

УДК 34

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ СТАТУСА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПО РАЗЛИЧНЫМ ВИДАМ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

Ишбулдин А.Р.

студент 4 курса юридического факультета

Санкт-Петербургский государственный университет

Санкт-Петербург, Россия

Аннотация

В статье анализируются вопросы правового статуса публично–правового образования в соотношении с типологией расходов бюджета. Бюджетные отношения, несмотря на видимую публичную природу, могут регулироваться как гражданским, так и административным правом. Уточнение теоретических представлений о статусе субъектов бюджетных правоотношений будет способствовать созданию модели правового регулирования, в рамках которой смогут взаимодействовать участники отношений.

Ключевые слова: публично-правовое образование, правовой статус, разграничение, правоотношения, расходы бюджета.

CURRENT PROBLEMS OF DELINEATION OF THE STATUS OF PUBLIC LAW ENTITIES BY VARIOUS TYPES OF BUDGET EXPENDITURES

Ishbuldin A.R.

Fourth-year law student

Saint Petersburg State University

Saint-Petersburg, Russia

Annotation

This article analyzes the issues of the legal status of public law entities in relation to the typology of budget expenditure. Relations on the distribution of budget

expenditures, despite the apparent public nature, can be regulated by both civil and administrative law. Clarification of theoretical understandings of the legal status of subjects of the budgetary legal relationship will facilitate the creation of a legal regulatory model in which the participants of this relationship will be able to interact.

Keywords: public law entity, legal status, delineation, legal relationship, budget expenditures.

Публично-правовые образования по существу, создаются для того, чтобы служить обществу, исполнять свой публичный долг. Защитой от чрезмерного вмешательства государства в различные сферы и злоупотребления властными полномочиями является четкое разграничение статуса публично-правового субъекта. Публичные образования могут рассматриваться и как субъекты административного права, и как субъекты гражданского права. Критерием отнесения отношений к той или иной группе автором предлагается использовать наличие или отсутствие свободного волеизъявления сторон.

Расходы бюджета как правовая категория представляют собой совокупность систем правоотношений, каждая из которых включает в себя правоотношение по финансированию из бюджета и правоотношение по фактическому использованию средств бюджета [12, 45]. Метод правового регулирования рассматриваемых отношений базируется на властных полномочиях одного из субъектов, но существуют отдельные области и элементы, где образования выступают на равных правах с другими субъектами. В исследовании рассмотрено несколько видов расходов бюджета сообразно тому, как это представлено в Бюджетном кодексе РФ (БК РФ), предусматривающих сочетание и разграничение публично-правового и частного-правового статуса публичного субъекта.

1. Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Этот вид правоотношений можно охарактеризовать как гражданско-правовой. Такой вывод сделан на основании того, что соблюдается принцип равенства сторон. Публичный субъект не имеет права принудить одну из сторон правоотношений выступить поставщиком. Да и гражданское законодательство [4; 8] достаточно подробно разбирает вопросы, посвященные этому виду расхода бюджета.

2. Обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам.

При рассмотрении вышеуказанного вида расхода можно отметить, что он включает в свой состав оплату труда работников и поставку товаров, услуг, работ для нужд этих учреждений. Существуют различные мнения по поводу отнесения отношений, скомутированных с трудом гражданских служащих, к трудовым или к административным. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» фактически относит регулирование труда государственных служащих к предмету административного права [6]. При этом правовые нормы заимствованы из Трудового Кодекса РФ с изменением терминологии «трудовой» на «служебный». Трудовой Кодекс РФ (ст.11), напротив, распространяет действие трудового законодательства на отношения, связанные со службой государственных и муниципальных служащих [5]. Нет единства во мнениях в среде ученых. Главным доводом приверженцев административной теории труда государственных служащих является тот факт, что одной властный субъект является стороной отношений [10;14]. Например, Ершова Е.А. отмечает, что правовые нормы, регулирующие служебные и трудовые отношения, соотносятся как специальные и общие. В соответствии с теорией права в случае обнаружения содержательных коллизий между специальной и общей нормами необходимо отдавать приоритет специальной правовой норме

[11, 102]. Существуют теории о некоем «гибридном» межотраслевом правоотношении, объединяющем публичные и частные интересы [17, 9-18]. Несмотря на значительные нюансы, отношения, связанные с трудом государственных служащих, характеризуются свободой волеизъявления и договорным характером. Разбираемые правоотношения не отличаются по своему содержанию от отношений, описанных в предыдущем подпункте, и также относятся к гражданско-правовым. Вынесение этого вида расходов в отдельную группу связано с необходимостью формирования сметы казенного учреждения.

3. Социальное обеспечение и иные выплаты населению.

К данному виду расхода можно отнести страховые выплаты (пенсии, больничные и т.д.) и расходы на социальную поддержку.

Первая группа расходов изначально предполагает властную природу отношений. Лица получают выплаты при наступлении определенных событий. Механизм формирования фондов, на которые публичным субъектом возложена обязанность осуществлять выплаты, таков, что работодателю не предоставлена свобода выбора отчислений, то есть такая свобода опосредованно отсутствует и у физического лица.

Вторая группа расходов служит социально ориентированным целям государства и направлена на осуществление выплат отдельным категориям граждан в виде помощи. В качестве примера последнего можно привести «материнский капитал», выплачиваемый в рамках Федерального закона [7]. Правовая природа таких отношений основана на властном начале. Государство обязано осуществлять социальное обеспечение согласно п.1.ст.39 Конституции РФ и нормативно регулирует вопросы, связанные с этой группой расходов [1]. Потенциальный получатель выплат может не воспользоваться правом получать пособия, но это не переводит отношения с публичным субъектом в гражданско-правовую плоскость.

4. Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности. Подгруппа «бюджетные инвестиции».

Профессор факультета права НИУ ВШЭ Д.Л.Комягин отмечает, что капитальные вложения являются одной из форм инвестиционной деятельности, когда объектом инвестирования выступают основные средства [13]. Объектом бюджетных инвестиций практически всегда являются основные фонды. БК РФ предусматривает два вида инвестиций: в форме капитальных вложений (ст. 79) и в виде субсидий на осуществление капитальных вложений (ст.78.2). В первом случае Властный субъект передает свои полномочия заказчика юридическим лицам, собственником или учредителем которых он является. Воля публичного органа представляется определяющей в этих отношениях. Во втором случае получатели субсидий действуют от своего имени, но за счет публичного образования при заключении контрактов. Наблюдается властное отношение со стороны субъекта, предоставляющего субсидии, так как получатель не имеет никакой свободы в данном отношении: он не имеет возможности отказаться от субсидии либо проявить свою волю при заключении соглашения. Это абсолютно административный тип отношений.

5. . Бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

Данный тип инвестирования направлен на получение доли в уставных (складочных) капиталах юридических лиц. Это главное отличие такого типа расходов от субсидий, которые предоставляются юридическим лицам. Складывающиеся отношения являются примером публично-частного партнерства (ПЧП). Частный инвестор обязуется построить объект для определенной соглашением деятельности, на который ему предоставляются права владения и пользования, а также оговариваются условия и порядок возникновения права собственности. По сути, это разновидность договора с

инвестиционными условиями. В действующем законодательстве мы не сможем найти понятие инвестиционный договор. Признаки таких договоров схожи с другими договорами, поименованными в ГК РФ [3]. Следует отметить, что соглашение о ПЧП это разновидность смешанного договора, одним из участников которого является публичный субъект. Природа отношений, возникающих при осуществлении данного вида расхода бюджета, гражданско-правовая, т.к. наблюдается равенство сторон. Оформляются отношения договором. Ни один участник отношений не имеет возможности требовать достижения договоренности, и в то же время не обязан заключать соглашение. Примером сотрудничества бизнеса и государства является строительство автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург (механизм реализации государственно-частного партнерства в рамках концессионного соглашения).

6. Межбюджетные трансферты.

Согласно ст.6 БК РФ это «средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы РФ» [2]. Существует несколько форм межбюджетных трансферов: дотации, субсидии, субвенции.

Дотации предоставляются властным субъектом безвозмездно и безвозвратно. Сбалансированность бюджетов является гарантом того, что всему населению РФ будут оказаны публичные услуги в определенном размере. Если у субъекта РФ не хватает средств для оказания набора услуг, публичное образование должно выделить дотации для возмещения недостающих. Природа таких отношений властная. Ни один из участников правоотношений не вправе отказаться от предоставления или получения дотаций. Хотя механизм выделения дотаций предусматривает возможность отказа публичного образования от предоставления ему дотаций [2; 9], на практике это возможно лишь при условии существования у него других возможностей для исполнения

своих обязательств. Таким образом, отказ от дотаций допустим исключительно в случае наличия иных ресурсов для исполнения общественного долга.

Межбюджетные трансферты в виде субсидий предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств. Субсидии предоставляются с определенной целью. В остальном природа правовых отношений подобна тем, что возникают при предоставлении дотаций.

Субвенции представляют собой бюджетные трансферты, передаваемые в целях обеспечения получателем расходных обязательств, возникших при передаче полномочий получателю публичным образованием. Получатель субвенции – субъект, которому делегированы полномочия, не вправе отказаться ни от возложенных полномочий, ни от обретения финансовых возможностей на их осуществление [6; 7]. Образование, делегировавшее полномочия, также не полномочно оставить нижестоящий орган власти без помощи (ст.31 БК РФ). Налицо обоюдо-властный характер взаимоотношений.

Таким образом, все три вида межбюджетных трансфертов предполагают административный характер отношений между субъектами.

7. Обслуживание государственного (муниципального) долга.

Можно сказать, что данный вид расхода – это плата властного субъекта за пользование заемными средствами. Предоставление кредитов одного публичного образования другому дело добровольное. Взаимоотношения по поводу предоставления кредитов и процентов по ним основаны на равенстве сторон и регулируются гражданским законодательством (о чем говорится в ст.93.2 БК РФ).

Автор не проанализировал в работе группы расходов, связанные с субсидиями, получателями которых являются непубличные образования, предполагая, что вопрос соотношения статуса при предоставлении субсидий, как одного из видов расходов бюджета, может стать отдельной темой исследования.

Резюмируя, можно отметить, что отношения по поводу расходов бюджета не всегда носят административный характер. Законодательство допускает гражданско-правовой характер регулирования отношений, в основу которых положено властное начало, лишь в случаях, обозначенных в федеральных законах (ст.2 ГК РФ). Поэтому необходимо строгое разграничение правового статуса публичного образования, чтобы было понимание того, к каким отношениям возможно применение норм гражданского права. Для разных видов правоотношений по поводу распределения расходов бюджета характерны и разные способы судебного разрешения при возникновении споров.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 9. – Ст. 851.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – N 5. – Ст. 410.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.
6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Рос. газ. – 2004. – 31 июля.

7. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Рос. газ. – 2006. – 31 дек.
8. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Рос. газ. – 2013. – 12 апр.
9. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
10. Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / А.А. Гришковец // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 11-24.
11. Ершова Е.А. Трудовое право в России / Е.А. Ершова. – М.: Статут, 2007. – 620 с.
12. Ильин А.В. Расходы бюджета в конституционном государстве: дис. д-ра юрид. наук / А.В. Ильин. – СПб., 2016. – 358 с.
13. Комягин Д.Л. О понятии и видах бюджетных инвестиций / Д.Л. Комягин [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/67.pdf> (Дата обращения 21.04.2019)
14. Поляков С. Регулирование служебных и трудовых отношений / С.Поляков // Российская юстиция. – 1998. – № 12. – С. 23-25.
17. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: Автореф. дис. д-ра юрид. наук / Л.А. Чиканова. – М., 2005. – 45с.

Оригинальность 81%