

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

© 2016 г. Антон Валерьевич Ильин¹

В статье выявляется правовая природа расходов бюджета и дается определение этого понятия как правовой категории.

The article reveals the legal nature of expenses of budget and provides a definition of the concept as a legal category.

Ключевые слова: расходы бюджета, бюджетные правоотношения, бюджетное финансирование.

Key words: expenses of budget, budgetary legal relationship, budgetary financing.

Определение понятия “расходы бюджета” как правового понятия до сих пор не сформулировано удовлетворительно. В изобилии представленные в юридической литературе определения расходов бюджета носят либо экономический характер (“расходы государственного бюджета являются экономической категорией, носят распределительный характер, выражаются в денежной форме и планомерно организуются государством”²; “расходы бюджета государства (муниципальных образований) – денежные средства, предоставляемые из бюджета в рамках урегулированных нормами права отношений распределения средств централизованного бюджетного фонда (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований), нацеленных на финансовое обеспечение задач и функций государства”³; “расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задачи и функций государства и местного самоуправления”⁴; “расходы бюджета – это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований затраты государства или муниципальных образований в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства”⁵), либо являются столь общими, что определяемое понятие фактически лишено своего конкретного юридического содержания (“государственные расходы – это урегулированная нормами финансового права деятельность государства по расходованию разнообразных фондов денежных средств для реального обеспечения де-

нежными средствами, финансовыми ресурсами выполнения задач и функций, стоящих перед государством в каждый данный период времени”⁶).

Неудача подобных попыток, как представляется, вызвана тем, что искомое понятие определяется без выявления правовой природы самой категории “расходы бюджета”, что делает невозможным выяснение ни его существа, ни связей с другими правовыми категориями. Отсутствие понимания правового смысла названной категории, в свою очередь, не позволяет ни эффективно анализировать с правовой точки зрения общественные отношения, возникающие в сфере распределения и использования публичных фондов денежных средств, ни, соответственно, выдвигать каких-либо предложений по улучшению правового регулирования названной сферы общественных отношений. Приведенные обстоятельства предопределяют необходимость выявления правовой природы категории “расходы бюджета”.

Бюджетный кодекс РФ определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства (абз. 6 ст. 6). Фактически в данном определении акцент делается на выплату. Поскольку сама такая выплата осуществляется в рамках расходных обязательств, законодатель явно стремится синхронизировать понятия “расходы бюджета” и “расходное обязательство”: если расходы бюджета – это выплаты, то и расходное обязательство – это обязанность предоставить средства из бюджета (абз. 20 ст. 6 БК РФ), т.е. обязанность совершить выплаты. С правовой точки зрения такое определение расходов бюджета, по нашему мнению, является неудовлетворительным.

Во-первых, расходы бюджета как составная часть бюджета появляются вместе с ним, т.е. еще до стадии его исполнения, когда никаких выплат не производится⁷. В силу планового характера деятельности государства по расходованию бюджетных средств будущие поступления в бюджет задолго до их непосредственного использования распределяются по направлениям расходования с указанием их конкретного объема. Иными словами, средства бюджета, которых на данном этапе еще нет, но появление которых предполагается, заранее условно обособляются с тем, чтобы не быть

¹ Доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета СПбГУ, кандидат юридических наук (E-mail: Anton.Ilyin@ksrf.ru).

Anton Ilyin, associate Professor of public and administrative law of the faculty of law of St. Petersburg state University, PhD in Law (E-mail: Anton.Ilyin@ksrf.ru).

² Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета СССР (На материалах союзной республики). Киев, 1981. С. 10.

³ Пешкова Х.В. Бюджетное право России. Учеб. М., 2012. С. 293.

⁴ Кучеров И.И. Бюджетное право России. Курс лекций. М., 2002. С. 95.

⁵ Крохина Ю.А. Бюджетное право России. Учеб. М., 2010. С. 274. Определение расходов бюджета как затрат государства, будучи глубоко экономическим, тем не менее позволяет отдельным авторам выявлять юридические признаки категории “расходы бюджета” (см., например: Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал рос. права. 2002. № 2. С. 31, 32).

⁶ Финансовое право. Учеб. / Отв. ред. О.Н. Горбунова. Изд. 3-е. М., 2006. С. 459 (автор главы – О.Н. Горбунова).

⁷ На указанное обстоятельство обращает внимание и А.В. Голубев (см.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16).

направленными ни на какие иные цели. Расходы бюджета на этапах, предшествующих исполнению бюджета, не являются выплатами, а выступают, таким образом, в качестве будущих потенциальных выплат.

На то, что расходами бюджета являются не только осуществляемые в действительности выплаты, но и выплаты потенциальные, ориентирует нас и Бюджетный кодекс РФ, определяя, например, понятие “бюджет” как форму расходования денежных средств (абз. 2 ст. 6), что позволяет утверждать, что установление в бюджете направления и объема расходования средств – это уже расходование средств бюджета, пусть и потенциальное. Понимая таким образом категорию “расходы бюджета”, не трудно прийти, например, к понятиям “профицит” (превышение доходов бюджета над его расходами – абз. 5 ст. 6) и “дефицит” (превышение расходов бюджета над его доходами – абз. 6 ст. 6) бюджета, “бюджетная классификация” (группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – п. 1 ст. 18) и т.д., так как их понимает Бюджетный кодекс РФ.

Во-вторых, отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, относятся к бюджетным правоотношениям (абз. 2 п. 1 ст. 1 БК РФ). Если обратиться к процедуре исполнения бюджета по расходам, то легко заметить, что при исполнении бюджета по расходам правоотношения возникают между участниками этого процесса еще до осуществления выплат (например, п. 2 – 5 ст. 219 БК РФ). Соответственно, осуществление расходов бюджета может происходить еще до фактической выплаты средств из бюджета.

Наконец, в-третьих, понимание расходов бюджета как выплат из бюджета не учитывает отраслевой квалификации подобных выплат. Публично-правовое образование может участвовать и участвует в качестве субъекта, в частности, в гражданских, налоговых правоотношениях, в ходе разветвления которых могут происходить выплаты из бюджета. В рамках названных правоотношений такие выплаты с правовой точки зрения, естественно, уже не могут квалифицироваться как расходы бюджета, хотя с экономической точки зрения это так. При взгляде на расходы бюджета только как на средства, выплачиваемые из бюджета, данная категория с правовой точки зрения не имеет самостоятельного характера и делается излишней.

Таким образом, понятие “расходы бюджета” не сводится только к средствам, выплачиваемым из бюджета, т.е. к фактически осуществляемым выплатам, поскольку данное понятие охватывает также и потенциальные выплаты. Однако исчерпывается ли содержание данного понятия только выплатами (потенциальными и реальными)? На наш взгляд, – нет.

Из того обстоятельства, что при осуществлении расходов бюджета складываются бюджетные правоотношения, следует, что весь процесс финансирования получателей бюджетных средств⁸ есть расходование средств.

Указанное обстоятельство предопределено действием принципа единства кассы, в силу которого все кассовые выплаты осуществляются с единого счета бюджета (ст. 38²

БК РФ) и, соответственно, реализацией механизма кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 215¹ БК РФ). Средства бюджета не перечисляются на отдельные банковские счета получателям, указанные средства лишь отражаются на лицевых счетах получателей бюджетных средств (ст. 220¹ БК РФ), иными словами, закрепляются виртуально. Отсюда следует, что финансирование получателей бюджетных средств с правовой точки зрения есть передача им прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования⁹.

Передача указанных прав представляет собой виртуальное наделение получателя бюджетными средствами, поскольку получатель приобретает право использовать средства публично-правового образования в установленных рамках, что проявляется в отражении на лицевом счете получателя объема предоставленных (опять же виртуально!) ему бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств. При этом важно отметить, что субъекты бюджетных правоотношений не только в организационном, но и в имущественном аспекте в определенных рамках являются самостоятельными субъектами права. Именно поэтому процесс наделения получателя указанными правами является его финансированием, и именно поэтому получатель бюджетных средств так и именуется. Сам факт такого отражения означает, что бюджетные средства в заданном объеме и с заданным целевым назначением уже зарезервированы за таким получателем, и само публично-правовое образование по общему правилу лишается возможности направлять указанные средства на иные цели. Соответственно, если указанные зарезервированные средства предназначены для потенциальных выплат из бюджета, а как было указано ранее, потенциальные выплаты из бюджета должны охватываться понятием “расходы бюджета”, то предоставление одним субъектом права другому субъекту прав по принятию и (или) исполнению за его счет бюджетных обязательств, влекущих выплаты из бюджета, есть не что иное, как расходование бюджетных средств.

Следовательно, при таком подходе понятие “расходование бюджетных средств” может трактоваться как предоставление получателю бюджетных средств прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования, а сами расходы бюджета – как совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования.

Такой подход позволяет взглянуть на понятие “расходы бюджета” не только с экономической точки зрения как на выплаты (потенциальные или действительные) из бюджета, но и с правовой – как на передачу прав одним субъектом другому субъекту. При этом расходование бюджетных средств и финансирование представляют собой эквивалентные понятия¹⁰.

Теперь, поскольку нами отмечено, что расходы бюджета охватывают совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования, следует указать правоотношения, в рамках которых данные права реализуются.

⁸ Вообще говоря, финансируются из бюджета не только получатели бюджетных средств, но и другие лица, которым Бюджетный кодекс РФ не придает статуса получателей. Здесь мы рассматриваем финансирование получателей бюджетных средств как наиболее простой пример правоотношения по финансированию из бюджета.

⁹ Данный тезис и его подробная аргументация впервые приведены в: Ильин А.В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М. – Берлин, 2011. С. 34 – 37.

¹⁰ Подробное обоснование данного тезиса и разбор возможных возражений против него см.: Ильин А.В. Правовые основы расходов бюджета. М., 2014. С. 13 – 17.

Итак, при рассмотрении расходов бюджета позволительно говорить о сумме субъективных прав участников этого процесса. Конкретный расход бюджета – это конкретное субъективное право получателя бюджетных средств или иного лица на принятие и (или) исполнение конкретного бюджетного обязательства за счет публично-правового образования. Строго говоря, при таком понимании расходы бюджета представляют собой сумму комплексов конкретных субъективных прав, принадлежащих каждому получателю бюджетных средств, иному лицу (число этих комплексов равно числу получателей). В дальнейшем будем говорить о конкретных расходах бюджета. Учитывая сделанные пояснения, можно легко перейти от конкретного понятия отдельного расхода бюджета к абстрактному понятию всех расходов бюджета.

В рамках какого правоотношения получатель бюджетных средств наделяется правом принять и (или) исполнить конкретное бюджетное обязательство? В рамках бюджетного отношения по его финансированию из бюджета. Указанное правоотношение имеет властный, односторонний и имущественно-нестойкий характер. Мы специально подчеркиваем имущественный характер данного правоотношения, поскольку его реализация ведет к передаче имущественных прав, так как право принять и (или) исполнить конкретное обязательство есть имущественное право. В содержание данного правоотношения входят право получателя бюджетных средств на предоставление ему субъективного права принять и (или) исполнить за счет публично-правового образования конкретное обязательство (это право с качественной стороны характеризуется указанием на конкретное правоотношение, в рамках которого получателю дозволено расходовать бюджетные средства (разрешенное конкретное направление расходования), с количественной же стороны – суммой доведенных до получателя бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств) и обязанность противостоящего ему в правоотношении субъекта предоставить такое право.

Перед нами стандартное правоотношение по финансированию из бюджета. Называем его так потому, что оно является базовым и наиболее распространенным отношением по финансированию из бюджета. Однако бюджетному праву известны и иные правоотношения по финансированию из бюджета лиц, которые не признаются получателями бюджетных средств, но, тем не менее, наделяются правами по принятию и (или) исполнению за счет бюджета обязательств. В частности, к числу самостоятельных видов правоотношения по финансированию должны быть отнесены правоотношения по предоставлению субсидии бюджетному учреждению или автономному учреждению, которому открыт лицевой счет в территориальном органе Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Федерации, муниципальных образований, а также правоотношения по финансированию осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности¹¹. Наделение названных лиц правами принимать и (или) исполнять обязательства за счет бюджета публично-правового образования так же, как и в случае с получателями бюджетных средств, рассматриваем как финансирование из бюджета, поскольку имущественная составляющая всех указанных видов правоотношений идентична, несмотря на их организационно-правовые отличия.

Однако исчерпывается ли содержание понятия “расходы бюджета” в правовом смысле указанием только на правоотношение по финансированию из бюджета? Ведь в таком

случае данное понятие охватывает только потенциальные выплаты из бюджета, но не реальные, так как отношения по выплате из бюджета средств обременены в форму другого по своему содержанию правоотношения. Очевидно, что при озвученном взгляде на понятие “расходы бюджета” его правовое содержание значительно уже его экономического смысла, так как расходы бюджета в экономическом смысле представляют собой выплачиваемые из бюджета средства, реальные осуществленные затраты. На наш взгляд, данное обстоятельство нельзя сбрасывать со счетов. Конечно, понятие “расходы бюджета” не сводится к выплатам, однако и игнорировать экономическое содержание общественных отношений, возникающих в сфере использования публичных фондов денежных средств, правовая наука также не вправе.

Если лицо наделяется правом принять и (или) исполнить конкретное обязательство в рамках бюджетного правоотношения по его финансированию из бюджета, то сама выплата средств из бюджета происходит только при реализации этим лицом указанных прав. Отсюда следует, что расход бюджета представляет собой не только субъективное право лица на принятие и (или) исполнение за счет публично-правового образования конкретного обязательства, но и обязанности этого публично-правового образования предоставить этому лицу указанное право и удовлетворить за свой счет денежные требования контрагентов названного лица, вытекающие из обязательства, в которое лицо вступило, реализуя вышеназванное субъективное право. Однако это означает, что расход бюджета есть не субъективное право лица, не правоотношение по финансированию такого лица, а целая система правоотношений.

Расход бюджета, таким образом, представляет собой систему правоотношений, необходимо и достаточно включающую в себя: а) правоотношение по финансированию из бюджета и б) правоотношение по фактическому использованию средств бюджета. Взаимосвязь указанных правоотношений проявляется в том, что без первого (а) юридически невозможно второе (б), а второе (б) без первого (а) юридически и экономически бессодержательно. В рамках первого правоотношения лицо наделяется правом принять и (или) исполнить конкретное обязательство за счет публично-правового образования, в рамках второго – названное лицо данное право реализует. Если субъектный состав первого правоотношения включает в себя обязанного субъекта (предоставляет право), управомоченного субъекта (наделяется правом) и субъекта, претендующего на получение бюджетных средств, прямо или косвенно, то во втором правоотношении – получателя средств бюджета и его контрагента (в) как сторон правоотношения, реализация содержания которого предполагает осуществление выплат из бюджета, а также фигуру публично-правового субъекта, который из бюджета данные выплаты осуществляет.

Переходя к раскрытию содержания указанной системы правоотношений, отметим, что в обоих правоотношениях имеют место наделение и использование одного и того же субъективного права на осуществление деятельности за счет бюджета. Данное право с количественной стороны характеризуется объемом допустимых расходов за счет бюджета, с качественной стороны – целевым характером допускаемых расходов за счет бюджета.

Важно подчеркнуть также то, что с точки зрения правовой квалификации правоотношение по фактическому использованию средств бюджета, как правило, не является бюджетно-правовым. В этой связи возникает закономерный вопрос: стоит ли вообще включать правоотношение по фактическому использованию средств бюджета в содер-

¹¹ См. подробнее: там же. С. 40–42, 70–75.

жание бюджетно-правового понятия “расходы бюджета”? На наш взгляд, такое включение необходимо, и дело здесь даже не в экономической составляющей данной проблемы. Рассмотрение правоотношения по фактическому использованию средств бюджета как составной части понятия “расходы бюджета” позволяет при бюджетно-правовом анализе процесса осуществления расходования бюджетных средств учитывать правовые особенности исполнения обязательств с участием публично-правовых образований, влияющие на названный процесс. Данные особенности проявляются, например, в разделении функций по принятию и исполнению бюджетных обязательств, о чем было сказано выше, в строго регламентированной процедуре принятия, подтверждения, санкционирования бюджетных обязательств (ст. 219 БК РФ) и т.д. Указанные особенности вызваны самой спецификой отношений, возникающих в процессе осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, требующей детальной правовой регламентации организации исполнения публично-правовым образованием лежащей на

нем обязанности по предоставлению денежных средств. Такая регламентация осуществляется в рамках бюджетно-правового регулирования. Поэтому без включения правоотношения по фактическому использованию средств бюджета в содержание бюджетно-правового понятия “расходы бюджета” данное понятие не охватывало бы значительную область правовых явлений, непосредственно связанных с предоставлением средств из бюджета.

Подводя итог, следует отметить, что содержание понятия “расходы бюджета” не ограничивается только выплатами (потенциальными или реальными) из бюджета или же совокупностью прав по принятию и (или) исполнению обязательств за счет публично-правового образования. Выявление правовой природы расходов бюджета позволяет прийти к выводу о том, что 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.