание на вышеупомянутых особенностях финансовых правоотношений, подчеркивая, что в сфере влияния государства на отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения национального дохода страны, образования и использования фондов денежных средств возникают, изменяются и прекращаются финансовые правоотношения [3, 72]. Финансовые отношения выступают не объектом управления государственными финансами, а объектом финансовой деятельности государства, его содержанием, что доказано в юридической научной литературе [4, 44].

Российский ученый Е. Ашмарина считает, что первостепенными являются экономические отношения, которые трансформируются в производные от них финансовые, в случае, когда появляется финансовый интерес государства, подкрепленный надлежащими средствами его охраны [5, 115]. Считаем, что тезис о первостепенности экономических отношений и происхождения от них финансовых является дискуссионным.

В финансово-правовой литературе высказывается также позиция, что публичный интерес заставляет государство, а не наоборот, регулировать часть денежного оборота императивными методами, а не гражданско-правовыми [6, 27]. По нашему мнению, более приемлемой представляется позиция параллельного существования экономических и финансовых правоотношений, которые находятся в тесной взаимосвязи и обусловленные действием закона стоимости и наличием товарно-денежных отношений, в результате ко-

торых образуются, распределяются и используются централизованные и децентрализованные фонды средств, необходимых для удовлетворения задач государства и потребностей общества.

Финансовые отношения отличаются от других видов правоотношений по характерным признакам, которые сводятся к тому, что финансовые правоотношения представляют собой связь между субъектами, возникающая на основе норм финансового права. Данную связь гарантирует принудительная сила государства, субъекты которой являются носителями юридических прав и обязанностей. Финансовые правоотношения обеспечиваются правовыми средствами, в частности государственным принуждением. Так, в случае нецелевого использования бюджетных ассигнований к распорядителю применяются штрафные санкции и принудительное возвращение бюджетных средств.

Еще одной важной чертой финансовых правоотношений, о которой не принято было говорить во времена советского финансового права, является их публичный характер. Они возникают, изменяются и прекращаются в сфере финансовой деятельности государства, представляют собой урегулированный нормами права планомерный процесс мобилизации, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов с целью выполнения задач и функций государства [7, 62]. Некоторые особенности содержания конкретного вида финансовых правоотношений, его специфика зависят от того, в каком из направлений возникают и развиваются данные правовые связи.

Итак, отличительные особенности финансовых правоотношений следующие: 1) возникают и изменяются только на основании финансово-правовых норм; 2) всегда являются денежными; 3) одной из сторон таких отношений всегда есть властный субъект; 4) возможно применение государственного принуждения.



Поддерживаем позицию, высказанную основателем науки финансового права в Украине Л. Вороновой: содержание финансовых правоотношений рассматривается в неразрывной связи с конкретными субъектами правоотношений [3, 52]. Финансовые правоотношения являются формой реализации финансово-правовой нормы, которая имеет императивный характер. Она четко определяет круг субъективных юридических прав и обязанностей, которыми наделены стороны того или иного вида финансовых правоотношений. Так, распорядители бюджетных средств имеют право самостоятельно распоряжаться предоставленными им бюджетными средствами, но в строгом соответствии с бюджетной росписью.

По нашему мнению, необходимо отметить, что понятия субъективного права участника финансовых и гражданских правоотношений полностью не совпадают, хотя некоторые авторы рассматривают их как тождественные. Так, И. Бондаренко определяет, что юридическая обязанность находит отражение в необходимости совершать или воздерживаться от определенных действий, которые противоречат нормам субъективного права [8, 76]. Участники финансовых правоотношений выступают в качестве носителей юридических прав и обязанностей, реализующих предписания этих норм по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Поскольку бюджетные правоотношения являются одним из видов финансовых, им присущи все признаки первых со своими специфическими особенностями. Экономические по содержанию, бюджетные правоотношения регулируются государством как одни из важнейших общественных отношений, которым предоставляется соответствующая юридическая форма.

Финансовые правоотношения с участием бюджетных учреждений при ис-

полнении бюджета характеризуются высокой степенью императивности. Так, в ходе бюджетного финансирования участниками правоотношений выступают: Государственная казначейская служба Украины (далее — ГКСУ), которая выделяет бюджетные ассигнования; распорядитель бюджетных средств, который принимает бюджетные обязательства и осуществляет расходы; получатель бюджетных средств, который непосредственно выполняет работы или услуги. Воля каждого из субъектов абсолютно индивидуальна, но действия всех сторон участников направлены на достижение единого положительного результата — удовлетворения интереса государства, а в данном случае — выполнения бюджетным учреждением своих функций.

Несмотря на то, что большинство бюджетно-правовых норм являются обязывающими и запрещающими, имеют место и уполномочивающие нормы. Распорядители бюджетных средств имеют право самостоятельно распоряжаться предоставленными бюджетными средствами. При этом запрет переносить средства из разных статей бюджетной росписи (капитальные вложения, зарплата, стипендии, питание) выражена категорически.

Во всех видах финансовых правоотношений их властно-имущественный характер является четким и конкретным, детализируется только степень властного характера данных правоотношений [2, 83]. Бюджетное учреждение обладает четко установленным комплексом прав и обязанностей, которые определяются не договором или любой другой формой согласования, а только нормативно-правовым актом.

Непосредственное исполнение бюджета по расходам положено: с одной стороны, на ГКСУ, а с другой — на бюджетном учреждении как распорядителя бюджетных средств. ГКСУ выступает властным субъектом относительно всех других бюджетным учреждений. Также уполномочено на ве-



дение бухгалтерского учета всех доходов и расходов Государственного бюджета Украины, установление единых правил ведения учета и отчетности о выполнении бюджетов, смет и контроля над их соблюдением. Оно также осуществляет платежи по поручению распорядителя бюджетных средств, но исключительно в случае одновременного наличия трех правовых оснований: 1) соответствующего бюджетного обязательства для платежа в бухгалтерском учете выполнения Государственного бюджета Украины; 2) соответствия направлений расходования средств бюджетному ассигнованию; 3) наличия у распорядителей бюджетных средств неиспользованных бюджетных ассигнований [10, ч. 2 ст. 49].

Использование выделенных финансовых ресурсов распорядителями бюджетных средств осуществляется согласно принятым бюджетным обязательствам, что в ст. 2 БК Украины определяются как любое осуществленное соответственно бюджетного ассигнования размещения заказа, заключение договора, приобретение товара, услуг или осуществления других аналогичных операций в течение бюджетного периода, согласно которым необходимо осуществить платежи в течение этого же периода или в будущем. Осуществление любого обязательства этими субъектами подлежит обязательному учету и контролю со стороны государственных органов.

В отличие от финансовых, характерной особенностью бюджетных правоотношений является их периодичность: возникают на основании закона о бюджете, который действует в течение одного бюджетного периода. В конце календарного года эти правоотношения прекращаются с тем, чтобы с началом нового бюджетного периода, а следовательно, и действием нового закона, начаться снова между большинством тех же участников.

Итак, бюджетные правоотношения нельзя сводить лишь к таким, что вы-

текают из конкретного акта планирования. Существуют отношения фундаментального характера. Например, отношения, связанные с установлением бюджетной системы, бюджетной компетенции, порядком планирования и изданием бюджетно-плановых актов и т.д. Они устанавливаются нормативно-правовыми актами, которые имеют длительный и стабильный характер.

Ежегодные акты о бюджете определяют объем бюджетных ассигнований, которые будут предоставлены распорядителю бюджетных средств в определенном бюджетном периоде. Полномочия распорядителя бюджетных средств, которые закреплены БК Украины можно рассматривать как полномочия субъекта бюджетного права. Только с принятием закона о государственном бюджете на текущий год бюджетные учреждения вступают в отношения по управлению финансовыми ресурсами и становятся реальными участниками бюджетных правоотношений. В частности, ч. 1 ст. 19 Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2012 год» [12] предусматривает утверждение бюджетных назначений главным распорядителям средств Государственного бюджета на 2012 год по бюджетным программам и в разрезе административно-территориальных единиц и согласно приложениям. Согласно нормам БК Украины, им регулируются отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов, отчетности об их выполнении и контроля за соблюдением бюджетного законодательства. Во время такого регулирования фиксируют как объекты, так и круг лиц, на которых распространяется действие соответствующих норм, закрепляется необходимое поведение субъектов правоотношений, образуются предпосылки для обеспечения субъективных прав и обязанностей [11, 13]. Все виды названных правоотношений охватывает понятие «бюджетный процесс». Участниками



бюджетного процесса являются органы, должностные лица также наделены бюджетными полномочиями.

На стадии исполнения бюджета для осуществления программ и мероприятий, проводимых за счет бюджетных средств, бюджетные ассигнования предоставляются главным распорядителям бюджетных средств и перераспределяются распорядителям низшего уровня. Только через распорядителей могут получать средства из бюджета физические и юридические лица — получатели бюджетных средств. Итак, бюджетное учреждение как распорядитель бюджетных средств является обязательным участником бюджетных правоотношений на стадии исполнения бюджета.

Одной из главных задач любого государства является осуществление эффективного регулирования экономики страны. Бюджетное право, как отмечает болгарский ученый-финансист М. Костов, интересуется только конечный результат такого регулирования [13, 73–74]. В свою очередь, только в процессе выполнения возможна полная реализация задач и функций государства в институте бюджетного права находит проявление в виде трех стадий правового воздействия. На первой стадии общего действия финансово-правовой нормы устанавливается поведение участников. Так, органы государственной власти в процессе принятия решения о создании бюджетного учреждения устанавливают порядок, нормы, сроки финансирования управленческих целей — содержание поведения субъектов. Второй является стадия возникновения субъективных прав и обязанностей. После утверждения органом государственной власти акта о бюджете, соответствующие финансовые органы составляют смету доходов и расходов. Третьей является стадия реализации прав и обязанностей — руководитель бюджетного учреждения осуществляет реализацию бюджетных ассигнований на основе сметы.

Анализ норм БК Украины дает основания для разделения бюджетных правоотношения на виды в зависимости от стадии бюджетного процесса: 1) отношения по составлению проекта бюджета; 2) отношения по рассмотрению и принятию закона о Государственном бюджете Украины, решений о местных бюджетах; 3) отношения по выполнению бюджетов; 4) отношения по подготовке и рассмотрению отчета об исполнении бюджета и принятия решения по нему.

Соответственно теме исследования наибольший интерес вызывает правоотношения по исполнению бюджета, обязательным участником которых являются бюджетные учреждения как распорядители бюджетных средств. Данные связи представляют собой сложную конструкцию, которая включает целый комплекс более мелких отношений. Правовыми актами обусловлено содержание прав и обязанностей участников правоотношений в сфере бюджетных расходов, обстоятельства с которыми связано возникновение, изменение или прекращение этих правоотношений [14, 35]. В свою очередь отношения, связанные с выполнением расходной части бюджета, можно разделить на две группы. Первая группа — это правоотношения, которые возникают непосредственно между государственными органами исполнительной власти и получателями бюджетных средств (речь может идти о целевом финансировании отдельных групп получателей бюджетных средств). Вторая — правоотношения по распределению финансов между главными распорядителями с целью их последующего распределения непосредственно между второстепенными распорядителями. Основанием возникновения второй группы отношений по распределению денежных средств между главными распорядителями является факт ежегодного принятия закона о бюджете.

Основанием для возникновения правоотношений второй группы является



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

составление бюджетной росписи на основании принятия акта о бюджете. Согласно ст. 22 БК Украины, учреждения делятся на главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств низшего уровня, что может быть критерием для разделения финансовых правоотношений с участием бюджетных учреждений по вертикали и горизонтали. Первый вид бюджетных правоотношений опосредует связи между государством в целом (через государственный бюджет) и главными распорядителями (бюджетными учреждениями) на принципах субординации. В бюджетных правоотношениях приоритетным является вертикальная связь. Второй вид отражает связи между равноправными, с позиции распорядителя средствами, субъектами. Несмотря на различный правовой статус органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, все они наделены равными правами как распорядители бюджетных средств.

Традиционно по содержанию бюджетные правоотношения делятся на материальные и процессуальные [9, 73–77; 15, 208], что в полной мере может быть характерно для бюджетных правоотношений с участием бюджетных учреждений. В частности, А. Пауль отмечает, что наиболее полно рассмотреть особенности бюджетных правоотношений можно, анализируя существенные характеристики этих правоотношений, т. е. субъектов, объектов и содержание данных правоотношений [15, 35]. В материальных бюджетных правоотношениях с участием бюджетных учреждений реализуются субъективные бюджетные права и обязанности бюджетного учреждения по распределению и использованию бюджетных средств, а также ответственность за их эффективное и целевое использование. В бюджетно-процессуальных правоотношениях отображается юридическая форма получения бюджетным учреж-

дением в свое распоряжение бюджетных средств.

По признаку количественного состава бюджетные правоотношения с участием бюджетных учреждений можно разделить на двусторонние — участвуют два субъекта (утверждение сметы) и многосторонние — реализуются права и обязанности трех и более бюджетных учреждений (главный распорядитель средств государственного бюджета до начала бюджетного года определяет сеть распорядителей средств низшего уровня и получателей по территориям).

По особенностям объектов бюджетные правоотношения делятся на имущественные (правоотношения исполнения бюджета) и неимущественные (нормотворческие бюджетные правоотношения) [9, 95]. Финансовые правоотношения с участием бюджетных учреждений на стадии исполнения бюджета являются преимущественно имущественными, но среди них есть и неимущественные — отношения контроля и отчетности.

Предложенная классификация осуществлена с учетом правового статуса бюджетного учреждения как участника бюджетных правоотношений и позволяет увидеть все виды связей бюджетного учреждения.

Возможность признания физического лица участником бюджетных правоотношений еще недавно теорией финансового права однозначно отрицалась. Отношения физического лица и бюджета косвенные — характеризуются налоговыми, трудовыми и другими видами связей. Такую позицию занимает большинство ученых-финансистов. Однако сейчас существуют и другие точки зрения. В Российской Федерации признания физического лица субъектом бюджетных правоотношений уже однозначно [16; 17]. В Украине Н. Якимчук рассматривает предприятия различных форм собственности в качестве коллективных субъектов бюджетных правоотношений и как индивидуального



субъекта — физическое лицо, получающее бюджетные средства. В. Чернадчук к субъектам бюджетных правоотношений, в частности, относит индивидуальных (частных) субъектов (получателей бюджетных средств).

Нормами бюджетных кодексов России и Казахстана закреплена возможность предоставления бюджетных средств юридическим лицам субъектам предпринимательской деятельности и физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг в форме субсидий [18, ст. 78; 19, ст. 35].

К участникам бюджетного процесса в Белоруссии законодателем отнесен широкий круг субъектов, в частности: банки и другие организации, а также физические лица, участвующие в бюджетном процессе [20, ст. 78]. Таким образом, налицо расширение круга субъектов бюджетного права, а участие физических лиц в бюджетных правоотношениях стала возможной на стадии исполнения.

Что касается нормативно-правового закрепления понятия «субъект бюджетных правоотношений» и использования его в бюджетном законодательстве, то БК Украины не оперирует указанной категорией. Зато законодатель применяет такие понятия, как «участник бюджетного процесса». Так, ст. 19 БК Украины определяет, что «участниками бюджетного процесса являются органы, учреждения и должностные лица, наделенные бюджетными полномочиями. Бюджетными полномочиями признаются права и обязанности по управлению бюджетными средствами».

Таким образом осуществлена общая характеристика бюджетных правоотношений. Первостепенное внимание было сосредоточено на особенностях правоотношений с участием бюджет-

ного учреждения и осуществлены следующие выводы:

1) бюджетным правоотношениям, прежде всего, присущи общие признаки, присущие всем видам правовых отношений. Они имеют также родовые признаки, характеризующие их как один из видов финансовых правоотношений. Определяющими являются видовые признаки, которые обусловлены статусом бюджетного учреждения как особого субъекта финансовых правоотношений. Эти отношения имеют публичный и императивный характер, целевую направленность и возникают по поводу распределения, использования и контроля за использованием бюджетных фондов;

2) понятие «субъект бюджетного права» шире понятия «участник бюджетных правоотношений», что в свою очередь не приравнивается к понятию «участник бюджетного процесса», и находятся в соотношении как общее и конкретное;

3) бюджетные правоотношения с участием бюджетных учреждений определяются как урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых наделены четко определенным кругом прав и обязанностей, соблюдение которых обеспечивается государственным принуждением. Свои особенности имеют правоотношения, возникающие в ходе исполнения бюджета, в которых властными полномочиями наделены, как правило, две стороны (исключение составляют отношения с участием бюджетных учреждений, созданных органами государственной власти или органами местного самоуправления (например, школы, библиотеки, высшие учебные заведения). ♦

Список использованных источников

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 томах / С. С. Алексеев. — Т. 1. — Свердловск, 1972. — 396 с.



2. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М. : Юрид. лит., 1960. — 191 с.
3. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. — К. : Прецедент; Моя книга, 2006. — 448 с.
4. Пацурківський П. Правові засади фінансової діяльності держави / П. С. Пацурківський. — Чернівці, 1997. — 243 с.
5. Ашмарина О. М. Финансовое право / О. М. Ашмарина // Международная научно-практическая конференция «Финансовое право в условиях рынка в XXI веке», посвящается юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА // Государство и право. — 2005. — № 4.
6. Запольский С. В. О предмете финансового права / С. В. Запольский // Изв. высш. уч. заведений. Правоведение. — 2002. — № 5.
7. Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений [монография] / О. А. Дмитрик; под ред. Н. П. Кучерявенко. — Харьков : Легас, 2004. — 160 с.
8. Бондаренко І. Механізм правового регулювання фінансових відносин / І. Бондаренко // Право України. — 2006. — № 5.
9. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / С. Д. Чернадчук. — Суми : Університетська книга, 2008. — 456 с.
10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50–51. — Ст. 512 (зі змінами).
11. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права : автореф. дис... наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сидорова Наталія Валеріївна ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — К., 1998. — 23 с.
12. Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22.12.2011 року № 4282-VI.
13. Костов М. Конституционни основи на бюджетното право / Милчо Костов. — София : Изд-во на Българската Академия на науките, 1976. — 200 с.
14. Воронова Л. К. Теоретические вопросы правового регулирования расходов государственных бюджетов союзных республик : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Воронова Лидия Костянтиновна ; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. — М., [б. г.]. — 40 с.
15. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / Под ред. М. В. Карасьовой. — СПб. : Питер 2003. — 208 с.
16. Селюков А. Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика : монография / А. Д. Селюков. — Ч. 1. — М. : Изд-во МГСА, 2002. — 192 с.
17. Руденко А. А. Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участника бюджетного процесса : автореф. дисс... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. А. Руденко. — Саратов, 2008. — 26 с.
18. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. — Режим доступа к ресурсу : <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.
19. Бюджетный кодекс Казахстана [Электронный ресурс] // Законодательство Казахстана on-line. — Режим доступа к ресурсу : <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00014&ogl=all>.
20. Бюджетный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] — Режим доступа к ресурсу : <http://www.yurist.by/byudzhetnyji-kodeks-respubliki-belarus>.

Надійшла до редакції 24.09.2012 року