



## ДОКТРИНАЛЬНОЕ ПОНИМАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА КАК СФЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Светлана НИЦИМНАЯ,

доктор юридических наук, доцент,  
декан факультета хозяйственного права и социального обеспечения  
Черниговского национального технологического университета

### Summary

The budget law is central link of financial law. The place of budget law as a totality of law norms regulating budget relations in legal systems of different countries can be defined in various ways: as a subbranch or a sector of financial law, as norms dispersed over acts of constitutional or administrative law. The budget law is seen as: a complex branch of law, as a subbranch of financial law, as a totality of two institutions: budget structure and budget process. The budget law exists and is implemented within frames of budget activity.

**Key words:** budget, budget law budget activity, budget and material activity, budget and procedure activity.

### Аннотация

Бюджетное право является центральным звеном финансового права. Место бюджетного права, как совокупности правовых норм, регулирующих бюджетные отношения в правовых системах различных государств, определяется по-разному: как подотрасль или раздел финансового права; как нормы, рассредоточенные по актам конституционного и административного права. Бюджетное право рассматривают, как: комплексную отрасль права; как подотрасль финансового права; как совокупность двух институтов: бюджетное устройство и бюджетный процесс. Бюджетное право существует и реализуется в пределах бюджетной деятельности.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетное право, бюджетная деятельность, бюджетно-материальная деятельность, бюджетно-процессуальная деятельность.

**Постановка проблемы.** Бюджетное право является центральным звеном финансового права. Бюджетное право безоговорочно входит в структуру финансового права, хотя относительно некоторых институтов и подотраслей финансового права ведется дискуссия по вопросу их включения или исключения из этой структуры (например, налоговое, банковское, валютное, эмиссионное, денежное право). Более того, бюджетное право иногда полностью отождествляют с финансовым правом и публичными финансами (такой подход встречается в трудах французских ученых) [1].

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что проблематике бюджетного права, как сферы реализации бюджетной деятельности, посвящены многочисленные общетеоретические исследования. Однако и сегодня этот вопрос находится в центре внимания ученых и практиков, особенно, когда речь идет о специальных отраслевых исследованиях. В науке финансового права данная проблема осложняется неоднозначным пониманием самой системы финансового права, его деления на общую и особенную части, структуры обеих этих частей.

Теоретической базой исследования стали научные труды ученых: Л.К. Вороновой, Е.П. Гетманец, О.Н. Горбуновой,

О.В. Горун, Е.Ю. Грачевой, Е.С. Дмитренко, И. Б. Заверухи, С.Т. Кадькаленко, М.В. Карасевой, Л.М. Касьяненко, А.Т. Ковальчука, А.Н. Козырина, Т.В. Конюховой, И.Е. Криничского, Ю.А. Крохиной, Н.П. Кучерявенко, Т.А. Латковской, А.А. Лукашева, А.А. Монаенко, О.А. Музыки-Стефанчук, А.А. Нечай, Е.П. Орлюк, М.И. Пискотина, Н.Ю. Пришвы, Л.А. Савченко, О.А. Семчик, О.В. Солдатенко, А.И. Худякова, Л.К. Царевой, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук и других.

**Целью и задачей статьи** является выявление, постановка и решение фундаментальных теоретико-прикладных проблем бюджетного права, как сферы реализации бюджетной деятельности, что должно положительно повлиять на правовую регламентацию отдельных видов и направлений этой деятельности.

**Изложение основного материала.** Место бюджетного права, как совокупности правовых норм, регулирующих бюджетные отношения в правовых системах различных государств, определяется по-разному. Так, в государствах романо-германской правовой системы бюджетное право рассматривается, как подотрасль или раздел финансового права. В государствах англо-саксонского права нормы, регулирующие бюджетные отношения, чаще рассре-

доточены по разным актам конституционного и административного права [2, с. 33-34]. Хотя есть и примеры отнесения бюджетного права к комплексным отраслям права [3, с. 92-93].

Ученый А.Н. Козырин обращает внимание на то, что в зарубежных государствах бюджетное право систематизирует знания о правовом регулировании публичных финансов в соответствии с принципом плановости и ежегодного (периодического) ветирования (рассмотрения, голосования) представительным (законодательным) органом власти основного финансового акта-бюджета [2, с. 33].

Как справедливо отмечает Л.К. Воронова, бюджетное право, как подотрасль финансового права – это совокупность правовых норм, регулирующих бюджетное устройство, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, полномочия государства и органов местного самоуправления в области бюджетов и бюджетный процесс» [4, с. 115].

В последнее время ученые все чаще стали обращать внимание на систему бюджетного права. Например, О.Н. Горбунова отмечает, что финансовое право состоит из финансово-правовых институтов. Центральное место среди них занимают нормы бюджетного права, которые закрепляют построение бюджетной



системы государства, регламентирующих доходы и расходы всей бюджетной системы и каждой ее составляющей, а также нормы, регулирующие бюджетный процесс и государственные внебюджетные фонды [5, с. 46].

Л.В. Вакарюк утверждает, что в современных условиях развития государства бюджетное право окончательно сформировалось, как подотрасль финансового права. Этому способствовали следующие факторы: во-первых, бюджетное право всегда охватывало своим регулирующим воздействием широкий круг общественных отношений; во-вторых, результатом развития бюджетно-правовых отношений стало принятие Бюджетного кодекса Украины – унифицированного акта, который регулирует бюджетные отношения [6, с. 101,105]. Особенность бюджетного права Украины, как подотрасли финансового права, состоит в том, что:

– включает в себя большое количество финансово-правовых норм, содержащихся в массиве бюджетных нормативно-правовых актов: Бюджетном кодексе Украины, ежегодных законах о Государственном бюджете, решениях о местных бюджетах и тому подобное;

– состоит из бюджетно-правовых норм и является разновидностью финансово-правовых норм;

– отношения возникают при осуществлении бюджетной деятельности, регулируют процесс формирования, распределения и использования фондов денежных средств государства и местного самоуправления;

– субъектный состав бюджетных правоотношений имеет свою специфику и включает государство, как специфический субъект, коммунальные (городские) образования, которые являются владельцами бюджетов соответствующего уровня, и органы исполнительной власти в пределах своих полномочий.

В контексте этого оправданным является подход, в соответствии с которым бюджетные и налоговые вопросы регулируются большими группами норм финансового права, учитывая которые можно было рассматривать их как подотрасли финансового права [5, с. 47].

Ю.А. Крохина считает, что бюджетное право – это подотрасль финансового права, представляющая собой

совокупность установленных государством общеобязательных, однородных правовых норм, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные общественные отношения, которые возникают в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований [7, с. 213]. Исходя из данного определения, бюджетное право рассматривается через призму имущественных и неимущественных общественных отношений.

Бюджетное право представляет собой подотрасль финансового права, предметом которого являются: 1) отношения по установлению структуры бюджетной системы государства и принципов ее построения; 2) отношения по установлению структуры бюджетов (доходы, расходы, источники финансирования дефицитов бюджетов) и требований к их сбалансированности; 3) отношения по бюджетной компетенции государства, субъектов Федерации и муниципальных образований, других субъектов бюджетного права; 4) межбюджетные отношения; 5) отношения бюджетного процесса; 6) отношения по осуществлению бюджетных расходов; 7) отношения бюджетно-правовой ответственности; 8) бюджетно-контрольные отношения [8, с. 52-53].

Некоторые ученые в структуре бюджетного права выделяют большую группу правовых норм, которые устанавливают: бюджетную систему государства и принципы ее построения; бюджетную компетенцию субъектов бюджетного права; структуру бюджета и требования к его сбалансированности; порядок осуществления бюджетных расходов; бюджетный процесс; взаимоотношения между бюджетами разных уровней бюджетной системы государства (межбюджетные отношения); бюджетно-правовую ответственность; бюджетный контроль [9, с. 185]. Такое широкое трактование бюджетного права вполне соответствует действительности, поскольку, например, бюджетно-правовая ответственность обладает комплексным характером, в ее пределах применяются нормы гражданского, административного и уголовного права. Бюджетная компетенция субъектов бюджетного права, в первую очередь, определяется конституционными нормами.

А.И. Худяков разделяет бюджетное право на общую часть (охватывает бюджетное устройство, управление в области бюджета; правовые основы бюджетного планирования; правовые основы бюджетного контроля) и особенную часть (охватывает институты правового регулирования доходов бюджета; правового регулирования расходов бюджета; правового регулирования государственного кредита) [10, с. 24].

Т.В. Конюхова рассматривает бюджетное право, как подотрасль финансового права и, поддерживая А.И. Худякова, разделяет его на две части – общую и особенную [11]. Так, институтами общей части бюджетного права являются: «Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований», «Бюджетное устройство Российской Федерации». Институтами особенной части (материального характера), по мнению ученого, являются: «Доходы бюджетов Российской Федерации», «Расходы бюджетов Российской Федерации», «Сбалансированность бюджетов», «Государственный и муниципальный долг и внешние долговые требования Российской Федерации», «Межбюджетные трансферты», «Государственные внебюджетные фонды».

К институтам особенной части (организационного характера) отнесены следующие: «Бюджетный процесс в Российской Федерации», «Бюджетный учет и отчетность», «Государственный и муниципальный финансовый контроль», «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства». На наш взгляд, выделение названных институтов является не совсем корректным. Например, бюджетный учет и отчетность – это отношения или деятельность, осуществляемая в рамках бюджетного процесса. Искусственное их отделение от института «Бюджетного процесса», на наш взгляд, является необоснованным. Следующее предостережение касается института «Государственный и муниципальный финансовый контроль». Считаем, что, описывая институты бюджетного права, следует выделять бюджетный контроль, как вид публичного финансового контроля.

По мнению Т.В. Конюховой, предложенная ею система институтов бюд-



жетного права позволяет раскрыть неразрывную связь институтов бюджетного права между собой, а также с институтами других подотраслей финансового права. Так, институт доходов бюджетов включает в доходы бюджетов отчисления от налогов и сборов, тесно связан с налоговым правом. Субинститут ассигнований включает в себя ряд субинститутов. Таким образом система бюджетного права состоит из институтов, субинститутов, еще более мелких (миниинститутов) и норм-предписаний. В связи с этим цитируемый автор предлагает выделить такие виды институтов: а) институты, разделяющие отрасли (подотрасли) на части; б) субинституты – более мелкие; в) миниинституты – мельчайшие, относящиеся к муниципальной собственности [11, с. 4]. Считаем, что предложенное видение системы институтов бюджетного права не столько позволяет раскрыть какую-то связь, сколько порождает еще больше вопросов. Намреваясь осветить всю систему бюджетного права, автор должна была бы не только констатировать, но и раскрыть бюджетно-правовые институты, субинституты и миниинституты, не ограничиваясь только перечислением их примеров. Кроме того, Т.В. Конюхова отмечает, что основными принципами выделения института является количественный состав норм и их публичная, общественная и экономическая значимость. Очевидно, что в данном случае речь идет не о принципах, а о критериях выделения институтов.

Ученый С.В. Запольский подчеркивает, что бюджетное право, как подотрасль финансового права, является внутренне единым и практически неделимым. В его структуре он выделяет нормы, которые: 1) определяют бюджетное устройство; 2) регулируют распределение доходов и расходов между различными звеньями бюджетной системы; 3) устанавливают порядок и способы обеспечения сбалансированности бюджетов; 4) закрепляют порядок исполнения бюджета (речь идет о выполнении расходной части бюджета); 5) регулируют межбюджетные отношения [12, с. 87].

Заслуживает внимания мнение о еще одной особенности бюджетно-правовых норм, которая заключается в их происхождении. Возникновение

бюджетно-правовых норм не связано с правилами поведения, складывающимися в обществе, они не являются фактическими. Объяснение этому феномену кроется в особенности предмета финансового права (а бюджетное право является его составной частью). Так, финансовые (денежные) отношения в чистом виде не возникают и не существуют сами по себе, а являются средством реализации общественного интереса. Последний и является публичным [8, с. 63-64].

Что касается предмета бюджетного права, то некоторые ученые определяют его, как совокупность общественных отношений в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, которые возникают в результате их государственного установления, закрепления или регулирования. Эти общественные отношения классифицируются в обособленные группы, которые возникают относительно: во-первых, бюджетного устройства государства; во-вторых, установления и структуры доходных источников бюджетов разных уровней; порядка распределения расходов между звеньями бюджетной системы; межбюджетного регулирования; в-третьих, полномочий государства и органов местного самоуправления в области бюджета. Также в предмет бюджетного права включаются отношения, регулирующие бюджетный процесс и отношения, регулирующие установление оснований ответственности за нарушение бюджетного законодательства [6, с. 114].

Традиционно бюджетное право рассматривается, как совокупность двух институтов: бюджетное устройство и бюджетный процесс. Такое разделение обусловлено наличием материальных и процессуальных норм бюджетного права. В свое время ученый В.В. Бесчеревных писал, что бюджетное право состоит из двух подразделов (институтов): один из них – «бюджетное устройство» (посвященный материальным бюджетно-правовым нормам), другой – «бюджетный процесс» (посвященный процессуальным бюджетно-правовым нормам) [13, с. 39].

Ученый М.И. Пискотин по этому поводу отмечал, что «деление норм бюджетного права на материальные и процессуальные выступает настолько реально и отчетливо, так явно вытекает

из характера и роли бюджетного права, что ему следуют (целиком или частично) все, кто пытается классифицировать эти нормы» [14, с. 57].

В отечественных работах по финансовому праву под редакцией Л.К. Вороновой, О.П. Гетманец, Н.П. Кучерявенко, О.А. Музыки-Стефанчук, Е.П. Орлюк, Л.А. Савченко бюджетное право так или иначе связывают с материальным и процессуальным правом. При этом разные подходы к определению бюджетного права в целом не отрицают того, что его нормы регулируют бюджетные отношения, связанные с бюджетной деятельностью. По мнению В.Д. Чернадчука, сферой возникновения и развития бюджетных отношений является бюджетная деятельность государства и административно-территориальных единиц, которая, в свою очередь, является видом публичной финансовой деятельности [15, с. 57]. На наш взгляд, такая деятельность осуществляется не столько государством, сколько его органами, но не административно-территориальными единицами, а соответствующими органами местной власти.

**Выводы.** Поддерживая разделение бюджетного права на две части: материальную и процессуальную, можем говорить о существовании бюджетно-материальной и бюджетно-процессуальной деятельности. Так или иначе, бюджетное право существует и реализуется в пределах именно бюджетной деятельности.

#### Список использованной литературы:

1. Газье А. Публичное право Франции и России: пересечения и параллели. [Электронный ресурс] / А. Газье, Э.В. Талапина // Правоведение. – 2003. – № 3 (248). – С. 30-54. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=189854>.
2. Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А.Н. Козырин. – М. : ЦППИ, 2009. – 182 с.
3. Starck B., Roland H., Boyer L. Introduction au droit. 5eme edition / B. Starck, H. Roland, L. Boyer. – Paris, 2000.
4. Воронова Л.К. Финансовое право Украины: підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.



5. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 158 с.

6. Вакарюк Л.В. Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.В. Вакарюк. – К., 2009. – 210 с.

7. Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник / Ю.А. Крохина. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Изд-во «Норма», 2008. – 720 с.

8. Бюджетное право : учебное пособие / под ред. М.В. Карасевой. – М. : Эксмо, 2010. – 320 с.

9. Финансовое право : учебник / отв. ред. М.В. Карасева. – [3-е изд. перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2009. – 604 с.

10. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Особенная часть / А.И. Худяков. – Алматы : ТОО «Издательство «Норма-К», 2000. – 344 с.

11. Конюхова Т.В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Т.В. Конюхова. – М., 2012. – 36 с.

12. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С.В. Запольский. – М. : РАП, Эксмо, 2008. – 153 с.

13. Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета / В.В. Бесчеревных. – М. : Юрид. лит., 1976. – 176 с.

14. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. Основные проблемы / М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.

15. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В.Д. Чернадчук. – Суми : Унів. кн., 2008. – 456 с.

## МОДЕЛИ И ТЕХНОЛОГИИ СТРУКТУРНО-СИСТЕМНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНИНА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Татьяна ОЛЕКСЕНКО,  
аспирант

Классического приватного университета

### Summary

The article is devoted to determination of ratio between models and techniques of structural and systemic relations of citizens and executive power in administrative law. Here are considered basic models of structural and systemic relations of citizens and executive bodies: a) consulting-advisory model in which citizens and citizens associations involved in activities of executive branch as key informants and initiators of administrative and legal decisions; b) model of legitimation – in which citizens and citizens associations involved as subjects of legitimation for projects of administrative acts different content and orientation; c) expert model is a model in which citizens and citizens associations involved as carriers of professional knowledge that evaluate effectiveness of decisions of executive authorities; d) arbitration-mediator model – in which citizens associations involved in solving various problems of public administration.

**Key words:** administrative law, administrative legal, structural and systemic relations, models of structural and systemic relations, technology, structural and systemic.

### Аннотация

Статья посвящена проблеме соотношения между моделями, технологиями структурно-системных отношений граждан и органов исполнительной власти в административном праве. В ней рассматриваются базовые модели структурно-системных отношений граждан и органов исполнительной власти: а) консультационно-совещательная модель – граждане и объединения граждан выступают в качестве ключевых информаторов и инициаторов проектов административно-правовых решений; б) легитимационная модель – граждане и объединения граждан выступают в качестве субъектов легитимации по проектам административно-правовых актов разного содержания и направленности; в) экспертная модель – граждане и объединения граждан выступают в качестве носителей профессиональных знаний, оценивающих эффективность решений органов исполнительной власти; г) арбитражно-медиаторная модель – объединения граждан участвуют в решении проблем государственного управления.

**Ключевые слова:** административное право, административные правоотношения, структурно-системные отношения, модели структурно-системных отношений, технологии структурно-системных отношений.

**Постановка проблемы.** Демократической основой современного государства, которая конституционно определяется, как правовая и социальная, должна быть постоянная прочная связь между государственным аппаратом и людьми, на благо которых призван работать этот аппарат. Нарушение прочности этих отношений, потеря доверия и культивирование страха перед исполнительными органами государства ведут к размыванию демократических принципов, деструктивного отношения граждан к государственному аппарату и в результате – к нарушению гражданско-мирового согласия в стране.

**Актуальность темы исследования.** В Украине участие народа в управлении

государством свелось к минимуму. Политические партии превратились лишь в дополнение к олигархическим кланам, которые оккупируют государственный аппарат, и цели которых не всегда совпадают с интересами широких слоев населения. Социальные программы помощи населению существенно сокращаются вследствие экономических и социальных изменений, происходящих в стране. Законодатели принимают законы, опираясь преимущественно на свое собственное мнение, без учета общественного мнения. В результате кризис доверия постоянно усиливается из-за несоответствия деятельности государственных структур запросам и ожиданиям населения. Формулировка принципов органи-