

УДК 336.1/343.9

В.И. Резюк

ст. преподаватель каф. уголовно-правовых дисциплин
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина
e-mail: rezyuk@tut.by

ПРАВООТНОШЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ: СПЕЦИФИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В КОНТЕКСТЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Рассматривается специфика юридической оценки правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, при осуществлении криминологического анализа: частая недостаточность отраслевой (бюджетно-правовой и иной) оценки и вариации видов, структуры и содержание правоотношений. Выделены отдельные варианты реализации бюджетных обязательств, систематизированы виды правоотношений, связанные с их исполнением.

Введение

Для тех, кто исследует современную преступность, все меньше остается «вечных истин», простых, самоочевидных положений, которые могут быть приняты априори, а конечной целью криминологического анализа преступности является совершенствование борьбы с преступностью [1, с. 44–45]. Это касается и мнения о достаточности качественной отраслевой юридической характеристики правоотношений в ходе криминологического анализа исполнения бюджетных обязательств, а именно при оценке правомерности поведения субъектов при наличии признаков противоправных посягательств.

Особую актуальность приобретает поиск решений по противодействию преступным посягательствам на бюджетные средства. Бюджетные обязательства – это расходные обязательства, полученные и принятые получателем бюджетных средств и (или) подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году за счет средств соответствующего бюджета [2]. Именно в рамках бюджетных обязательств происходит предоставление бюджетных средств достаточно широкому кругу получателей, что характеризуется повышенными криминогенными рисками.

Соглашаясь с мнением О.Г. Соловьева о том, что уголовно-правовая охрана бюджетных отношений, складывающихся помимо прочего при исполнении бюджетных обязательств, может рассматриваться как элемент экономической безопасности государства [3, с. 232], следует выделить и необходимость совершенствования соответствующего криминологического инструментария.

Целью юридической оценки при осуществлении криминологического анализа правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, является проверка правомерности действий и решений отдельных субъектов (распорядителей, получателей бюджетных средств и иных участников соответствующих отношений), а также выявление признаков правонарушений, прежде всего преступлений.

Исполнение бюджетных обязательств может предполагать правоотношения субъектов одного (например, взаимоотношения распорядителей местных бюджетов) и разных (взаимоотношения органов государственного казначейства и коммерческих организаций) уровней бюджетных правоотношений. Получателями бюджетных средств являются помимо прочих физические лица и организации; для получения бюджетных средств на них могут возлагаться определенные права и обязанности. Однако часто, являясь субъектами правоотношений по реализации бюджетных обязательств, субъектами бюджетного права и бюджетных правоотношений они не становятся. Это создает

сложности юридической оценки правомерности при исполнении бюджетных обязательств, так как институт бюджетных обязательств является структурной единицей бюджетного права, имеющего определенные рамки, и именно за их пределы могут выходить правоотношения, связанные с реализацией указанных обязательств. Такое положение соответствует «бюрократизации общественных отношений» как тенденции развития современной системы нормативно-правового регулирования, выделенной В.П. Шиенком, т.е. увеличению количества регулирующих отношения норм при одновременных пересечении и конкурировании отдельных положений и принципов [4, с. 197].

Природа бюджетных обязательств часто выходит за пределы бюджетных правоотношений, т.е. бюджетного и финансового права. Фактически круг субъектов правоотношений по бюджетным обязательствам становится аналогичным кругу субъектов гражданских правоотношений, являющегося самым широким из всех отраслей правового регулирования (неверным вместе с тем является подход к юридической оценке отношений только с позиции гражданско-правового регулирования).

Юридическая оценка как «особая мыслительная деятельность (логический процесс)» [5] предполагает соотнесение исследуемых бюджетных правоотношений с нормами права, которые с ними связаны и из них вытекают.

Так, деньги внебюджетного фонда социальной защиты населения, получающего средства из государственного бюджета в рамках межбюджетных трансфертов – субвенций, предназначенные для выплат пенсий и пособий, могут размещаться в банках, которые, в свою очередь, в установленном законом порядке могут обслуживать государственные программы. В рамках таких государственных программ осуществляется финансирование различных проектов, и средства предоставляются определенному кругу получателей – физическим и юридическим лицам. В пределах субвенций на финансирование расходов на государственные пособия возникают бюджетные правоотношения, при размещении денежных средств в банках – банковские отношения, при финансировании юридических лиц в рамках государственных программ – гражданско-правовые.

В отдельных случаях возможна и более «простая» форма исполнения бюджетных обязательств: так, из местного бюджета осуществляется финансирование средних образовательных школ, т.е. возникают только финансово-бюджетные отношения.

Правоотношения, связанные с исполнением бюджетных обязательств, в зависимости от структуры, определяемой характером этих обязательств, можно классифицировать.

1. Правоотношения, имеющие одноступенчатую структуру.

В эту группу включаются правоотношения, возникающие между двумя субъектами как одного, так и разных бюджетных уровней (в т.ч. простые по распределению прав и обязанностей сторон: в отдельных случаях правоотношение может быть односторонним, т.е. возникновение обязательства у одной из сторон не предусматривает соответствующего у другого участника).

На основании сметы осуществляется финансирование государственных бюджетных учреждений образования, здравоохранения; из бюджета соответствующего уровня осуществляются социальные выплаты и др. В частности, юридическая оценка правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, возникающих между государственным органом, являющимся распорядителем бюджетных средств, и бюджетным учреждением, являющимся получателем бюджетных средств, по своим пределам совпадает с рассматриваемой в области бюджетного регулирования (рисунок 1).

Аналогичную простую одноступенчатую структуру могут иметь правоотношения между бюджетным учреждением, являющимся покупателем, и коммерческой организацией, являющейся поставщиком, однако характер указанных правоотношений может иметь гражданско-правовой характер (рисунок 2).

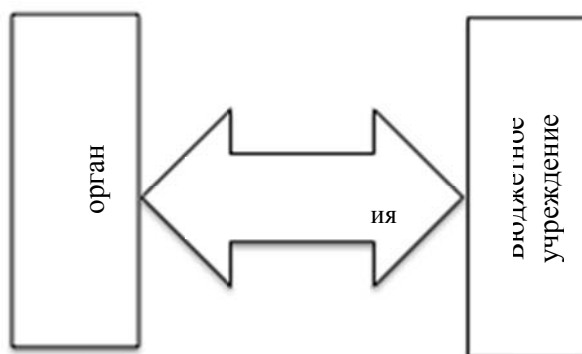


Рисунок 1. – Правоотношения, связанные с исполнением бюджетных обязательств, между государственным органом и бюджетным учреждением

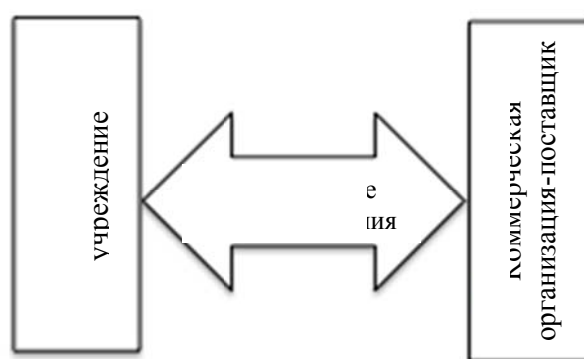


Рисунок 2. – Правоотношения, связанные с исполнением бюджетных обязательств, между бюджетным учреждением и коммерческой организацией-поставщиком

Простую одноступенчатую структуру могут также иметь правоотношения между бюджетным учреждением, являющимся заказчиком, и коммерческой организацией, являющейся поставщиком. Однако в ряде случаев (например, при осуществлении государственных закупок) эти отношения, возникающие между их участниками, следует одновременно оценивать с позиций как бюджетного, так и иного отраслевого (в частности, гражданского права) законодательств (рисунок 3).

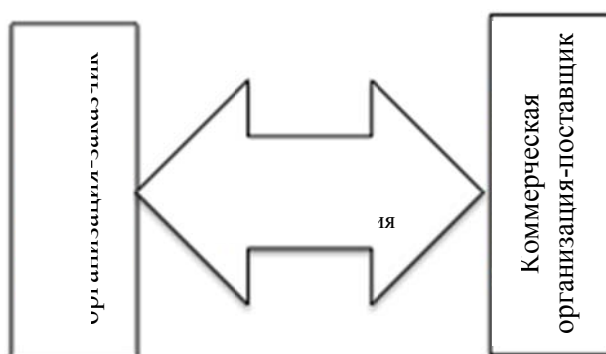


Рисунок 3. – Правоотношения, связанные с исполнением бюджетных обязательств при осуществлении государственной закупки, между коммерческой организацией-заказчиком и коммерческой организацией-поставщиком

Несмотря на аналогичную (одноступенчатую) структуру выделенных правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, они имеют существенные отличия. Так, анализ первых находится в сфере бюджетного законодательства, рассмотрение вторых – в плоскости гражданско-правового регулирования, а третьих – имеет мультиотраслевую специфику (охватывает совокупность отраслевых норм и механизмов). Недооценка и недопонимание этого может привести не только к ошибкам в юридической оценке содержания, но и к исключению из группы используемого инструментария (гражданско-правового, банковского и др.), не укладывающегося в пределы, заранее определенные субъектом оценки правомерности.

2. Правоотношения, имеющие многоступенчатую структуру.

Эффективным в условиях современной экономики бизнес-инструментарием является лизинг. Вместе с тем для значительной части субъектов экономической деятельности он недоступен прежде всего по экономическим причинам (недостаточные доходы, прибыль и др.). В соответствии с государственной программой по поддержке малого предпринимательства из местных бюджетов предоставляются субсидии для возмещения части расходов на выплату лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга) в части оплаты суммы вознаграждения (дохода) лизингодателя.

В свою очередь, бюджетным законодательством может быть предусмотрено предоставление субвенций из республиканского бюджета в местные бюджеты, которые могут быть направлены на погашение задолженностей по лизинговым платежам [6]. Реализация подобного бюджетного обязательства сопряжена с рядом правоотношений: бюджетных (между бюджетами различных уровней – государственным и местным), банковских и гражданско-правовых (между лизингодателем и лизингополучателем – субъектом предпринимательской деятельности, а также между местным бюджетом и лизингополучателем) (рисунок 4).

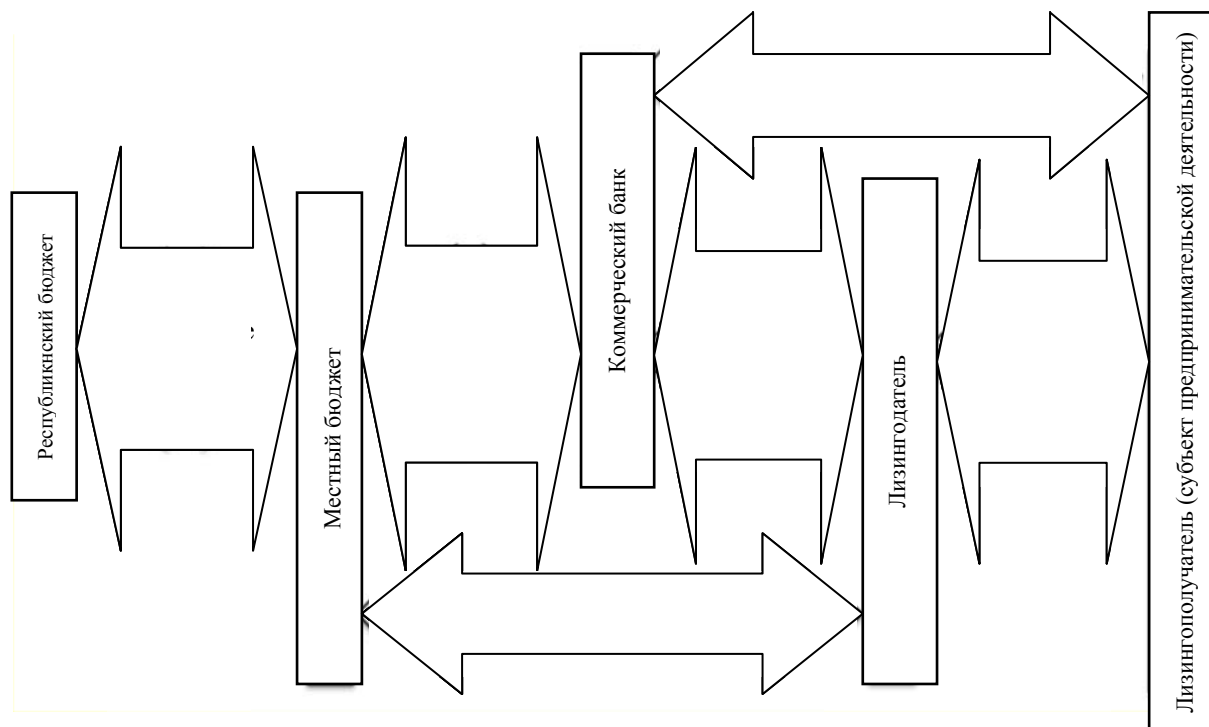


Рисунок 4. – Правоотношение, связанное с исполнением бюджетных обязательств в сфере лизинга

Сложная структура правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, может быть обусловлена, в частности, особыми условиями бюджетного финансирования. Например, в Республике Беларусь может быть предусмотрено предоставление бюджетных средств определенным субъектам предпринимательской деятельности, которые, в свою очередь, могут заключать договоры о выполнении работ, финансирование которых осуществляется из бюджета, с иными субъектами. В случае нарушения последними условий выполнения работ возможно беспорочное списание денежных средств с их счета в бюджет [7]. Между распорядителем бюджетных средств и организацией-получателем складываются бюджетные отношения, между организацией-получателем и заказчиком и организацией-подрядчиком – гражданско-правовые отношения, а между организацией-подрядчиком и распорядителем бюджетных средств – финансовые отношения (рисунок 5).

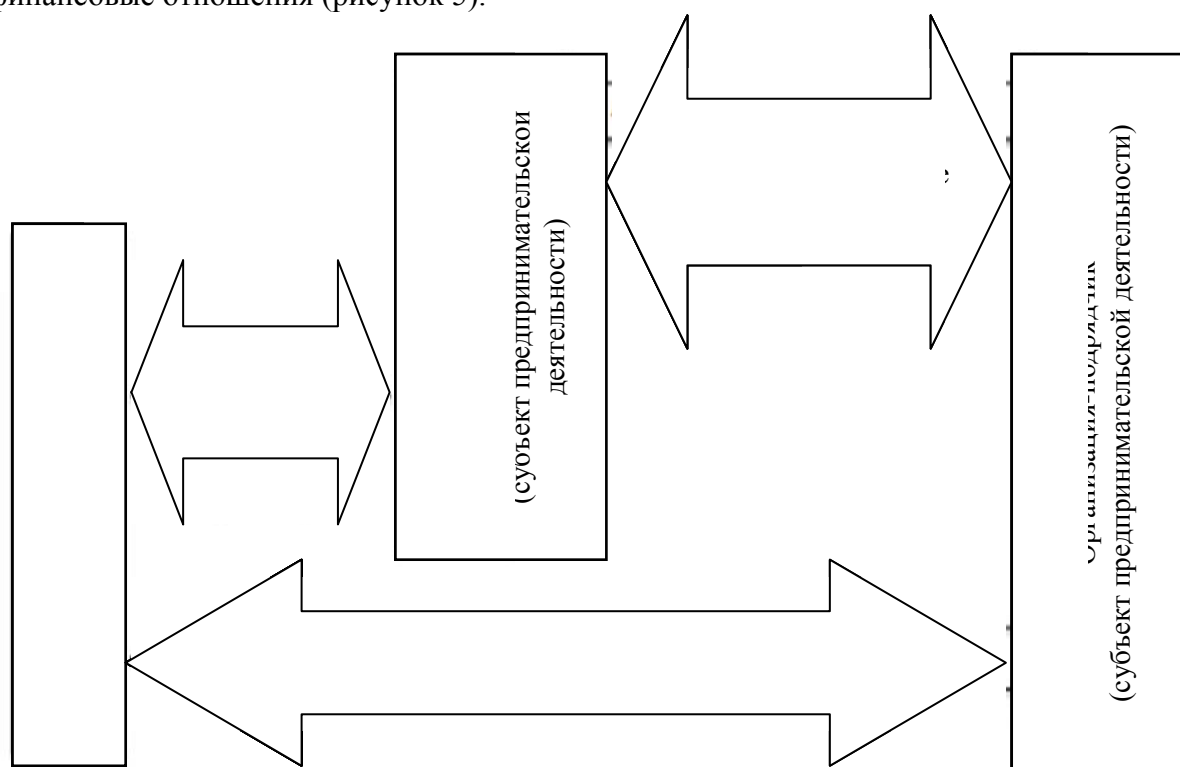


Рисунок 5. – Правоотношение по оплате работ за счет средств бюджета

Юридическая оценка правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, имеющих многоступенчатую структуру, по пределам оценки не совпадает с рассматриваемой в области бюджетного регулирования или иного отраслевого ввиду явной недостаточности оценки в рамках любой из них. Характеристика исключительно бюджетных правоотношений при юридической оценке бюджетных обязательств становится явно недостаточной: реализация бюджетных обязательств предполагает правоотношения как между субъектами, осуществляющими свои полномочия на соответствующих уровнях бюджетной системы, так и другими, не входящими в эту систему: юридическими лицами, организациями, не являющимися юридическими лицами, физическими лицами и др.

Выделенная типология правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, отражает специфику их юридической оценки при осуществлении криминологического анализа и позволяет преодолеть одну из системных проблем нормативно-правового регулирования, обозначенную В.П. Шиенком как «несоответствие уровня

индивидуального и общественного сознания и объективных потребностей практики» [4, с. 201], явно проявляющуюся при осуществлении криминологического анализа. Пути ее решения основаны на применении комплексного теоретико-криминологического, сравнительно-правового и нормативно-юридического методологического подходов в контексте криминологии как междисциплинарной социо-антропо-правовой науки о преступности [8].

Заключение

Юридическая оценка правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, в контексте криминологического анализа этих отношений позволяет выделить связи субъектов и увидеть правоотношение как целостное образование, не ограниченное отраслевыми нормами, пусть ими и определяемое.

Преступная схема может представлять собой совокупность правомерных, юридически значимых действий (гражданско-правовых сделок и др.), автономная оценка которых не позволит выявить противоправность и направленность умысла при посягательствах на бюджетные средства. Полноценная оценка правомерности и наличия рисков, в том числе виктимологических, возможна в условиях синтетического анализа бюджетных и других правоотношений, возникающих при исполнении бюджетных обязательств. Криминологический анализ обеспечивает единство праворегулирующей и правоохранительной деятельности.

Выделяются особенности юридической оценки правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, в контексте криминологического анализа:

- 1) юридическая оценка бюджетных правоотношений, как правило, не является достаточной при осуществлении криминологического анализа бюджетных обязательств;
- 2) вариации структуры и содержаний правоотношений при реализации бюджетных обязательств, часто включающих и иные, кроме бюджетных, правоотношения.

Подобное положение складывается в условиях существования института исполнения бюджетных обязательств как структурной единицы бюджетного права, но заведомо отраслевой акцент на юридической оценке правоотношений без учета особенностей, возникающих при исполнении бюджетных обязательств, в криминологии является недопустимым.

Для обеспечения качества и повышения эффективности криминологического анализа правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, представляется такое построение типологии исследуемых правоотношений:

- 1) простые правоотношения, имеющие одноступенчатую структуру:
 - а) бюджетные отношения;
 - б) иные отраслевые отношения;
 - в) совокупность бюджетных и иных отраслевых норм как части общего правоотношения;
- 2) сложные правоотношения, имеющие многоступенчатую структуру:
 - а) двухступенчатые;
 - б) трехступенчатые;
 - в) четырехступенчатые и др.

В рамках криминологического анализа правоотношений, связанных с исполнением бюджетных обязательств, необходим межотраслевой подход, заключающийся в выборе инструмента юридической оценки этих правоотношений – моноотраслевого или мультиотраслевого – в зависимости от вида, содержания и специфики этих правоотношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев, А. И. Криминология : курс лекций / А. И. Алексеев. – М. : Щит-М, 1999. – 340 с.
2. Бюджетный кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь [Электронный ресурс] : 16 июля 2008 г., № 412-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
3. Соловьев, О. Г. Уголовно-правовая охрана бюджетных отношений как элемент экономической безопасности государства / О. Г. Соловьев // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. – 2010. – № 1 (12). – С. 232–234.
4. Шиенок, В. П. Проблемы реализации принципов гражданского права / В. П. Шиенок // Очерки гуманистической методологии национальной юриспруденции : монография. – Минск : МИТСО, 2017. – С. 191–204.
5. Новиченко, А. А. Юридическая оценка и особенности ее проявления в различных сферах правовой деятельности : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 12.00.01 / А. А. Новиченко ; Моск. ун-т МВД РФ. – М., 2006. – С. 17.
6. О некоторых мерах государственной поддержки малого предпринимательства [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 21 мая 2009 г., № 255 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 15.01.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
7. Шаринская, А. Н. Требование о возврате из бюджета денежных средств, списанных в бесспорном порядке / А. Н. Шаринская // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
8. Разработка теоретической концепции и научно-прикладной модели системы профилактики правонарушений и с учетом правоприменительной практики внесение изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» [Электронный ресурс] / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://center.gov.by/reportBaranovskiy.html>. – Дата доступа: 14.10.2017.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 03.11.2017

Rezyuk V.I. The Legal Relationship Connected with Execution of the Budgetary Obligations: Specifics of Legal Assessment in the Context of the Criminological Analysis

The article examines the legal relationship related to the implementation of budgetary obligations, and specifies the specificity of their legal assessment in the implementation of criminological analysis: diversity of types, structures and contents of legal relationships. The author of the article points out separate options of implementation of the budgetary obligations and systematizes types of legal relationships on the their execution.