

**НЕИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ  
ПО ФОРМИРОВАНИЮ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ:  
МАТЕРИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ  
И ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ**

**А. Г. Пауль**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 6 декабря 2011 г.

**Аннотация:** статья посвящена рассмотрению неимущественных отношений по формированию доходов бюджетов. Анализируются критерии классификации и виды неимущественных отношений. Особое внимание автор обращает на необходимость переосмысления понятия бюджетного процесса.

**Ключевые слова:** правоприменение, процесс, процессуальные отношения, материальные отношения, неимущественные отношения, бюджетный процесс, доходы бюджетов.

**Abstract:** article is devoted to non-property relations. Author analyses criterions of their classification and shows their types. Special attention is paid to definition of budget process.

**Key words:** enforcement proceeding, non-property relations, procedural relations, budget process, budget revenue.

Неимущественные отношения по формированию доходов бюджетов играют вспомогательную роль применительно к имущественным отношениям. Понятие неимущественных отношений стало использоваться в финансовом праве недавно. Несмотря на то, что отношения, объектом которых не являлись денежные средства, всегда существовали в предмете финансового права, комплексные исследования, а также выявление их разновидностей не осуществлялись.

Обычно в финансово-правовой науке обращалось внимание на наличие процессуальных отношений<sup>1</sup>. Причем в первую очередь понятие процесса стало широко использоваться при характеристике бюджетной деятельности<sup>2</sup>. Однако вопрос о том, исчерпываются ли неимущественные отношения процессуальными или нет, могут ли быть еще какие-либо виды неимущественных отношений, в достаточной мере не исследовался.

В последнее время в литературе появились попытки анализа неимущественных отношений, выделения их разновидностей. Например, уче-

<sup>1</sup> См., например: *Винницкий Д. В.* Налоговое процедурное право и налоговый процесс : проблемы становления // Законодательство. 2003. № 2. С. 23–31; *Карасева М. В.* Налоговый процесс – новое явление в праве // Хоз-во и право. 2003. № 6. С. 53–62; *Кузнеценкова В. Е.* Налоговый процесс : современная концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004 ; и др.

<sup>2</sup> См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных отраслях») / под ред. И. А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 130.

ными рассматривались материально-правовые и процессуально-правовые нормы и отношения в налоговом контроле<sup>3</sup>. Имеются специальные исследования неимущественных материальных отношений в налоговом праве<sup>4</sup>.

1. В бюджетном праве неимущественные отношения в целом и их материально-правовая разновидность в частности продолжают оставаться неизученными. Возможно, этому способствует традиционное преобладание процессуальных отношений. Однако в определенной мере неразработанность материальных неимущественных отношений отрицательно влияет на понимание особенностей отношений процессуальных.

При выделении среди неимущественных бюджетных отношений материальных и процессуальных можно использовать некоторые выводы общей теории права, а также других отраслевых наук, посвященные как разработке процессуально-правовых вопросов, так и отграничению материально-правовых и процессуальных явлений в праве.

Обычно критерии отличий материальных и процессуальных отношений анализируются исследователями процессуальных явлений. В литературе высказано множество точек зрения на процесс и его отличия от материальных отношений. Причем часто позиции авторов противоположны<sup>5</sup>.

Чтобы понять причины появления процессуальных норм и отношений, их истоки, необходимо в первую очередь вспомнить, откуда они возникли, как объясняется их появление.

Бесспорно, первыми процессами стали судебные: уголовный и гражданский.

Возникновение указанных процессов ученые связывают с появлением в процессе реализации материального правоотношения незаинтересованного субъекта, который способствовал данной реализации. Такая ситуация имеет место, например, когда лицо обращается в суд за защитой своего права. В этом случае имеются две стороны материального правоотношения. Однако в связи с наличием спора указанные стороны материального правоотношения вынуждены обратиться к иному субъекту (суду), который сможет не только разрешить возникший спор, но и способствовать реализации материального правоотношения. Именно деятельность указанного нового субъекта (суда), который не является субъектом мате-

---

<sup>3</sup> См.: *Гудимов В. И.* Налоговый контроль : процессуально-правовая характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. С. 13.

<sup>4</sup> См., например: *Кобелева И. С.* Неимущественные материальные отношения в налоговом праве // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 3 : Финансовое право. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 93–105.

<sup>5</sup> Обзор точек зрения см.: *Лукиянова Е. Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 19–42 ; *Павлушина А. А.* Теория юридического процесса : итоги, проблемы, перспективы развития / под ред. В. М. Ведяхина. Самара, 2005. С. 6–69.

риального правоотношения, вызывает к жизни процессуальные нормы. Процессуальные нормы призваны урегулировать деятельность нового субъекта, а также его отношения с субъектами материального правоотношения. Дореволюционные авторы описывали причины возникновения процесса следующим образом: «...чтобы проверить правомерность требования гражданина, необходимо установить фактические обстоятельства дела, отыскать подходящие нормы и истолковать их. Все это предполагает знание действующего права, опытность в применении его, умение разбираться в юридических отношениях, словом, требует наличности особых органов власти, которые обладали бы надлежащей подготовкой и действовали при условиях, обеспечивающих правильное и беспристрастное разрешение дел. Вследствие этого в современных культурных государствах проверка правомерности предъявляемых гражданами друг к другу требований поручается специальным органам власти, именуемым гражданскими судами, а для деятельности их устанавливаются определенные формы и правила, образующие организованное производство, называемое гражданским процессом в тесном смысле слова, а также спорным судопроизводством – ввиду того, что оно происходит в форме спора между гражданами перед судом, или исковым – ввиду того, что оно начинается посредством предъявления иска»<sup>6</sup>.

Указанный подход применим не только к судебным процессам, но и ко всем другим отношениям, в рамках которых принимает участие незаинтересованный субъект (лицо, не являющееся субъектом материального правоотношения). Иными словами, процессуальные отношения возникают в том случае, если при реализации материального правоотношения появляется новый субъект, который не имеет собственного интереса в реализации материального правоотношения, но способствует его реализации. По сути, в данном случае речь идет о деятельности по применению права и о правоприменителе. Именно в качестве особенностей правоприменительной деятельности называют наличие незаинтересованного субъекта, для урегулирования отношений с которым необходимы процессуальные нормы. Кроме того, среди признаков правоприменения прямо указывается, что оно осуществляется в определенной процессуальной форме.

Таким образом, существуют как отраслевые, так и общетеоретические подтверждения того, что процессуальные отношения существуют в том случае, если имеет место применение права, осуществляемое специальным субъектом.

В литературе понимание юридического процесса как процесса правоприменительного является широко распространенным. Как отмечается учеными, «любая отрасль материального права вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы, поскольку для реализации его норм необходима определенная правоприменительная деятельность

---

<sup>6</sup> Васильковский Е. В. Учебник гражданского процесса (воспроизводится по изданию. М., 1917). М., 2003. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

уполномоченных на то субъектов»<sup>7</sup>; «предписания процессуальных норм, как правило, адресуются субъектам, которые наделяются властными полномочиями по применению норм материального права»<sup>8</sup>. Осуществление правоприменительной деятельности называется в качестве критерия выделения процессуальных отношений в финансовом праве<sup>9</sup>.

Указанный подход является оптимальным и для бюджетного права, в том числе при классификации неимущественных отношений. В том случае, если имеет место правоприменительная деятельность в бюджетном праве, то она влечет появление процессуальных отношений. Применительно к отношениям по формированию доходов бюджетов процессуальные отношения складываются, на наш взгляд, при исполнении бюджетов по доходам, когда органы Федерального казначейства РФ осуществляют правоприменительную деятельность по принятию решений о распределении доходов, поступивших на счета, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации<sup>10</sup>. Если правоприменительная деятельность отсутствует, то соответствующее бюджетное отношение является материальным. По нашему мнению, сюда можно отнести, например, неимущественные отношения по составлению проектов бюджетов, отношения по рассмотрению и утверждению законов (решений) о бюджете.

2. Необходимо отметить, что многие авторы относят также к процессуальным отношениям правотворческую, учредительную и контрольную деятельность в качестве самостоятельных видов процесса<sup>11</sup>. Сложно сказать, насколько правомерно выделение учредительной и контрольной деятельности в качестве самостоятельных видов деятельности и процессуальных форм. На наш взгляд, обоснованным является выработанный общей теорией права подход, в соответствии с которым существует деятельность по созданию права и деятельность по его реализации. Отсюда выделяют правотворческую и правореализационную деятельность. В свою очередь, реализация права осуществляется в простых формах (соблюдение, исполнение и использование) и путем правоприменения<sup>12</sup>. Контрольная и учредительная деятельность в качестве самостоятельных не выделяется.

---

<sup>7</sup> Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976. С. 12.

<sup>8</sup> Теория юридического процесса / В. М. Горшенев [и др.]; под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 175–176.

<sup>9</sup> См., например: *Копина А. А.* Содержание налогового процесса // Финансовое право. 2009. № 1. С. 33.

<sup>10</sup> Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации : приказ Минфина России от 5 сентября 2008 г. № 92н с изм. и доп. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 41.

<sup>11</sup> См.: Теория юридического процесса / В. М. Горшенев [и др.]. С. 65–71.

<sup>12</sup> См.: *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права : учеб. для высших учеб. заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2008. С. 256–257.

Простые формы реализации права (соблюдение, исполнение и использование) не требуют какой-либо процессуальной деятельности. В данном случае права и обязанности реализуются участниками правоотношения самостоятельно. В связи с этим отсутствует необходимость привлекать каких-то третьих, незаинтересованных субъектов для обеспечения реализации прав и обязанностей. Соответственно здесь существуют только материальные отношения.

Применительно к правотворческой деятельности следует отметить, что она находится несколько в иной плоскости по сравнению с формами реализации права. При этом не всегда понятно, какие имеются признаки существования здесь процессуальных отношений. Обычно отмечают, что «государство всегда осуществляет свою организационно-правовую деятельность в определенных процессуальных рамках, с помощью особой процедуры. Правотворчество как самостоятельная сфера организационно-правовой деятельности государства имеет также свою особую процедуру, т.е. упорядоченную систему стадий деятельности по возведению воли народа в общеобязательное правило»<sup>13</sup>. Как представляется, вряд ли в процессе правотворчества можно выделить материальные и процессуальные отношения. В данном случае уполномоченный субъект реализует свои полномочия по созданию норм права. Здесь не требуется вмешательства каких-либо иных (незаинтересованных) субъектов для достижения целей данной деятельности. В связи с этим нет потребности в существовании процессуальных норм, которые регулировали бы их деятельность. Например, в бюджетном праве правотворческие отношения складываются на стадии составления проектов бюджетов, на стадии рассмотрения и утверждения законов (решений) о бюджете. Составление проектов бюджетов осуществляется исполнительными органами. Причем, как известно, при составлении проектов бюджетов исполнительные органы действуют от своего имени<sup>14</sup>. Субъектами отношений по рассмотрению и утверждению законов (решений) о бюджете являются публично-правовые образования в лице законодательных (представительных) органов<sup>15</sup>. В связи с этим в указанных отношениях вряд ли можно выделить каких-то особых незаинтересованных субъектов и, следовательно, процессуальные отношения, которые регулировали бы их деятельность. Соответственно составление проектов бюджетов, рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете осуществляется в рамках материальных неимущественных отношений.

Довод о том, что данная деятельность имеет свою процедуру, стадии, вряд ли может однозначно свидетельствовать о наличии именно процес-

---

<sup>13</sup> Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. С. 84. См. также: Теория юридического процесса / В. М. Горшенев [и др.]. С. 67–68.

<sup>14</sup> См., например: Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 118 ; Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1979. С. 66.

<sup>15</sup> См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 105 ; Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. С. 65 ; и др.

суальных отношений. Реализация большинства правоотношений представляет собой совокупность действий их участников. Известно, что материальное содержание любого правоотношения рассматривается как «фактическое поведение, которое уполномоченный может, а правообязанный должен совершить»<sup>16</sup>. В связи с этим определенная последовательность действий характерна не только для процессуальных, но и для материальных отношений. Кроме того, в силу особенностей данного вида деятельности не совсем ясно, по отношению к каким материальным нормам складываются процессуальные отношения в правотворчестве.

Таким образом, процессуальные отношения четко и определенно могут быть обнаружены только при осуществлении правоприменительной деятельности, и их появление связано с наличием в данном случае незаинтересованного субъекта, способствующего реализации материального правоотношения. В остальных случаях существуют лишь материальные правоотношения, и их участники самостоятельно в рамках указанных отношений реализуют свои права и обязанности.

Данный вывод применим в том числе к неимущественным отношениям по формированию доходов бюджетов.

3. В бюджетном праве проблема выделения материальных и процессуальных неимущественных отношений имеет свою специфику. Она связана с тем, что здесь давно укоренилось понятие «бюджетный процесс».

Буквальное толкование понятия бюджетного процесса может привести к выводу о том, что составляющие его отношения являются процессуальными и, соответственно, могут быть противопоставлены материальным.

Однако на практике не все отношения, которые традиционно включаются в понятие бюджетного процесса, являются, на самом деле, процессуальными и даже неимущественными. Например, если проанализировать ст. 218 БК РФ, связанную с исполнением бюджетов по доходам, или ст. 219 БК РФ, регулиющую исполнение бюджетов по расходам, то очевидно, что они упоминают наряду с процессуальными также и материальные (имущественные) отношения. В ст. 219 БК РФ, например, в качестве этапа исполнения бюджета по расходам названа оплата принятых денежных обязательств. Статья 218 БК РФ затрагивает также имущественные отношения по зачислению средств на единый счет, по возврату и т.д. В то же время обе указанные статьи находятся в ч. 3 БК РФ, которая называется «Бюджетный процесс в Российской Федерации».

Указанная ситуация заставляет задуматься, какие отношения фактически включаются в понятие бюджетного процесса.

В финансово-правовой литературе высказано мнение о том, что бюджетный процесс не является процессом в его общеюридическом понимании. Как отмечал А. И. Худяков, «термин “бюджетный процесс”, несмотря на всю свою традиционность, является узкоспециализированным понятием финансово-правовой науки, а для всех прочих становится понят-

---

<sup>16</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 112.

ным лишь при условии его разъяснения»<sup>17</sup>. В определенной мере критикуя сложившееся понимание бюджетного процесса, автор указывал, что «каждая отрасль права может породить свои собственные понятия или наложить специфический оттенок на общеюридические. Но в то же время вряд ли оправданно столь разительное отличие отраслевого понятия (в данном случае – финансово-правового) от аналогичного общеюридического»<sup>18</sup>.

Встречаются другие примеры, когда в бюджетный процесс включаются отношения, не являющиеся процессуальными в общетеоретическом смысле. Например, учеными указывается, что «если рассматривать бюджетный процесс как систему юридических норм, то эти нормы не будут носить процессуального характера в том смысле, в котором принято выделять материальное и процессуальное право и, соответственно, материальные и процессуальные нормы права»<sup>19</sup>. Другие авторы рассматривают бюджетно-процессуальные отношения как урегулированные бюджетно-процессуальными нормами имущественные общественные отношения<sup>20</sup>. Приведенные примеры свидетельствуют о начале более глубокого исследования вопросов бюджетного процесса, уточнения его понимания.

На наш взгляд, законодательное понимание бюджетного процесса включает в него как имущественные, так и неимущественные (материальные и процессуальные) отношения (ст. 6 БК РФ). Понятие бюджетного процесса призвано отразить не процессуальность соответствующих отношений, а их связь с продвижением бюджета. В литературе отмечалось, что «бюджетный процесс – это явление уникальное, ибо, пожалуй, это единственный юридический процесс, обслуживающий формирование и исполнение одного-единственного закона – закона о бюджете на предстоящий финансовый год»<sup>21</sup>. Существует мнение, что при определенном понимании «бюджетный процесс означает движение бюджета как особого плана»<sup>22</sup>.

Такой подход к бюджетному процессу повлияет на понимание положений ст. 1 БК РФ, которая определяет весь круг отношений, регулируемых бюджетным правом. Здесь выделяются две группы отношений:

1) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

<sup>17</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. СПб., 2010. С. 266.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Рябова Е. В. Правовое регулирование стадии составления проекта федерального бюджета в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 16.

<sup>20</sup> См.: Болтинова О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации : теоретические основы и проблемы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 11.

<sup>21</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 58.

<sup>22</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права. С. 266.

2) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Обычно первую группу отношений рассматривают как материальные отношения, а вторую – как процессуальные (бюджетный процесс)<sup>23</sup>. Однако данная классификация может приобрести несколько иной смысл, если по-иному обозначить классификационный критерий, на основе которого выделяются указанные группы отношений. Здесь можно использовать различные аспекты понимания бюджета – материальный и правовой. С учетом данных подходов при определении первой группы отношений, указанной в ст. 1 БК РФ, акцент поставлен на бюджете как фонде денежных средств. Именно в этом случае можно говорить о формировании доходов бюджета (т.е. фонда) и об осуществлении расходов бюджета.

Обозначение второй группы отношений, указанных в ст. 1 БК РФ, ориентирует на то, что речь идет о бюджете как о финансовом плане. Финансовый план составляется, рассматривается, утверждается и т.д. Именно эти отношения составляют бюджетный процесс.

Таким образом, неимущественные отношения по формированию доходов бюджетов включают в себя материальные и процессуальные отношения, которые выделяются в зависимости от наличия правоприменительной деятельности. При этом понятие бюджетного процесса не является чисто процессуальным с точки зрения такого подхода и охватывает как имущественные, так и неимущественные (материальные и процессуальные) отношения, связанные с движением бюджета как финансового плана.

---

<sup>23</sup> См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачёвой. М., 2009. С. 5–6.

*Воронежский государственный университет*

*Пауль А. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права  
E-mail: pag@law.vsu.ru  
Тел.: 8-901-993-66-05*

*Voronezh State University*

*Paul A. G., Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Financial Law  
Department  
E-mail: pag@law.vsu.ru  
Tel.: 8-901-993-66-05*