



4. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків: збірник статей / за ред. М. Пухтинського. К.: Атіка, 2002. 368 с.

5. Пухтинський М., Власенко О. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. Законодавство України: науково-практичні коментарі. 2006. № 7. С. 13–19.

6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні / за ред. В. Вакулєнка, М. Орлатого. К.: НАДУ, 2010. 211 с.

7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 11.03.2018).

8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 14.03.2018).

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.03.2018).

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р?test=4/UMfPEGznhdH.ZiGfc1vxHI4z6s80msh8Ie6> (дата звернення: 11.03.2018).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Chernezhenko Elena Nikolaevna – Candidate of Law Sciences, Researcher of the Department of Scientific Research of National Academy of Internal Affairs

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чернеженко Елена Николаевна – кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела организации научно-исследовательской работы Национальной академии внутренних дел

lenok.ch1111@gmail.com

УДК 342.97

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Сергей ШЕВНИН,

аспирант Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены бюджетные правоотношения и особенности участия в них Министерства внутренних дел Украины. Исследованы отличия между бюджетными и финансовыми правоотношениями. Рассмотрена классификация субъектов бюджетных правоотношений. Дано определение субъекту бюджетных правоотношений. Обозначены основные черты правосубъектности Министерства внутренних дел Украины, которые характеризуют его правовой статус в бюджетных правоотношениях как специфический, что является следствием современных условий развития экономики и предоставляет право органам Министерства внутренних дел вести хозяйственную деятельность.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, Министерство внутренних дел Украины, правовой статус, субъект права, участник бюджетных правоотношений, субъект бюджетных правоотношений, правосубъектность.

THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE AS THE SUBJECT OF BUDGETARY LEGAL RELATIONS

Sergey SHEVNIN,

Postgraduate Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of the article has studied budgetary legal relations and features of the participation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in these legal relations. The differences of budgetary legal relations as a kind of financial legal relations have been researched. The classification of the subjects of budgetary legal relations has been considered. The definition of the subject of budgetary legal relations has been provided. The author has defined the main features of the legal personality of the Ministry of Internal Affairs, which characterize the legal status of the Ministry of Internal Affairs in budgetary legal relations as specific, which is a consequence of modern conditions for the development of the economy and entitles the agencies of the Ministry of Internal Affairs to conduct economic activity.

Key words: budgetary legal relations, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, legal status, subject of law, party of budgetary legal relations, subject of budgetary legal relations, legal personality.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день государство регламентує правові форми в більшості публичних фінансових відносин, в частині бюджетних. Основні параметри бюджетних правоотношень можуть бути описані, виходячи з положень загальної теорії правоотношень, але також вони мають яскраво виражені ознаки, присутні тільки їм. Характер бюджетних правоотношень визначається багатьма особливостями: задачами і місцем в механізмі правового регулювання і правового впливу, функціональним

назначенням, конкретним предметним змістом, основами виникнення, суб'єктивним складом, матеріально-правовим і процедурно-процесуальним вираженнями, самостійною нормативно-правовою регламентацією.

Актуальність теми дослідження. Сучасний стан розвитку економіки України свідчить про зміну повноважень бюджетних установ, органів державної влади і місцевого самоврядування, що пов'язано з правом займатися господарською діяльністю і отримувати



собственные доходы. Поэтому возникает проблема определения полномочий, заданий и функций Министерства внутренних дел Украины (далее – МВД Украины) как субъекта бюджетных правоотношений в современных условиях развития рыночных отношений. Для рассмотрения проблемы нужно определить содержание бюджетных правоотношений, понятий «субъект бюджетных правоотношений» и «правовой статус», поскольку сегодня существуют разногласия в научных взглядах по упомянутым вопросам.

Состояние исследования. Действующее законодательство не содержит конкретного определения «бюджетные правоотношения». Так, в ст. 1 Бюджетного кодекса Украины (далее – БК Украины) речь идет об «отношениях, которые регулируются Бюджетным кодексом Украины». Можно сделать вывод, что в указанной статье речь идет именно о бюджетных отношениях, но эти отношения регулируются и другими актами бюджетного законодательства, состав которого определен в ст. 4 БК Украины [1]. Пробел в законодательстве порождает дискуссию в научной литературе.

Рассмотрение сути бюджетных правоотношений свидетельствует, что они являются экономическими отношениями, как и финансовые правоотношения. В свое время очень точно по этому поводу высказался ученый Ю.А. Ровинский, написав, что особенность финансовых правоотношений состоит в том, что они являются юридической формой выражения и закрепления финансовых отношений, которые, в свою очередь, являются формой определения экономических отношений [2, с. 134]. Несомненно, бюджетные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в сфере бюджетной деятельности органов публичной власти. Следовательно, эти отношения, как и другие финансовые правоотношения, служат формой реализации публичных интересов, в связи с чем должны рассматриваться как публично-правовые отношения. Как указывает И.В. Бит-Шабо, это связано с тем, что сами финансовые правоотношения возникают на основе нормы финансового права, которая является средством реализации интересов всего общества, различных классов,

социальных групп, а также интересов самого государства [3, с. 127–128]. Поддерживая эти позиции, стоит отметить, что бюджетные отношения, как разновидность финансовых правоотношений, характеризуются не только по объекту правового регулирования (то есть публичные финансы) и методу, а и по субъектам властных полномочий, роль и задачи которых в системе этих правоотношений реализуются по-разному, что обусловлено их правовым статусом.

Под правовым статусом в научной литературе понимается юридически закрепленное положение человека в обществе, в соответствии с которым физическое лицо, как субъект права, вступает в правоотношения, координирует свою деятельность и поведение в обществе [4, с. 123]. Правовой статус как юридическая категория, указано в учебной литературе, «не только определяет стандарты возможного и необходимого поведения, которые обеспечивают нормальную жизнедеятельность социальной среды, но и характеризует реальное взаимодействие государства и личности» [5]. Учитывая назначение бюджетных правоотношений и определение понятия «правовой статус», возникает вопрос об участии МВД в бюджетных отношениях и правовых возможностях реализации собственных полномочий.

Целью и задачей статьи является определение особых черт правового статуса МВД Украины как субъекта бюджетных правоотношений в условиях внедрения рыночных условий хозяйствования и евроинтеграционных процессов в обществе.

Изложение основного материала. На основании мнений ученых следует выделить основные характерные признаки бюджетных правоотношений, которые создают условия для реализации необходимого и возможного поведения МВД как участника бюджетного процесса и субъекта бюджетных правоотношений. К ним относятся:

- социальная, двухсторонняя (и более) связь между государством и субъектами бюджетного процесса, которая возникает на основании финансово-правовых норм; отношения всегда возникают, изменяются и прекращаются только на основании нормативно-правового акта;

- связь проявляется через субъективные права и обязанности сторон;

- волевые отношения, поскольку одна сторона (орган власти) всегда наделена властными полномочиями;

- отношения всегда связаны с публичными средствами;

- охрана обозначенных отношений со стороны государства;

- отношения возникают из публичной финансовой деятельности и имеют денежный характер;

- всем бюджетным правоотношениям присущ властно-имущественный характер, или государственно-властный имущественный (денежный) характер;

- отношения имеют распределительный характер, что заложено уже в функциях финансов, прежде всего в функции создания денежных фондов и направлении этих фондов на удовлетворение потребностей общества;

- проявляются как плановые и другие признаки [6, с. 123]. Указанные признаки характеризуют круг полномочий субъекта бюджетных правоотношений.

При рассмотрении понятия «субъект бюджетных правоотношений» мнения ученых почти совпадают, и справедливо считать, что это «определенные государством с помощью норм права носители субъективных прав, юридических обязанностей и юридической ответственности» [6, с. 124]. Таким образом, к субъектам бюджетных правоотношений относятся государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные публичные образования, другие коллективные субъекты, должностные лица. Но если рассматривать органы государственной власти, к которым относится МВД Украины, то для них категории «субъект бюджетного права» и «субъект (участник) бюджетных правоотношений» совпадают, так как органы государственной власти не могут находиться вне бюджетных правоотношений хотя бы потому, что постоянно выступают получателями бюджетных средств.

Вопросу классификации субъектов по волевым критериям в науке финансового права уделено значительное внимание [7, с. 43]. Вообще ученые распределяют субъектов финансового права на две или даже на три группы:



коллективные субъекты, индивидуальные субъекты и государство. Главной разницей является то, что в одном случае государство выступает самостоятельным участником правоотношений, а в другом – государство входит в коллективную группу.

Обозначенные положения предоставляют нам возможность разделить и участников бюджетных правоотношений по волевым критериям на коллективных, индивидуальных и государство. Эти названия участников не присущи только бюджетным правоотношениям, но тот факт, что эти участники действуют именно в области отношений, которые связаны с бюджетной деятельностью в обществе, трансформирует их в участников бюджетных правоотношений. К коллективным субъектам бюджетных правоотношений относятся государство, его органы власти и управления, территориальные общины, органы местного самоуправления, юридические лица различных форм собственности и видов деятельности, консолидированные группы лиц. Под индивидуальным субъектом права понимают именно физическое лицо, которое самостоятельно осуществляет свои интересы, от одного лица, не объединяясь при этом с другими. Каждому из этих участников бюджетных правоотношений присущи свои специфические признаки и черты, которые проявляются именно через их статус. Но то, что они объединены в одну группу, не уравнивает их относительно правовых возможностей и полномочий.

Субъект бюджетного права прежде всего определяется наличием бюджетной правосубъектности. Вместе с тем понятие «бюджетная правосубъектность» включает такие понятия, как «бюджетная правоспособность» и «бюджетная дееспособность». Бюджетная правоспособность – это способность иметь бюджетные права и обязанности, предусмотренные законодательством.

В бюджетных правоотношениях дееспособность общественно-территориального образования реализуется органами, наделенными бюджетной компетенцией, представляющих это образование и действующих от его имени. Такие субъекты, с одной стороны, реализуют собственные субъектив-

ные бюджетно-процессуальные права, а с другой – субъективные материальные бюджетные права соответствующего общественно-территориального образования. С таких позиций вполне оправданным является утверждение ученых, что субъекты бюджетного права – это юридические и физические лица, наделенные правосубъектностью, то есть те, которые могут потенциально быть участниками финансовых правоотношений, а субъект бюджетных правоотношений – это реальный участник таких правоотношений [8, с. 12].

В описанном контексте следует отметить, что МВД Украины выступает субъектом бюджетного права главным образом в связи с распределением и использованием бюджетных финансовых средств для выполнения возложенных на них задач. Их финансирование на этом не ограничивается. МВД Украины является учреждением, выступающим коллективным субъектом финансового права, наделенным определенными полномочиями в сфере финансовой деятельности государства, что составляет их компетенцию. Государство наделяет МВД Украины определенной компетенцией в сфере финансовой деятельности с учетом выполнения им специальных функций по обеспечению законности и правопорядка в государстве.

Таким образом, можно утверждать, что МВД является субъектом бюджетных правоотношений, а именно урегулированных нормами бюджетного права финансовых отношений, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей и реализуют нормативные акты по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов, которые содержатся в бюджетах, составляющих бюджетную систему Украины, с целью выполнения возложенных на них функций.

Бюджетная деятельность осуществляется на основе непрерывных отношений с государством, в процессе которых МВД выполняет волю государства в пределах, установленных последним.

Органы МВД выступают органами государственной власти, ведь они действуют от имени государства и наделены правом применять меры государственного принуждения. Однако проблема четкого определения полномочий субъектов бюджетных правоотношений, со-

ставляющей которых являются органы внутренних дел, через призму реализации властных полномочий оказывается весьма непростой задачей. Для понимания сущности этой проблемы при многоуровневой системе власти целесообразно сделать такое предположение: только те органы власти можно рассматривать органами власти определенного уровня, которые содержатся (финансируются) этой властью.

В соответствии со ст. 1 постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел Украины» Министерство внутренних дел является органом исполнительной власти [9], а органы исполнительной власти, в свою очередь, являются основными (после президента Украины) функционально-отраслевыми носителями исполнительной власти в государстве, а их статус закрепляется в нормативном порядке; органы исполнительной власти являются важнейшей составляющей органов государственного управления и государственного аппарата в целом; органы исполнительной власти объединены единым руководством и подчинением, в результате чего действуют согласованно и целенаправленно; каждый из органов такой системы наделен государством специфической компетенцией в сфере государственного управления и реализации государственной исполнительной власти; система органов исполнительной власти производит регулирующее влияние на все сферы государственной и общественной жизни; в пределах своей компетенции органы исполнительной власти самостоятельны в организационном и функциональном отношениях; органы исполнительной власти осуществляют специфический вид государственной деятельности, которая по своему юридическому содержанию является исполнительно-распорядительной.

Одним из главных элементов при определении правового статуса МВД как субъекта бюджетных правоотношений можно выделить такую категорию, как «юридическое лицо». Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность структурных подразделений МВД, свидетельствует, что все они являются юридическими лицами, то есть с момента основания



(создания) приобретают гражданскую правосубъектность. Теоретические разработки в понимании юридического лица в отечественной юридической науке преимущественно базировались на учете требований гражданского права и приспособлялись к потребностям этой отрасли. К сожалению, Гражданский кодекс Украины (далее – ГК Украины), в отличие от гражданских кодексов других государств, не содержит четкого определения понятия «юридическое лицо». Зато в ст. 80 ГК Украины, которая называется «Понятие юридического лица», указывается лишь на некоторые характерные признаки упомянутого понятия. В статье сказано: «Юридическим лицом является организация, созданная и зарегистрированная в установленном законом порядке. Юридическое лицо наделяется гражданской правоспособностью и дееспособностью, может быть истцом и ответчиком в суде» [10].

Выводы. Итак, МВД Украины как субъект бюджетных правоотношений выступает участником бюджетного процесса, носителем юридических прав и обязанностей по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов, которые содержатся в бюджетах. Обозначенные признаки МВД как юридического лица указывают на реализацию специфического правового статуса, поскольку характеризуются такими свойствами:

- 1) форма собственности – Министерство внутренних дел Украины – государственное юридическое лицо, деятельность которого основывается на государственной форме собственности;
- 2) цель создания и деятельности – некоммерческое юридическое лицо;
- 3) вид финансирования – бюджетное юридическое лицо;
- 4) выполняемые функции – некоммерческое юридическое лицо, то есть такое, которое не имеет целью осуществлять хозяйственную деятельность, не имеет производственных задач;
- 5) отношение учредителей к имуществу – Министерство внутренних дел Украины – юридическое лицо, основатель которого имеет право собственности на ее имущество;
- 6) количество учредителей – унитарное юридическое лицо (такое, что возникает в результате волеизъявления одного владельца);

7) порядок создания – публичное юридическое лицо, то есть такое, которое создано для выполнения функций публичной власти: управление, обеспечение публичного порядка и тому подобное;

8) организационно-правовая форма – по этому признаку Министерство внутренних дел является учреждением.

Представленные признаки свидетельствуют о специфическом правовом статусе МВД как субъекта бюджетных правоотношений, поскольку все черты, характеризующие его правовые возможности в бюджетном процессе, находят свое выражение в нормативном закреплении за ним компетенции, совокупности прав и обязанностей, установленных законодательством для выполнения соответствующих функций в бюджетном процессе.

МВД Украины как носитель государственной власти реализует свою компетенцию в закрепленной сфере государственного управления и имеет юридический (нормативно зафиксированный) статус органа государственной исполнительной власти. Также МВД как субъект бюджетных правоотношений является юридическим лицом, участником правовых отношений, обладает субъективными правами и выполняет юридические обязанности. Чтобы считаться субъектом бюджетного права, органы внутренних дел Украины как юридическое лицо обладают правосубъектностью, которая находит свое выражение в нормативном закреплении за ним компетенции, совокупности прав и обязанностей, установленных законодательством для выполнения соответствующих функций.

При определении статуса МВД как субъекта бюджетных правоотношений, по нашему мнению, надо учесть модификацию вертикали бюджетных отношений, что является логическим продолжением определенного на конституционном уровне разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти. Сегодня существенное влияние на участие МВД в бюджетных, административных и хозяйственных правоотношениях производит тот факт, что государство не может обеспечить полноценное и всестороннее финансирование органов МВД, последним предоставлено право изыскивать дополнительные ис-

точники финансового и иного ресурсного обеспечения. Однако со стороны специальных государственных органов постоянно растет контроль, а наличие большого числа коллизий действующего законодательства в этой сфере является следствием несовершенства и порождает ряд проблем, требующих дальнейшего законодательного урегулирования.

Список использованной литературы:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 59. Ст. 2047.
2. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. Москва: Госюриздат, 1960. 193 с.
3. Бит-Шабо И.В. Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. 189 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум, 2000. 704 с.
5. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 427 с.
6. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О.П. Гетманець. Харків: ХНУВС, 2017. 392 с.
7. Финансовое право: учеб. пособие / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. Харьков, 2003. 359 с.
8. Образцова И.О. Бюджетне право у системі права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 18 с.
9. Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878.
10. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шевнин Сергей Михайлович – аспирант Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shevnin Sergey Mikhaylovich – Postgraduate Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

stanislav2107@mail.ru