

А. Г. Пауль

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ

Расходы бюджета традиционно рассматриваются как предмет регулирования финансового права. Однако при комплексном исследовании отношений, связанных с осуществлением бюджетных расходов, появляются обстоятельства, свидетельствующие о том, что их правовое регулирование не исчерпывается финансовым правом.

Для определения места правовых норм, регулирующих отношения, связанные с осуществлением расходов бюджетов, необходимо проанализировать правовую природу данных отношений, их состав и особенности.

1. Важнейшие предпосылки для рассмотрения отношений, связанных с расходами бюджетов, содержатся в бюджетном законодательстве.

В соответствии со ст. 6 БК РФ *расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета*. Иными словами, расходы бюджета представляют собой денежные средства, объект правоотношений, в рамках которых одна сторона обязана выплатить средства бюджета, а другая сторона имеет право требовать такой выплаты.

Указанные правоотношения, в рамках которых осуществляется выплата средств из бюджета, названы в БК РФ расходными обязательствами. Под *расходными обязательствами* понимаются *обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета*. Именно расходное обязательство является первичным (исходным) правоотношением, в рамках которого возникает обязанность выплатить средства из бюджета.

Расходное обязательство, как видно из самого его наименования, а также характера, является отношением *обязательственным*. В рамках данного обязательства осуществляется перемещение денежных средств от одного субъекта к другому.

Обязанной стороной в расходном обязательстве является публично-правовое образование. Именно публично-правовое образование обязано передать денежные средства. *Управомоченной стороной* в

расходном обязательстве может быть физическое или юридическое лицо, иное публично-правовое образование или субъект международного права.

Объектом расходного обязательства, как было указано выше, являются средства бюджета (в наличной или безналичной форме).

Юридическим содержанием расходного обязательства является обязанность публично-правового образования передать денежные средства и право другой стороны требовать такой передачи.

БК РФ прямо указывает *правовые основания возникновения* расходных обязательств — это законы, иные нормативные акты, договоры или соглашения. Именно правовой природой (отраслевой принадлежностью) этих оснований будет предопределяться природа самих расходных обязательств. Если выплата из бюджета предусмотрена, например, нормативным актом, регулирующим отношения в сфере социальной защиты населения, то расходное обязательство будет иметь ту же отраслевую принадлежность и являться предметом права социального обеспечения¹. Если выплата предусмотрена гражданско-правовым договором, то и обязательство будет гражданско-правовым².

Следует обратить внимание на то, что бюджетное законодательство само по себе по общему правилу (в большинстве случаев) не может рассматриваться как основание возникновения расходных обязательств. Как указал Конституционный Суд РФ, «федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств...»³. В связи с этим расходные обязательства по общему пра-

¹ Например, ст. 50 Закона РФ «Об образовании» предусматривает обеспечение обучающихся, воспитанников государственного или муниципального образовательного учреждения стипендиями. Типовое положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования, студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов определяет конкретный порядок осуществления соответствующих выплат. Указанные акты устанавливают расходные обязательства по выплате стипендий за счет средств федерального бюджета, которые являются предметом права социального обеспечения.

² Примером здесь являются государственные и муниципальные контракты, заключаемые от имени публично-правовых образований (см., например, § 4 гл. 30 ГК РФ).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П // СЗ РФ. 2004. № 19, ч. 2. Ст. 1923.

вилу не являются предметом бюджетно-правового (финансово-правового) регулирования⁴.

Однако если проанализировать всю совокупность расходных обязательств, то можно назвать такие из них, которые возникают в соответствии с бюджетным законодательством. Сюда относятся расходные обязательства, связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов. Правовым основанием возникновения соответствующих расходных обязательств между различными публично-правовыми образованиями являются положения гл. 16 БК РФ и другие положения бюджетного законодательства. Здесь прямо предусматривается выделение дотаций, субсидий и субвенций другим бюджетам.

В настоящее время БК РФ указывает определенные разновидности расходных обязательств. Сюда относятся публичные обязательства и публичные нормативные обязательства.

Публичные обязательства — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации). Отличительной особенностью публичного обязательства является в первую очередь то, что оно может быть предусмотрено лишь в законе или ином нормативном акте (соответственно не может определяться договором или соглашением).

Публичные нормативные обязательства — это публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за некоторыми исключениями. Публичные нормативные обязательства являются разновидностью публичных обязательств. Их особенность заключается в том, что управомоченным лицом здесь всегда является физическое лицо.

Таким образом, отношения, связанные с осуществлением бюджетных расходов, имеют обязательственный характер и получили название

⁴ Следует отметить, что указанное соотношение предметов бюджетного права с другими отраслями права уже давно отмечено в финансово-правовой литературе. Так, М. И. Пискотин писал, что бюджетное право заканчивается там, где заканчиваются отношения между администрацией учреждения или органом, администрирующим расходы, с одной стороны, и вышестоящим органом — с другой, по поводу предоставления учреждению или органу бюджетных средств и установлению общего порядка их использования. Само же по себе использование этих средств на выплату заработной платы, пособий и пенсий конкретным лицам, включая определение размеров этих выплат, производится в соответствии с нормами трудового права (см.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 55). Подобная точка зрения высказывалась и В. В. Бесчеревных (см.: Развитие советского бюджетного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 16—17).

расходных обязательств. Расходные обязательства являются основанием выделения средств из бюджетов. При этом в большинстве случаев они не считаются предметом бюджетного (финансового) права.

2. Сформулированный вывод ставит вопрос о том, какое место занимает бюджетное право в регулировании отношений, связанных с расходами бюджетов, какое значение имеют связанные с этим нормы, имеющиеся в БК РФ и в законах (решениях) о бюджете.

Основная цель бюджетно-правовых норм заключается в том, чтобы создать условия для реализации положений, закрепленных в других законах, иных нормативных актах, договорах и соглашениях, т.е. создать условия для реализации расходных обязательств. Такой вывод следует из ранее приведенной позиции Конституционного Суда РФ о том, что закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства. Кроме того, данное положение подтверждается положениями БК РФ. Так, в соответствии со ст. 169 БК РФ проект бюджета составляется в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

2.1. Важнейшее значение бюджетно-правовые нормы имеют для обеспечения определенной адаптации всего множества расходных обязательств для *включения их в закон (решение) о бюджете*. Расходные обязательства имеют самые различные разновидности. В то же время ст. 69 БК РФ предусматривает закрытый перечень видов бюджетных ассигнований. Четкий перечень расходов указан и в бюджетной классификации (в классификации расходов). В связи с этим для обеспечения финансирования расходных обязательств за счет бюджетных средств необходимо все расходные обязательства привести в соответствие с положениями бюджетного законодательства.

Статья 87 БК РФ предусматривает обязанность всех публично-правовых образований вести реестры расходных обязательств. Порядок составления реестров расходных обязательств определен в Методических указаниях по составлению реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации⁵. Из указанного акта видно, что при составлении реестров расходные обязательства группируются с учетом видов бюджетных ассигнований, указанных в ст. 69 БК РФ. Кроме того, при подготовке реестров расходных обязательств одновременно учитывается группировка расходов в соответствии с классификацией расходов бюджетов. БК РФ прямо указывает, что целевые статьи и виды расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов (п. 4 ст. 21 БК РФ).

⁵ См.: Письмо Минфина РФ от 29 июня 2006 г. № 02-13-01/1697 // СПС «Консультант Плюс : Эксперт».

Таким образом, БК РФ позволяет сгруппировать всю совокупность расходных обязательств и перевести их на язык закона (решения) о бюджете (приложения, закрепляющего распределение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета).

Следует отметить, что для разных видов расходных обязательств БК РФ предусматривает различные варианты учета в законе (решении) о бюджете, разные механизмы взаимодействия с этим законом (решением). В качестве одного из видов расходных обязательств БК РФ предусматривает публичные нормативные обязательства, т.е. расходные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации. Данные расходные обязательства включаются в закон (решение) о бюджете на основе предусматривающих эти обязательства законов (иных нормативных актов). При этом закон (решение) о бюджете не может изменить размер ассигнований на исполнение соответствующих обязательств, ибо они предусмотрены другим законом или иным нормативным актом⁶.

По-иному учитываются расходные обязательства, возникающие в результате заключения органами государственной власти (органами местного самоуправления) и бюджетными учреждениями договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных (муниципальных) контрактов). Здесь закон (решение) о бюджете устанавливает предельные объемы (лимиты) для принятия и исполнения таких расходных обязательств. Иными словами, закон (решение) о бюджете *предопределяет*, на какую сумму могут быть заключены договоры (соглашения), из которых возникнут соответствующие расходные обязательства.

Таким образом, бюджетное право обеспечивает финансирование расходных обязательств, в отдельных случаях предопределяя их размеры. Однако оно не регулирует отношения между сторонами самого расходного обязательства.

2.2. Большое значение для осуществления расходных обязательств имеют бюджетно-правовые нормы, обеспечивающие их *фактическую реализацию*.

Для характеристики расходных обязательств, подлежащих исполнению в конкретном финансовом году, БК РФ использует понятие бюджетного обязательства. В соответствии со ст. 6 БК РФ *бюджетное обя-*

⁶ Конституционный Суд РФ прямо указал, что закон о бюджете не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более — лишать их юридической силы (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П).

зательство — это расходное обязательство, подлежащее исполнению в соответствующем финансовом году. Возможность исполнения обеспечивается включением в закон (решение) о бюджете бюджетных ассигнований на финансирование соответствующего расходного обязательства. При этом важно учитывать, что расходное обязательство существует не в силу того, что в бюджете предусмотрены средства на его финансирование, а в силу соответствующего закона, иного нормативного акта, договора или соглашения, которым оно предусмотрено. Бюджетное же обязательство служит лишь целям бюджетного планирования, учета бюджетных ассигнований на финансирование расходных обязательств в законе (решении) о бюджете.

В старой редакции БК РФ была норма, которая предусматривала, что в случае, если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (решение) о бюджете (п. 5 ст. 83 БК РФ в старой редакции). Иными словами, приоритет отдавался закону (решению) о бюджете. Кроме того, п. 4 ст. 83 БК РФ предусматривал возможность приостановления законом (решением) о бюджете действия законов, на реализацию которых отсутствовали бюджетные средства.

Указанная статья несколько раз была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В результате Конституционный Суд РФ указал, что отказ государства от выполнения принятых на себя публично-правовых обязательств подрывает доверие к закону и действиям государства. В связи с этим подобное приостановление должно предусматривать определенный компенсаторный механизм⁷. В дальнейшем Конституционный Суд РФ постановил, что закон (решение) о бюджете вообще не может приостанавливать или отменять действие актов, предусматривающих расходные обязательства⁸.

В настоящее время ст. 83 БК РФ изложена в новой редакции. Теперь отсутствие средств в бюджете не может являться основанием отказа в предоставлении бюджетных средств. Иными словами, расходные обязательства в любом случае подлежат финансированию. Возможность приостановления в законе (решении) о бюджете действия актов, предусматривающих расходные обязательства, также исключена из ст. 83 БК РФ. Такое приостановление возможно теперь лишь на основании специальных законов (п. 6 ст. 192 БК РФ).

Таким образом, практика идет по пути придания приоритета расходным обязательствам. Закон (решение) о бюджете должен лишь обеспечить исполнение последних, но не оказывать на них непосредственное влияние.

Для фактического исполнения бюджетного обязательства необходимо создать определенные условия. Дело в том, что реальное выделение

⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 415-О // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 162.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П.

бюджетных средств в рамках бюджетных обязательств обеспечивается получателями бюджетных средств. Соответственно бюджетное законодательство регулирует процесс выделения средств получателям бюджетных средств для их дальнейшего использования в целях исполнения бюджетных обязательств. По сути, это отношения между главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, складывающиеся в процессе исполнения бюджетов по расходам.

В рамках указанных отношений образуются *денежные обязательства, под которыми понимаются обязанности получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и 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.*

Именно денежные обязательства лежат в основе реального выделения средств из бюджетов их конечным получателям (субъектам соответствующих расходных обязательств).

По замыслу авторов изменений в БК РФ понятия «бюджетные обязательства» и «денежные обязательства» характеризуют разные этапы исполнения расходных обязательств: бюджетные обязательства — объем расходных обязательств в соответствующем финансовом году, денежные обязательства — «подтвержденные» (подлежащие оплате) обязательства, являющиеся основанием для осуществления расходов бюджета⁹. В результате бюджетное право регулирует отношения между главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств в целях возникновения у последних денежных обязательств. Тем самым создаются условия для реализации расходных (бюджетных) обязательств.

Таким образом, бюджетное право комплексно обеспечивает реализацию расходных обязательств. Оно создает условия для учета расходных обязательств при составлении закона (решения) о бюджете. Кроме того, именно в рамках бюджетного права обеспечивается создание условия для реального предоставления бюджетных средств их конечным адресатам.

⁹ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс : Законопроекты».