

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВООТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье изложены оригинальные идеи дифференциации правоотношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных публичных фондов денежных средств на имущественные и неимущественные, абсолютные и относительные, которые могут быть использованы в процессе совершенствования правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований и повышения эффективности и результативности формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств.

Ключевые слова: финансовые правоотношения, имущественные и неимущественные отношения, абсолютные и относительные правоотношения, государственные и муниципальные доходы и расходы, государственное и муниципальное кредитование.

Активно поддерживается большинством современных исследователей идея дифференциации финансовых правоотношений на имущественные и неимущественные, связанные с имущественными отношениями [1. С. 75–76; 2. С. 32]. При этом в качестве принципиального отличия финансовых от аналогичных гражданско-правовых отношений выделяют ряд признаков, а именно, реализацию первых в публичных интересах, т. е. в интересах общества в целом, обязательным участником таких отношений является публично-правовое образование в лице специально уполномоченных субъектов (органов власти или иных субъектов), а также применительно к имущественным отношениям отмечают их денежный, но в большинстве случаев безэквивалентный характер.

При указании на такой признак финансовых правоотношений (отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования фондов денежных средств публично-правовых образований), как их имущественный характер, не может не возникнуть вопрос о существовании этих отношений и дифференциации их в зависимости от особенностей способа индивидуализации

субъектов на абсолютные и относительные.

Общепризнанным в теории права является то, что абсолютные правоотношения (односторонне индивидуализированные) – это отношения, в которых поименно определена лишь одна сторона – носитель субъективного права. Обязанными в таких правоотношениях являются все другие лица. Активный центр этих правоотношений – в субъективном праве, представляющим его носителю широкие возможности для поведения по своему усмотрению. Все иные субъекты обязаны воздерживаться от нарушения данного конкретного субъективного права. Тип правовой связи в них формулируют как «один к каждому». Относительные правоотношения (двусторонне индивидуализированные) – это правоотношения, в которых поименно определены все субъекты, где правовые связи построены по типу «один к одному» [3. С. 106–107; 4. С. 245–250; 5. С. 654–655; 6; 7. С. 79].

Комплексно подходя к отношениям, возникающим в процессе финансовой деятельности публично-правового образования, при этом сознательно упрощая задачу для целей исследования, остановимся на анализе иму-

пественных отношений, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования централизованных публичных фондов денежных средств (опуская при этом отношения по формированию, распределению и использованию децентрализованных публичных фондов денежных средств), к которым большинство исследователей относят отношения по получению доходов, осуществлению расходов публично-правовым образованием и по государственному и муниципальному кредитованию (включая государственный долг и бюджетное кредитование).

Если рассматривать отношения по получению доходов публично-правовым образованием, то в их составе можно выделить:

1) налоговые отношения и иные отношения по уплате обязательных платежей публично-правовому образованию;

2) отношения по получению доходов от использования имущества, находящегося в публичной собственности;

3) отношения по внесению безвозмездных платежей публично-правовому образованию.

Первая группа отношений является относительными. Управомоченным лицом (субъектом права требования) в налоговых отношениях выступает публично-правовое образование в лице уполномоченных органов, обязанным (носителем юридической обязанности) – физические лица и организации, так как в силу ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Следует отметить, что налоговые отношения и отношения по зачислению налоговых платежей в бюджет большинством исследователей относятся в полной мере к финансовым.

Несмотря на то, что в соответствии с классификацией, используемой в Бюджетном кодексе РФ, группа таких платежей, как платежи по самообложению граждан, лицензионные сборы, консульские сборы, таможенные сборы и пошлины, патентные пошлины и пр. относятся к неналоговым, но отношения, которые возникают при их уплате, следует рассматривать как отношения по получению доходов публично-правовым образованием от иных обязательных платежей, хотя и неналоговых, так как основанием для их возникновения является определенным образом выраженное одностороннее волеизъявление публично-право-

вого образования в лице соответствующих органов. За отказ от исполнения обязанности по внесению таких платежей возможно применение мер государственного принуждения к должнику (физическому лицу, организации, иному обязанному лицу). Исключение из этого составляют лицензионные сборы, неуплата которых не влечет мер государственного принуждения в виде привлечения к ответственности, но влечет определенные превентивные меры в виде запрета на занятие определенным видом деятельности. Однако вопрос об отраслевой принадлежности указанной группы отношений (финансовой, административной или иной) нуждается в серьезном теоретическом осмыслении.

Наряду с вышеперечисленными, к отношениям, связанным с внесением обязательных платежей публично-правовому образованию, можно отнести отношения, связанные с получением дохода от применения разных видов ответственности, которые носят имущественный характер (штрафы, конфискации, возмещение вреда), а также иные случаи принудительного изъятия, которые бесспорно являются относительными.

Следует обратить внимание, что весь спектр отношений, возникающих в процессе лицензирования и уплаты лицензионных, консульских, таможенных сборов и пошлин, установления и внесения платежей по самообложению граждан, наложения и взыскания штрафов не относятся к финансовым. К финансово-правовым отношениям в данном случае можно относить лишь отношения по зачислению доходов от вышеназванных платежей в бюджет.

Вторая группа отношений, связанных с извлечением дохода от использования имущества, находящегося в публичной собственности, дискуссионно может быть отнесена к публичным финансовым отношениям. В большинстве случаев (и в силу ст. 2 Гражданского кодекса РФ) отношения, связанные с извлечением дохода от использования имущества, являются относительными и, более того, гражданско-правовыми, в частности отношения по аренде, залогоу, доверительному управлению имуществом и пр.

Третья группа отношений, связанных с получением публично-правовым образованием безвозмездных платежей от третьих

лиц (физических лиц, организаций, других публично-правовых образований и пр.), также не в полном объеме может быть отнесена к публичным финансовым отношениям. Публичными отношениями в данном случае можно назвать отношения по получению межбюджетных трансфертов. Иные отношения этой группы являются гражданско-правовыми и рассматриваются как отношения по внесению пожертвований в публичные фонды денежных средств. Однако следует отметить, что все отношения рассматриваемой группы – относительные.

Вывод, который можно сделать из проведенного анализа, состоит в следующем. Отношения, связанные с получением дохода публично-правовым образованием, являются относительными. В них всегда определено управомоченному лицу (кредитору) – публично-правовому образованию в лице соответствующих органов противостоит определенное обязанное лицо (должник) – физическое лицо, организация и пр. Отношения, связанные с получением дохода публично-правовым образованием, являются имущественными публично-правовыми (например, при уплате налоговых и иных обязательных платежей, при получении межбюджетных трансфертов) и имущественными частно-правовыми (например, при уплате арендных, залоговых платежей, получении дохода от передачи имущества в доверительное управление, получении дохода от платных услуг бюджетных учреждений).

Имущественные отношения по расходованию фондов денежных средств публично-правовых образований ряд исследователей пытаются охарактеризовать как обязательственные отношения, в процессе правового регулирования которых законодатель активно и разновариантно использует термин «обязательство». Однако представляется, что такие предложения нуждаются в серьезном теоретическом анализе и осмыслении.

В Бюджетном кодексе РФ при характеристике расходов денежных средств публично-правовым образованием находят легальное применение три вида обязательств: расходное обязательство, бюджетное обязательство и денежное обязательство (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ). Помимо этого в гл. 14 Бюджетного кодекса РФ «Государст-

венный 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.

Однако возникает вопрос, относятся ли все вышеперечисленные обязательства к имущественным правоотношениям?

В соответствии с легальной дефиницией, закрепленной в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, под расходными обязательствами понимаются 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.

Анализ структуры правоотношения, возникающего в процессе исполнения расходного обязательства, очевидно, показывает следующее. Субъектами исследуемого правоотношения являются, с одной стороны, публично-правовые образования в лице уполномоченных лиц (обязанная сторона), на которые возложены обязанности по выплате денежных средств из соответствующего бюджета, а с другой – неопределенный круг лиц или категория лиц, которые вправе получать денежные средства из соответствующего бюджета (управомоченная сторона).

Однако возникает вопрос, являются ли эти правоотношения имущественными, а если являются, то как вписать их в принятую в теории права систему классификации имущественных правоотношений на абсолютные и относительные?

В относительных правоотношениях определено управомоченному лицу противостоит определенное обязанное лицо, а в абсолютных – определенному управомоченному лицу противостоит неопределенный круг обязанных лиц. Что касается рассматриваемого правоотношения, то в нем обязанное лицо всегда индивидуализировано в законе или в нормативном правовом акте, управомоченное лицо в законах или нормативных правовых актах, устанавли-

вающих расходные обязательства, как правило, не индивидуализируются. В актах указывается на категорию управомоченных лиц, и все субъекты, обладающие признаками данной категории, рассматриваются как управомоченные. Таким образом, возникает правовая связь «каждый к одному», которая не относится ни к абсолютным, ни к относительным правоотношениям.

Реализация расходного обязательства осуществляется поэтапно и циклически, а выражается в нормотворчестве и в применении права путем включения соответствующих видов бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете на очередной финансовый год, в доведении бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств. Думается, что возникающие при этом правоотношения нельзя относить к имущественным, так как в результате их реализации не происходит движения имущества (денежных средств) от данного субъекта к другому, не происходит передачи прав на имущество. Но это отношения тесно связаны с имущественными, так как результаты их реализации являются необходимой предпосылкой для возникновения имущественных отношений по непосредственной передаче денежных средств из бюджета.

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

Однако включение расходного обязательства в закон (решение) о бюджете и возникновение в последствие бюджетного обязательства не прекращает (в большинстве случаев) расходное обязательство. Очевидно, что расходное обязательство может действовать непрерывно длительный период времени 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.

Что касается бюджетных обязательств, возникающих на основании расходных обя-

зательств, в которые «трансформируется» расходное обязательство, то также необходимо отметить, что их правовая природа в настоящее время комплексно и системно не исследована.

Однако можно отметить, что бюджетное обязательство реализуется в относительных правоотношениях, должником в котором является публично-правовое образование в лице уполномоченных субъектов, а кредитором – определенное физическое или юридическое лицо, другое публично-правовое образование или субъект международного права. Содержание этого обязательства составляют обязанность публично-правового образования выплатить определенную сумму денежных средств из бюджета управомоченному лицу. Непосредственным основанием для возникновения бюджетного обязательства является гражданско-правовой договор либо индивидуально определенный акт, устанавливающий соответствующие права и обязанности. Прекращается обязательство получением денежных средств управомоченным лицом. В правоотношении по исполнению бюджетного обязательства осуществляется непосредственное расходование денежных средств бюджета.

Вывод, который можно сделать из анализа отношений по расходованию публичных фондов денежных средств, состоит в следующем. Отношения по расходованию централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований – это имущественные отношения, так как возникают по поводу определенного вида имущества (денежных средств публично-правовых образований) и связаны с переходом прав на имущество (денежные средства) от публично-правового образования к иным субъектам (физическим лицам, организациям, публично-правовым образованиям и пр.). Однако не все имущественные отношения, возникающие с момента формирования расходных обязательств до осуществления платежей из публичных фондов денежных средств (бюджетов), можно однозначно отнести к имущественным и вписать в классификацию их на абсолютные и относительные. Часть отношений из указанной группы (в частности, расходные обязательства, бюджетные обязательства) либо являются особым видом абсолютных отношений (в котором определен не управомоченный,

а обязанный субъект), т. е. квазиабсолютными, либо вообще их следует исключить из числа имущественных отношений и отнести, например, к неимущественным организационным отношениям.

Более того, не все отношения из данной группы (по осуществлению расходов публично-правовых образований) можно отнести к финансовым. Большая группа этих отношений возникает и реализуется за рамками финансово-правового регулирования, в рамках иных отраслей права.

Кредитные отношения, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств, включают отношения:

- по государственному и муниципальному долгу,
- по бюджетному кредитованию.

Отношения по государственному и муниципальному долгу, в которых публично-правовое образование является должником, а физические лица, организации или иные индивидуально определенные субъекты – кредитором при передаче денежных средств на срочной, возмездной и возвратной основах, очевидно, являются имущественными и относительными. Однако по своей правовой природе они являются частно-правовыми (гражданско-правовыми).

Отношения по бюджетному кредитованию также имущественные относительные, в которых управомоченным является публично-правовое образование в лице соответствующих органов, а обязанным – физическое лицо, организация, публично-правовое образование или иной определенный субъект при передаче денежных средств на срочной возмездной и возвратной основах. Несмотря на то, что в Бюджетном кодексе РФ при правовом регулировании данных отношений указывается лишь на субсидиарное применение к ним норм гражданского права, представляется, что это не сказывается принципиальным образом на их частно-правовой природе.

Подводя итог проведенному исследованию отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования фондов денежных средств публично-правовых образований, можно сделать вывод, что только часть из них является публично-правовыми, а большая часть – частно-правовыми. При этом не все публично-правовые отношения являются финансовыми

(определенную группу составляют отношения административно-правовые, отношения в сфере социального обеспечения и пр.). Ряд имущественных отношений является относительными, т. е. определенному управомоченному лицу противостоит определенное обязанное лицо, а часть – вообще нельзя отнести ни к абсолютным, ни к относительным. В связи с этим возникает предположение, что это либо имущественные квазиабсолютные отношения, в которых определенному обязанному лицу противостоит неопределенный круг управомоченных лиц, либо вообще это отношения не относятся к имущественным, а являются неимущественными, например организационными и пр.

Думается, что предположения и выводы, изложенные в настоящей статье, могут лишь определять дальнейшие направления исследования. В связи с вышесказанным, перспективным представляется детальный анализ правовых связей, возникающих с момента планирования публичных доходов, расходов и государственного или муниципального кредитования до момента утверждения отчета о фактическом получении и использовании средств бюджета. Дальнейшее классифицирование правовых связей позволит выделить среди них имущественные и неимущественные правоотношения, финансовые отношения и отношения, относящиеся к иным отраслям права, дифференцировав их на абсолютные и относительные с целью совершенствования правового режима их регулирования, повышения эффективности и результативности формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств.

Список литературы

1. *Финансовое право: Учебник* / Под ред. Н. И. Химичевой. М., 2008.
2. *Финансовое право: Учебник* / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2009.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т. 2.
4. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 2000.
5. *Иоффе О. С.* Спорные вопросы учения о правоотношении // Иоффе О. С. Избран-

ные труды по гражданскому праву. М., 2000.

6. Райхер В. К. Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав) // Изв. экон. фак. Ленингр.

политех. ин-та. Л., 1928. Вып. 1 (25). С. 273–306.

7. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.

Материал поступил в редколлегию 04.04.2010

N. V. Omelekhina

**THE QUESTION OF LEGAL RELATIONSHIP CLASSIFICATION
IN THE FINANCING ACTIVITY OF PUBLIC CORPORATIONS**

In the article states the original ideas of legal relationship differentiation, coming into the process of formation, distribution and application the centralized public funds of money resources, on property and non-property, absolute and relative. These ideas can be applied to the improvement process of legal regulation the financing activity of public corporations and to the efficiency and effectiveness increase of formation, distribution and application the public funds of money resources.

Keywords: financial legal relationship, property and non-property legal relationship, absolute and relative legal relationship, state and public acquest and costs.