

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ

В статье изложены оригинальные идеи оценки сущности отдельных основополагающих финансово-правовых конструкций. Предметом научно-практического исследования явилось выявление признаков расходных обязательств, бюджетных обязательств и расходов бюджетов, анализ их структуры и соотношения, особенностей их правового регулирования и выявление возникающих в этой связи проблем практики применения бюджетного законодательства РФ.

*Ключевые слова:* бюджет, расходы, обязательства.

Актуальным вопросом бюджетной политики и бюджетно-правового регулирования на современном этапе является осуществление бюджетирования, ориентированного на результат, которое, особенно в период реализации антикризисных мер в бюджетной сфере, в числе прочего предполагает повышение эффективности и результативности расходования бюджетных средств, оптимизацию расходов бюджетов.

Расходы бюджетов рассматривают как составную часть государственных и муниципальных расходов [1. С. 303]. Бюджетный кодекс РФ закрепляет легальное определение понятия расходов бюджета, под которыми понимаются денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В правовом регулировании затрат государственного или муниципального образования за счет средств бюджетов в бюджетном законодательстве РФ помимо финансово-правовой категории «расходы бюджета» используются такие финансово-правовые категории, как «расходные обязательства», «бюджетные обязательства», «денежные обязательства».

Расходное обязательство – это обязанность государственного или муниципального образования осуществить выплату денежных средств из бюджета определенным лицам. Расходные обязательства возникают на основании либо правовых актов, либо договоров или соглашений. Как правило, такие акты принимаются и договоры (со-

глашения) заключаются за рамками бюджетных правоотношений, а возможность их принятия и заключения определяется нормами иных отраслей права. Однако такие акты или договоры (соглашения) можно рассматривать как основание для возникновения бюджетных обязательств. Другими словами, органы власти соответствующего государственного или муниципального образования включают в состав бюджета определенные направления расходования денежных средств, руководствуясь положениями вышеуказанных актов и договоров.

Расходное обязательство государственного или муниципального образования, включенное в состав расходов бюджета на очередной финансовый год, является бюджетным обязательством и подлежит финансированию в размерах, установленных законом (решением) о бюджете в текущем финансовом году. Расходное обязательство может быть установлено как на один год, так и на более длительный период, а также без указания срока действия до специальной отмены. Бюджетное обязательство устанавливается только на один финансовый год и должно быть исполнено в период с 1 января по 31 декабря.

В теории финансового права предлагается также выделять такую категорию, как «расходные полномочия органов власти». Под ними понимают полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления по нормативно-правовому регулированию, обеспечению финансовыми

средствами и осуществлению (администрированию) определенных бюджетных расходов.

Правовая конструкция «обязательство» сформировалась и получила свое развитие в цивилистической науке, в частности в гражданском праве. Впервые в бюджетное законодательство РФ данная правовая конструкция была введена Федеральным законом № 120-ФЗ от 20.08.2004. Данное обстоятельство, очевидно, не дает повода рассматривать гражданское право как источник правового регулирования бюджетных правоотношений, а свидетельствует о приобретении такой правовой категории, как «обязательство межотраслевого значения». Совершенно очевидно, что в настоящее время назрела острая необходимость исследовать категорию обязательства с точки зрения публично-правового регулирования. В первую очередь представляется необходимым определить, сохраняют ли обязательства в публичном праве общие основные признаки, присущие частно-правовым обязательствам, либо становятся совершенно иными правовыми конструкциями, сохраняющими сходство лишь по названию.

Точка зрения на трансформацию частно-правовых конструкций в межотраслевые, наряду со сторонниками (как советского периода, так и современного) [2; 3], имеет и ряд противников [4], полагающих недопустимым смешение правовых конструкций различных отраслей.

Заслуга выявления понятия обязательства принадлежит римским юристам. Обязательство в римских источниках – определенная связь (*jurisvinculum*), устанавливаемая в отношениях между двумя лицами. Одно из них именуется кредитором, поскольку обязательство связывает его правом требования (*reus credenti*), а другое – должником, связанное не правом, а обязанностью, не требованием, а долгом (*reus debendi*). Сущность обязательства (*obligationum substantia*) состоит в вытекающей из него обязанности что-либо сделать или предоставить (*obstringat ad dandum aliquid vel faciendum fel praestandum*) [5. С. 90–91]. Термином «*obligatio*» римское право обозначало как правоотношение, так и его активную и пассивную стороны, строго различая, однако, эти понятия [1. С. 4–5]. Основные признаки гражданско-правовых обязательств были

систематизированы О. С. Иоффе: обязательство носит имущественный характер, представляет собой относительное правоотношение, юридическим объектом обязательства являются активные действия обязанных лиц, для юридического содержания имеет решающее значение возможность управомоченного лица – кредитора – требовать определенного поведения от обязанного лица – должника [3. С. 370–371]. Еще одним признаком обязательства является то, что исполнение обязательства всегда обеспечено мерами государственного принуждения – возможностью принудительного исполнения должником возложенных на него обязанностей [2. С. 44–45].

Таким образом, обязательство как межотраслевую категорию, используемую в бюджетном праве, можно рассматривать как правоотношение, т. е. общественную индивидуализированную связь между субъектами соответствующей отрасли права посредством взаимных прав и обязанностей. Надлежащее исполнение прав и обязанностей сторонами обязательства обеспечивается возможностью применения мер государственного принуждения.

Представляется, что существенным отличием частно-правовых обязательств (в частности обязательств в гражданском праве), от публично-правовых обязательств (в частности от обязательств в бюджетном праве) является то, что первые всегда имеют индивидуально-определенный состав, а во вторых всегда определен только должник (обязанное лицо), кредитор (управомоченное лицо) не всегда индивидуализирован. Частно-правовые обязательства возникают на основании волеизъявления обоих участников правоотношения либо в силу определенных (неправомерных) действий должника, а публично-правовые обязательства возникают на основании правовых актов либо договоров (соглашений), принятых (заключенных) от имени публично-правового образования.

В бюджетном праве находят легальное применение три вида обязательств: расходное, бюджетное и денежное (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ). Помимо этого в гл. 14 Бюджетного кодекса РФ «Государственный и муниципальный долг» используется такая категория, как «долговое обязательство», в ст. 30 и 122 Бюджетного кодекса РФ упоминается о финансовых обязательствах, но в различных смысловых значениях. Очевид-

но, что каждое из перечисленных видов обязательств требует глубокого научно-практического анализа, отличается по объему и содержанию, дифференцируется по различным видовым признакам и имеет собственное правовое регулирование.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Возможно двоякое толкование данного положения Бюджетного кодекса РФ. Так, например, расходное обязательство можно рассматривать как вид обязательства, а именно как вид правоотношения, т. е. общественной индивидуализированной связи между субъектами посредством взаимных субъективных прав и юридических обязанностей. Юридической обязанностью публично-правового образования в лице уполномоченных органов или бюджетных учреждений как стороны такого обязательства является обязанность по выплате денежных средств из соответствующего бюджета. Субъективным правом другой стороны – физического или юридического лица – является возможность получения денежных средств из соответствующего бюджета.

Наряду с указанным, приведенная в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ дефиниция позволяет рассматривать расходное обязательство как субъективную обязанность, т. е. меру должного поведения органа государственной власти, органа местного самоуправления, бюджетного учреждения, действующих от имени публично-правового образования. При этом во втором случае расходное обязательство как субъективная обязанность может быть реализовано в рамках правоотношения. Однако в действующем законодательстве РФ отсутствует однозначный ответ на вопрос о правовой сущности (виде, отраслевой принадлежности) данного правоотношения.

Таким образом, как в первом, так и во втором случае необходимо выделять право-

отношение, в рамках которого реализуется субъективная обязанность публично-правового образования в лице уполномоченных органов по выплате денежных средств из соответствующего бюджета.

Сторонами правоотношения, в рамках которого реализуется указанная субъективная обязанность, являются управомоченный и обязанный субъекты. В качестве управомоченного в таком правоотношении могут выступать физические лица, юридические лица, публично-правовые образования, и субъекты международного права, а в качестве обязанного – только публично-правовые образования. На стороне обязанного от имени публично-правового образования в правоотношение вступают органы государственной власти, органы местного самоуправления или бюджетные учреждения.

В соответствии с классификацией правоотношений в теории права выделяют относительные и абсолютные правоотношения. В относительных правоотношениях определенному управомоченному лицу противостоит определенное обязанное лицо, а в абсолютных – определенному управомоченному лицу противостоит неопределенный круг обязанных лиц. Если расходное обязательство рассматривать как правоотношение, то в нем обязанное лицо всегда индивидуализировано в законе или нормативном правовом акте, управомоченное лицо в законах или нормативных правовых актах, устанавливающих расходные обязательства, как правило, не индивидуализируется. В актах указывается на категорию управомоченных лиц, и все субъекты, обладающие признаками данной категории, рассматриваются как управомоченные.

Основанием для возникновения правоотношения, в рамках которого реализуется расходное обязательство (т. е. юридическим фактом, влекущим возникновение прав и обязанностей его участников), являются правовые акты или договоры, соглашения.

К правовым актам в данном случае относятся законы и иные нормативные правовые акты. В качестве иных нормативных правовых актов могут использоваться акты государственных органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Обязательным требованием к правовому акту, являющемуся основанием для возник-

новения расходных обязательств, является его нормативный характер, т. е. акт должен содержать общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение, распространяющиеся на неопределенный круг лиц.

Другим основанием для возникновения расходных обязательств являются договоры или соглашения. Договор, как соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей, изначально являясь гражданско-правовой конструкцией, с усложнением экономических отношений, развитием права приобрел наряду с обязательствами межотраслевое значение. В настоящее время в теории права выделяют не только частно-правовые договоры, регулируемые гражданским правом, но и публично-правовые договоры, регулируемые иными отраслями права, в частности административным, конституционным. Что касается договора, соглашения как основания возникновения расходных обязательств публично-правового образования, то в Бюджетном кодексе РФ отсутствует указание на его отраслевую принадлежность, что позволяет к их числу относить как публично-правовые, так и частно-правовые договоры, заключенные от имени публично-правового образования.

Содержанием рассматриваемого правоотношения является обязанность одного лица перечислить средства из соответствующего бюджета другому лицу. При этом следует обратить внимание, что в правовом акте или договоре, соглашении, устанавливаемом расходное обязательство, особым образом определяется его реальный денежный размер. Как правило, в них устанавливается порядок определения размера расходного обязательства, и как правило, применительно к одному управомоченному лицу за определенный период.

Представляется, что правовое регулирование расходных обязательств находится за рамками бюджетного, и в том числе финансового, права, но реализация их происходит в рамках бюджетных правоотношений.

При этом необходимо обратить внимание, что в гражданском праве и в цивилистической науке исполнение обязательства предполагает активное поведение должника, т. е. совершение определенных действий, и

поведение кредитора по получению исполнения.

В связи с этим возникает вопрос, как исполняется расходное обязательство. Ни бюджетное, ни какое-либо иное отраслевое законодательство не определяет момент исполнения расходного обязательства. Представляется, что исполнение расходного обязательства осуществляется поэтапно и циклически. Расходное обязательство непосредственно может быть исполнено путем преобразования его в бюджетное обязательство, т. е. путем включения данного вида расхода в закон о бюджете на очередной финансовый год, приобретя тем самым статус бюджетного обязательства. Однако включение расходного обязательства в закон (решение) о бюджете не прекращает (в большинстве случаев) расходное обязательство. Очевидно, что расходное обязательство может действовать непрерывно длительное время и подлежит реализации всякий раз в период своего действия при формировании бюджета путем включения его ежегодно в закон (решение) о бюджете и трансформации в бюджетное обязательство. Прекращается расходное обязательство путем отмены правового акта, его устанавливающего, либо путем прекращения действия договора, соглашения, в соответствии с условиями последнего.

В действующем законодательстве можно выделить ряд оснований для классификации расходных обязательств, в зависимости от чего определяются особенности правового режима их регулирования.

В зависимости от содержания выделяют публичные и иные расходные обязательства, в числе публичных выделяют публичные нормативные обязательства. В зависимости от момента возникновения или изменения выделяют действующие и принимаемые расходные обязательства. В зависимости от особенностей порядка исполнения выделяют условные и безусловные расходные обязательства.

Таким образом, установленное в правовом акте или договоре, соглашении расходное обязательство, в свою очередь, является основанием возникновения другого обязательства – бюджетного. В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ бюджетные обязательства – это расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Анализируя указанную норму, мы задаемся вопросом: бюджетное обязательство – это самостоятельный вид публичного обязательства либо вид расходного обязательства, выделенный, например, по временному признаку (по моменту исполнения)?

Сходство бюджетного и расходного обязательств просматривается по субъектному составу, по содержанию в части обязанности перечислить средства из соответствующего бюджета в адрес кредитора. Но в отличие от расходного обязательства бюджетное обязательство имеет ограниченный срок действия (соответствующий финансовый год) и определенный денежный объем. В законе (решении) о бюджете устанавливаются бюджетные ассигнования, т. е. предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. Более того, сумма денежных средств для выполнения бюджетных обязательств, указанная в бюджетных ассигнованиях, рассчитывается исходя из предполагаемого определенного количества управомоченных лиц.

Применительно к бюджетному обязательству, так же как и к расходному, возникает вопрос о том, в чем состоит его исполнение и как определить момент его исполнения либо прекращения.

Представляется, что исполняются бюджетные обязательства в рамках бюджетного процесса в порядке исполнения бюджета путем распределения бюджетных ассигнований и доведения их до получателей бюджетных средств, определения и доведения предельного лимита бюджетных обязательств, т. е. объема прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (и плановом периоде).

Дальнейшую реализацию бюджетные обязательства получают путем непосредственной их индивидуализации, установления относительно определенного субъектного состава, т. е. установления определенного обязанного субъекта в лице органа власти, бюджетного учреждения, действующего от имени публично-правового образования, и управомоченного лица, т. е. определенного физического или юридического лица, публично-правового образования или субъекта международного права. При этом установ-

ливается также реальный размер обязательства применительно к индивидуально-определенному кредитору и срок исполнения. Эта индивидуализация осуществляется, очевидно, за рамками бюджетного права, в частности в рамках гражданского права путем заключения государственных или муниципальных контрактов, в рамках административного права путем принятия индивидуально-правовых актов и пр. Однако в ряде случаев бюджетным законодательством могут устанавливаться отдельные особенности правового регулирования индивидуализации бюджетных обязательств, например бюджетных обязательств по предоставлению бюджетных кредитов, государственных или муниципальных гарантий, дотаций, субсидий, субвенций и пр.

Таким образом, на основании установленных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств происходит индивидуализация бюджетных обязательств путем заключения гражданско-правовых сделок или принятия правовых актов. Очевидно, что гражданско-правовые сделки, индивидуализирующие бюджетные обязательства, в свою очередь являются юридическим фактом для возникновения гражданско-правовых обязательств, т. е. гражданско-правовых отношений. Правовые акты являются юридическим фактом для возникновения административно-правовых, отношений по социальному обеспечению и иных видов отношений. Эти разноотраслевые отношения объединяет ряд общих признаков. Во-первых, эти отношения являются имущественными, т. е. связаны с переходом прав на имущество (а именно на денежные средства). Во-вторых, обязанным или плательщиком в них выступает публично-правовое образование в лице уполномоченных субъектов, а управомоченным или получателем могут выступать физические лица, юридические лица, другие публично-правовые образования, субъекты международного права. В-третьих, источником платежа являются денежные средства бюджета. Отличаются эти отношения по отраслевой принадлежности, они могут быть как частно-правовые, так и публично-правовые.

В соответствии с положениями бюджетного законодательства указанные частно-правовые или публично-правовые отношения порождают денежные обязательства. Статьей 6 Бюджетного кодекса РФ опреде-

ляется, что денежные обязательства – это обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Приведенная дефиниция вызывает ряд вопросов. Прежде всего необходимо определить, денежное обязательство следует рассматривать как самостоятельный вид обязательства, т. е. определенное правоотношение, или это субъективная обязанность должника в правоотношении. Применяя буквальное толкование ст. 6 Бюджетного кодекса РФ предпочтительной представляется вторая точка зрения, а именно то, что денежное обязательство – это обязанность должника в правоотношении. Если эта обязанность возникает из гражданско-правовой сделки, то она исполняется после реализации встречной обязанности второй стороны правоотношения, например по поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг. Если эта обязанность возникает из правового акта, то она исполняется в рамках административных процедур.

После возникновения денежного обязательства осуществляются расходы бюджета. Как уже указывалось, в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ расходы бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Следует обратить внимание, что приведенная дефиниция в Бюджетном кодексе РФ позволяет отождествлять понятие расходов бюджета с деньгами. Как известно, в теории права в настоящее время ведутся дискуссии по определению правовой сущности денег. Сущность денег как правовой категории исследуют с частно-правовых и публично-правовых позиций, с точки зрения формы их существования (наличные, безналичные, электронные и пр.). Учитывая дискуссионность высказываемых по этому поводу многочисленных точек зрения и отсутствие законодательного регулирования данного вопроса, представляется, что расходы бюд-

жета более корректно рассматривать как платеж денежных средств из бюджета.

Изложенный анализ финансово-правовых конструкций, легально закрепленных в действующем бюджетном законодательстве РФ, позволяет сделать вывод о том, что категория «обязательство» как публично-правовая, в частности в финансово-правовом аспекте, по своему содержанию отличается от частно-правовой категории «обязательство». Более точным видится определение расходного и бюджетных обязательств не как видов правоотношений, а как субъективной обязанности должника, как мере должного поведения определенного субъекта, в частности публично-правового образования в лице уполномоченных органов. Реализуются эти субъективные обязанности в различных правоотношениях. В частности расходное обязательство (как обязанность) возникает за рамками бюджетного права и реализуется путем трансформации в бюджетное обязательство, путем включения его в закон (решение) о бюджете на очередной финансовый год. Бюджетное обязательство (как субъективная обязанность) реализуется путем заключения гражданско-правовых договоров и принятия правовых актов, в которых индивидуализируется субъектный состав участников правоотношения по выплате средств из бюджетов публично-правовых образований. Денежное обязательство (как субъективная обязанность) реализуется в рамках частно-правовых или административно-правовых и иных правоотношений, посредством осуществления расходов бюджетов, т. е. платежей денежных средств из централизованных фондов публично-правовых образований.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить острую потребность теоретического анализа финансово-правовых конструкций, взаимосвязи и соотношении их с правовыми категориями и конструкциями, используемыми другими отраслями права, с учетом общетеоретических положений и принципов. Очевидно, что действующие положения бюджетного законодательства РФ нуждаются в некоторой корректировке с целью обеспечения точности выражения их содержания и, как следствие, повышения эффективности их реализации.

**Список литературы**

1. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002.

2. Танчук И. А., Ефимочкин В. П., Абова Т. Е. Хозяйственные обязательства. М., 1970.

3. Иоффе О. С. Советское гражданское право: Курс лекций. Л., 1958.

4. Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е. А. Суханова. М., 1999. Т. 2.

5. Иоффе О. С., Мусин В. А. Основы римского гражданского права. Л., 1974.

6. Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940.

*Материал поступил в редколлегию 21.10.2009*

**N. V. Omelyokhina**

**SEVERAL ASPECTS OF GOVERNING BUDGET EXPENSES**

In this article includes innovative ideas of estimation of basic legal and financial structures. The object of scientific and practical investigation sees features identification of expenditure obligations, budget obligations and budget expenses; their structure analysis and interaction; their governing peculiarities and the problems appeared in terms of Budget Code of the Russian Federation application.

*Keywords:* obligations, budget, expenses.