

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

© 2014 г. Алексей Георгиевич Пауль¹

Краткая аннотация: в работе рассматриваются современные подходы к анализу предмета бюджетного права. Бюджетное право определяется как подотрасль финансового права, регулирующая имущественные отношения (отношения собственности и обязательственные отношения) и связанные с ними неимущественные отношения (материальные и процессуальные). Кроме того, определяются границы бюджетного права применительно к отношениям по формированию доходов бюджетов и осуществлению расходов бюджетов.

Ключевые слова: бюджетное право, предмет бюджетного права, имущественные отношения, отношения собственности, обязательственные отношения, неимущественные отношения, доходы бюджета, расходы бюджета.

Annotation: the paper discusses new approaches to the analysis of the object of the budget law. Budget law is defined as a branch of the financial law which regulates property relations (proprietary relations and obligations) and non-property relations (substantive and procedural). In addition, the author defines the borders of the budget law in regard to both formation of budget revenues and implementation of budget expenditures.

Key words: budget law, object of budget law, property relations, proprietary relations, obligations, non-property relations, budget revenues, budget expenditures.

Вопросы предмета относятся к основополагающим применительно к любой отрасли и подотрасли права. Определение круга общественных отношений оказывает влияние на то, какие субъекты будут вовлечены в соответствующее правовое регулирование. От этого зависит выбор средств и механизмов, которые могут быть использованы для регламентации данных отношений.

При характеристике предмета бюджетно-правового регулирования обычно применяется подход, характерный для определения предмета финансового права. Предмет бюджетного права определяется как отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием денежных средств, составляющих государственные и местные бюджеты². В данном случае используется понятие публичной финансовой деятельности и делается указание на конкретный фонд – бюджет³. Такой подход позволяет проиллюстрировать, что бюд-

жетные отношения являются частью финансовых отношений, и, соответственно, бюджетное право – подотраслью финансового права.

В то же время указанный подход к определению предмета бюджетного права не показывает содержательных характеристик данных отношений. В связи с этим сегодня в науке финансового права активно используются атрибутивные подходы к анализу отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, в соответствии с которыми эти отношения подразделяются на имущественные и связанные с ними неимущественные отношения⁴.

Как представляется, такой подход может быть использован и при анализе бюджетных отношений. Это позволит выявить качественные черты отношений, составляющих предмет бюджетного права, увидеть статику и динамику бюджетных отношений, их взаимообусловленность и взаимодействие. Кроме того, рассмотрение бюджетных отношений в качестве имущественных и связанных с ними неимущественных дает возможность применять при регулировании этих отношений механизмы, которые были разработаны применительно к данным разновидностям отношений в общей теории права, а также по возможности в иных отраслях права.

¹ Доцент кафедры финансового права юридического факультета Воронежского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: pag@law.vsu.ru).

² См.: Финансовое право Российской Федерации. Учеб. / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2012. С. 184; Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учеб. пос. М., 2002. С. 14; Кучеров И.И. Бюджетное право России. Курс лекций. М., 2002. С. 53; Омелехина Н.В. Бюджетное право Российской Федерации. Учеб. пос. Новосибирск, 2005. С. 14.

³ Подробнее о публичной финансовой деятельности см.: Финансовое право Российской Федерации. Учеб. / Под ред. М.В. Карасевой. С. 28–36.

⁴ См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (Политический аспект). М., 2003. С. 19; Крохина Ю.А. Финансовое право России. Учеб. М., 2004. С. 46.

1. Бюджетное право регулирует как имущественные, так и связанные с ними неимущественные отношения. Критерием разграничения бюджетных отношений на указанные группы является их объект. Объектом имущественных отношений выступает имущество. Объектом неимущественных отношений имущество не является.

Основные бюджетные отношения – имущественные. Объект имущественных бюджетных отношений – деньги, ибо финансовое право, как известно, регулирует отношения денежные. В этом качестве деньги исследовались в финансово-правовой науке⁵. Особенность денег в бюджетном праве заключается прежде всего в том, что бюджетные средства существуют здесь исключительно в безналичной форме⁶.

В последнее десятилетие в науке финансового права все больше и больше внимания уделяется анализу имущественных отношений. Это обусловлено в значительной мере запросами практики. Главным образом потребность в таком направлении исследований была продиктована судебной практикой. Конституционный Суд РФ неоднократно при рассмотрении споров, затрагивающих вопросы бюджетно-правового регулирования, обращался к положениям о праве собственности, в частности относительно разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами по поводу осуществления права собственности на средства бюджетов⁷, относительно границ права собственности субъектов Федерации и муниципальных образований на бюджетные средства⁸.

Как результат научных исследований, сегодня в финансово-правовой науке имущественные

(денежные) отношения подразделяются на отношения присвоения и обязательственные отношения⁹. Первоначально ученые-финансисты обратились к анализу обязательственных отношений в финансовом праве¹⁰. Было разработано понятие налогового обязательства¹¹. В дальнейшем исследования распространились на отношения присвоения (отношения собственности)¹². Тем самым система имущественных отношений в финансовом праве получила определенную завершенность. Освещение получили отношения, как отражающие статику имущественного оборота (отношения собственности), так и связанные с его динамикой (обязательственные отношения).

1.1. *Отношения собственности* составляют сердцевину бюджетных имущественных отношений. Как было указано, бюджетные отношения призваны обеспечить образование, распределение и использование бюджетов. В связи с этим бюджетное право одной из своих целей имеет регулирование отношений собственности на бюджетные средства. В данном случае бюджетное право определяет полномочия публично-правовых образований как собственников бюджетных средств по распределению доходов между различными бюджетами в рамках межбюджетных отношений (гл. 7–9, 16 БК РФ).

Отношения собственности, регулируемые бюджетным правом, обладают определенными особенностями, отличающими их от обязательственных отношений:

1) они опосредуют *принадлежность материальных благ (денег)* исключительно таким субъектам права, как публично-правовые образования;

⁵ См.: Карасева М.В. Финансовое право и деньги. Воронеж, 2006; Кучеров И.И. Деньги, денежные обязанности и денежные взыскания. М., 2012.

⁶ См.: Карасева М.В. Бюджетное право в контексте теории права собственности // Гос. и право. 2008. № 2. С. 55.

⁷ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 2009 г. № 1312-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью «Торговый центр «Меркурий» и «Юридическая фирма «Пионер»» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абз. 5 п. 3 ст. 217 и п. 5 ст. 242.2 Бюджетного кодекса РФ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49 (Ч. 2). Ст. 6042.

⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» от 17 июня 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

⁹ Обычно имущественные отношения подразделяются на вещные и обязательственные. Однако применение понятия «вещные отношения» не совсем уместно в отношении бюджетного права. Бюджетные средства являются безналичными деньгами, которые как объект права представляют собой права требования, а не вещи. В связи с этим в бюджетном праве используется понятие отношения присвоения, но не вещные отношения (подробнее см.: Карасева М.В. Бюджетное право в контексте теории права собственности. С. 53).

¹⁰ См., например: Запольский С.В. Правовые проблемы самофинансирования предприятий в условиях полного хозяйственного расчета (Финансово-правовой аспект). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1989. С. 21, 22.

¹¹ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 272, 273; Виницкий Д.В. Налоговое обязательство и система налогового обязательственного права // Законодательство. 2003. № 7. С. 22–32; Цинделиани И.А. Налоговое обязательство в системе налогового права России // Финансовое право. 2005. № 9 и др.

¹² См.: Карасева М.В. Бюджетное право в контексте теории права собственности. С. 58.

2) отношения собственности являются *абсолютными* отношениями¹³. В рамках данных отношений определена лишь одна сторона – обладатель права собственности, которым является публично-правовое образование. На другой стороне находится неопределенный круг лиц, которые обязаны не препятствовать в осуществлении соответствующего права;

3) данные отношения являются *пассивными*¹⁴. Активный центр отношений собственности находится у управомоченного лица. Именно за счет действий этого лица происходит движение правоотношения. Как отмечается в юридической литературе, “в области вещных прав решающее значение для удовлетворения интересов управомоченного имеют его собственные действия”¹⁵.

Указанные особенности позволяют увидеть ориентиры при регулировании отношений собственности бюджетным правом. Например, с учетом того, что в данных отношениях определена лишь управомоченная сторона, которая является их активным центром, основные усилия законодателя должны быть направлены на регламентацию поведения именно этой стороны. Применительно к обязанным субъектам достаточно установить общий запрет на нарушение права собственности.

Существуют определенные проблемы, связанные с возможностью применения положений о праве собственности к бюджетным отношениям. Дело в том, что объектом права собственности часто признаются только индивидуально-определенные вещи¹⁶. В то же время бюджетные отношения складываются по поводу безналичных денег, которые в большинстве случаев рассматриваются не как вещи, а как обязательственные права (права требования)¹⁷. Это обстоятельство

приводит некоторых ученых к мысли о том, что “права собственности на безналичные деньги, числящиеся на банковских счетах, нет ни у кого – ни у банка, ни у его клиентов. В отношении безналичных денег и расчетов применяется другой юридический механизм и действуют другие правовые институты, находящиеся за пределами права собственности; правила о праве собственности и само это понятие здесь неприменимы”¹⁸.

Теория и практика идут в настоящее время по другому пути. В научной литературе отмечается, что признание только вещей объектом отношений собственности “становится в ряде случаев слишком узким”¹⁹. В результате «обязательственные права в известных случаях пользуются фикцией вещи, конструируя бестелесные вещи и создавая на этой почве “право на право”»²⁰. При этом “когда права требования рассматриваются как объекты права (*res incorporales*), становится возможным применять к этим правам, считая их за вещи, режим вещного права”²¹, в том числе и режим права собственности. Именно эти теоретические положения, на наш взгляд, восприняты действующим законодательством и практикой. Например, ч. 1 Гражданского кодекса РФ, регулируя отношения собственности, в качестве объекта этого права называет имущество (разд. II). В то же время ст. 128 ГК РФ в понятие имущества наряду с другими объектами гражданских прав включает имущественные права. Отметим, что в п. 3.2 Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации указывается, что “требуется уточнить положения статьи 128 ГК о таких объектах гражданских прав, как деньги и ценные бумаги. В частности, необходимо указать на то, что к безналичным денежным средствам и бездокументарным ценным бумагам могут применяться правила о вещах, если иное не установлено законом, иными правовыми актами и не вытекает из существа названных объектов”²². Иными словами, в дальнейшем предполагается в законода-

Финансирование под уступку денежного требования. Банковский вклад. Банковский счет (Главы 42–45) // Хоз. и право. 1996. № 7. С. 16.

¹⁸ Рахмилович В.А. О правовой природе безналичных расчетов, корреспондентских счетов банков и их прав на привлеченный капитал. С. 119.

¹⁹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М., 1998. С. 229.

²⁰ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. С. 57.

²¹ Там же. С. 59.

²² Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

¹³ Об активных и пассивных правоотношениях см.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. М., 1982. С. 108–111.

¹⁴ Об относительных и абсолютных правоотношениях см.: там же. С. 106, 107.

¹⁵ Гражданское право. Учеб. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Ч. 1. М., 1996. С. 312.

¹⁶ См., например: там же. С. 312–357; Гражданское право. Учеб. В 2-х т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1. М., 2000. С. 475, 476; Рахмилович В.А. О правовой природе безналичных расчетов, корреспондентских счетов банков и их прав на привлеченный капитал // Право и экономика. 1996. № 1–2. С. 119; Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учеб.-практ. пос. М., 1999. С. 428; Советское гражданское право. Учеб. В 2-х ч. Ч. 1 / Под ред. В.Ф. Маслова, А.А. Пушкина. Киев, 1983. С. 264.

¹⁷ См.: Банковское право Российской Федерации. Особенная часть. Учеб. В 2-х т. Т. 2 / Отв. ред. Г.А. Тосунян. М., 2002. С. 18; Новоселова Л. Денежные расчеты в предпринимательской деятельности. М., 1996. С. 46; Суханов Е. Комментарий Гражданского кодекса РФ. Заем и кредит.

тельном порядке распространить применение положений о вещах на безналичные деньги.

В результате гражданское законодательство позволяет говорить о существовании права собственности на имущественные права, в том числе на безналичные деньги.

Положения ГК РФ об имущественных правах буквально толкуются Конституционным Судом РФ. В одном из своих постановлений он прямо указывает, что “к имуществу, находящемуся в собственности юридического лица, в соответствии со статьей 128 Гражданского кодекса Российской Федерации могут относиться вещи, включая деньги, и иное имущество, в том числе имущественные права. Таким образом, имущество банка как собственника составляют денежные средства и имущественные права (права требования)”²³.

Распространение положений о праве собственности на имущественные права соответствует позиции Европейского Суда по правам человека. Как указал в деле *Jatridis* ЕСПЧ, «концепция “собственности” в ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции имеет автономное содержание, которое определено не ограничивается правом собственности на физические вещи: некоторые другие права и выгоды, образующие имущество, могут быть также рассмотрены как “права собственности” и, таким образом, как “собственность” для целей указанного положения». А в деле *Beyeler* Суд повторил, что «понятие “собственность”, предусмотренное в ч. 1 ст. 1, имеет автономное значение, которое не сводится к праву собственности на физические вещи и которое не зависит от формальных квалификаций по внутреннему праву: некоторые другие права и выгоды, образующие имущество, могут быть также рассмотрены как “права собственности” и, таким образом, как “собственность” для целей указанного положения»²⁴.

Таким образом, в настоящее время как теория, так и практика признают безналичные деньги объектами права собственности. Соответственно, постановка вопроса о бюджетно-правовом регу-

лировании отношений собственности в этой связи вполне правомерна.

1.2. Отношения собственности тесно связаны с *обязательственными отношениями* и являются либо результатом, либо предпосылкой обязательственных отношений.

В юридической литературе взаимосвязь и взаимообусловленность отношений собственности и обязательственных отношений выражены следующим образом: “если экономическая сущность права собственности заключается в том, что оно выступает как право присвоения, то обязательственные правоотношения по своему экономическому содержанию выступают как способ перемещения уже присвоенного имущества. Целью этого перемещения может служить реализация присвоенного, и тогда обязательство возникает как результат осуществления права собственности. Но его цель может состоять в создании предпосылок для нового акта присвоения, и тогда обязательство явится основанием возникновения права собственности”²⁵.

В бюджетном праве обязательственные отношения складываются как при формировании доходов бюджетов, так и при осуществлении расходов бюджетов. В рамках обязательственных отношений осуществляются перечисление бюджетных средств из одного бюджета и их получение другим бюджетом по установленным нормативам отчислений (п. 1 ст. 40 БК РФ) и в рамках межбюджетных трансфертов (гл. 16 БК РФ).

Среди особенностей обязательственных отношений, регулируемых бюджетным правом, отличающих их от отношений собственности, могут быть выделены следующие:

1) обязательственные отношения опосредуют *перемещение денежных средств* в бюджеты, а также из бюджетов. В этом основное отличие обязательственных отношений от отношений собственности, которые отражают статику имущественного оборота;

2) обязательственные отношения относятся к группе *относительных* отношений. Имеется в виду, что, в отличие от отношений собственности, обязательства возникают всегда между конкретными субъектами: всегда точно известны плательщик и получатель соответствующих средств. Относительный характер обязательств

²³ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О налоге на прибыль предприятий и организаций” в связи с жалобой ОАО “ЭНЕРГОМАШБАНК”» // от 28 октября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 45. Ст. 5478.

²⁴ Микеле де Сальвиа. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. М., 2004. С. 967. См. также: Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал рос. права. 2006. № 12.

²⁵ Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975. С. 4, 5. Подобная мысль проводится и в современной юридической литературе (см.: Гражданское право. Учеб. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Ч. 1. С. 460).

традиционно называется в качестве одной из их особенностей²⁶;

3) обязательственные отношения носят *активный характер*. В рамках данных отношений обязанная сторона должна действовать активно – совершать действия по передаче денежных средств уполномоченной стороны. В бюджетном праве в качестве обязанной и управомоченной стороны выступают различные публично-правовые образования. На активный характер обязательств указывается многими учеными²⁷;

4) особенностью обязательств, регулируемых бюджетным правом, являются их объекты – денежные средства. Выявляя черты гражданских и финансовых обязательств, ученые обращают внимание на то, что “эти обязательства носят имущественный характер. Причем, если гражданское – преимущественно, то финансовое – исключительно имущественный, т.е. денежный характер”²⁸. Учитывая эту особенность, данные обязательства следует именовать *денежными обязательствами*. Изложенная характеристика способна добавить некоторые специфические черты к данной разновидности обязательств. Например, особенностью является специальная мера ответственности за неисполнение денежного обязательства – проценты. Кроме того, как указывается в юридической литературе, денежные обязательства не могут прекратиться невозможностью исполнения²⁹. Могут быть названы и другие особенности денежных обязательств, отличающие их от иных обязательственных отношений. Ученые-цивилисты применительно к гражданско-правовым обязательствам отмечают, что большинство особенностей гражданско-правового режима денежных обязательств обусловлены особыми свойствами денег как объектов экономического оборота³⁰.

Данные особенности оказывают влияние на подходы к регулированию обязательственных отношений бюджетным правом. Например, с учетом того, что активная сторона здесь – обязанный субъект, в качестве которого выступают публично-правовые

образования, то основное внимание законодателя должно быть направлено на регламентацию механизма исполнения обязанностей.

Вопрос о выделении обязательственных отношений как в финансовом, так и в бюджетном праве, до сих пор остается дискуссионным.

Высказаны различные возражения относительно существования обязательств, регулируемых финансовым правом. Основные из них сводятся к следующему.

А. Есть точка зрения, что обязательства касаются исключительно товарно-денежных отношений и могут регулироваться лишь гражданским правом. Данная позиция отстаивается, как правило, цивилистами³¹. В то же время существует немало работ, в которых указано, что понятие обязательства характерно для имущественных отношений различной, в том числе финансово-правовой, отраслевой принадлежности³². Здесь следует учитывать, что понятие обязательства лишь характеризует одну из объективно существующих групп имущественных отношений. Выше указывалось, что имущественные отношения в бюджетном праве делятся на отношения собственности и обязательственные отношения. При этом, как было отмечено ранее, межотраслевой характер отношений собственности признается большинством ученых, в том числе и специалистов в сфере гражданского права. В связи с этим, если отношения собственности могут иметь различное отраслевое регулирование, то же самое должно быть характерно и для обязательственных отношений. Непоследовательно было бы признавать межотраслевой характер отношений собственности и отказывать в нем обязательственным отношениям.

Б. В отдельных случаях специалисты высказывают мнение, что обязательства возникают лишь тогда, когда тот или иной субъект обязывается выполнить какое-то действие. Данная позиция распространена среди ученых-финансистов, которые видят сущность обязательств в добровольности обязывания, в принятии обязанной стороной обязанности по передаче имущества или по перечислению средств³³. Однако такой подход необоснованно ограничивает сферу существования обязательственных отношений. По сути, они сводятся лишь к договорным обязательствам, ког-

²⁶ См.: Иоффе О.С. Указ. соч. С. 5; Носов В.А. Внедоговорные обязательства. Учеб. пос. Ярославль, 1987. С. 6.

²⁷ См.: Иоффе О.С. Указ. соч. С. 6; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 275.

²⁸ Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Учитель, Ученый... / Под ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков, 2011. С. 115.

²⁹ См.: Новицкий И.Б., Луцк Л.А. Общее учение об обязательстве. М., 1950. С. 348, 349.

³⁰ В гражданском праве имеются работы, посвященные исследованию денежных обязательств (см.: Белов В.А. Денежные обязательства. Учеб. пос. М., 2007. С. 15).

³¹ См.: Гражданское право. Учеб. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Ч. 1. С. 461.

³² См.: Виницкий Д.В. Указ. соч. С. 22–32; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 272, 273; Запольский С.В. Указ. соч. С. 21, 22; Цинделиани И.А. Указ. соч.

³³ См., например: Кучеров И.И. Деньги, денежные обязанности и денежные взыскания. С. 106, 107.

да на самом деле достигается соглашение между сторонами соответствующих отношений, и одна сторона добровольно соглашается (обязывается) совершить определенные действия в отношении другой стороны.

Здесь необходимо учитывать, что критерием выделения обязательств не называется согласие обязанной стороны на совершение того или иного действия. Выделение обязательств не зависит от характера волеизъявления обязанной стороны. Критерием выделения обязательственных отношений (отграничения их от отношений собственности) является опосредование ими перемещения материальных благ, динамики имущественных отношений.

В качестве доказательства изложенного выше выступает наличие значительного массива обязательств, в которых отсутствует волеизъявление обязанной стороны на совершение тех или иных действий. Например, в гражданском праве выделяются внедоговорные обязательства. Ученые отмечают, что “договор – не единственное основание возникновения обязательственных правоотношений. Есть значительная группа обязательств, которые возникают из иных указанных в законе оснований”³⁴. При этом “внедоговорные обязательства возникают при отсутствии согласованной воли его участников”³⁵.

Таким образом, возможно существование обязательств, в которых обязанности возлагаются на одну из сторон без учета ее воли. Именно к такой группе обязательств относится большинство обязательств, урегулированных финансовым правом.

В. Иногда противники употребления термина “обязательство” в финансовом праве указывают, что в данной отрасли права говорится не об обязательствах, а об обязанностях. Действительно, в финансовом законодательстве встречаются определения, в которых обязательства понимаются как обязанности. Именно так, например, определяет расходные и бюджетные обязательства Бюджетный кодекс РФ (ст. 6). Однако использование термина “обязательство” в смысле обязанности не препятствует рассмотрению соответствующих финансовых отношений как обязательственных. Учеными уже давно отмечено, что «термин “обязательство” употребляется не только для обозначения всего обязательственного отношения в целом (т.е. права требования кредитора и соответствующей ему обязанности должника), но также и для обозначения обязанности должника

в отдельности. Обязательство, рассматриваемое исключительно с этой стороны, нередко обозначается термином “долг”»³⁶. Применительно к налоговому праву в литературе указано, что “обязательство является институтом налогового права, а обязанность – не более чем элемент обязательства, мера должного поведения”³⁷.

Итак, регулируемые финансовым правом имущественные отношения, опосредующие перемещение денежных средств, есть обязательства. При этом обязанность должника в таких отношениях также может быть названа обязательством. И здесь нет никакого противоречия. Просто имеет место использование термина “обязательство” в двух различных смыслах.

Таким образом, обязательства не являются прерогативой гражданского права. Действующее законодательство и положения теории права свидетельствуют о том, что обязательства (обязательственные отношения) представляют собой межотраслевую конструкцию, характерную для любых имущественных отношений, опосредующих перемещение материальных благ. В то же время в различных отраслях права обязательства имеют свои особенности. И законодатель, используя те или иные юридические конструкции, должен обязательно учитывать специфику сферы правового регулирования.

1.3. Имущественные отношения (отношения собственности и обязательственные отношения) составляют основу предмета бюджетно-правового регулирования. Однако, как было указано выше, предмет бюджетного права включает также *неимущественные отношения*. Часто возникновение и реализация имущественных отношений не возможны без помощи последних.

Неимущественные отношения все чаще стали прямо указываться в качестве составляющей части предмета финансового права, рассматриваться как его неотъемлемая часть³⁸. Наиболее распространенным примером неимущественных отношений в бюджетном праве являются отношения, связанные с составлением, рассмотрением и утверждением бюджетов, с осуществлением бюджетного контроля и др.

Можно выделить некоторые особенности, характеризующие неимущественные отношения:

³⁶ Новицкий И.Б., Луц Л.А. Указ. соч. С. 50.

³⁷ Шаукенов А.Т. Некоторые проблемы теории и философии налогового права. Алматы, 2009. С. 167.

³⁸ См., например: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (Политический аспект). С. 17–19; Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 44; и др.

³⁴ Носов В.А. Внедоговорные обязательства. С. 3.

³⁵ Там же. С. 4.

1) объектом данных отношений не может быть имущество (денежные средства). Это основное отличие неимущественных отношений от имущественных. В качестве объекта неимущественных отношений называется поведение участников данных отношений, а также применительно к бюджетному праву законы (решения) о бюджете и их проекты³⁹. Примерами объектов неимущественных отношений могут быть действия по осуществлению бюджетного контроля, по применению мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства и др.;

2) неимущественные отношения носят вспомогательный характер по отношению к имущественным отношениям. В юридической литературе традиционно указывается на служебную роль неимущественных отношений. Ученые обращают внимание на то, что «неимущественные отношения в предмете финансового права всегда производны, зависимы от имущественных и в этом смысле всегда связаны с ними»⁴⁰. Неимущественные отношения в бюджетном праве обеспечивают как возникновение, так и реализацию имущественных отношений. Например, составление проектов бюджетов, рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете призваны создать условия для перемещения доходов в соответствии с разработанными нормативами в будущем. Процесс принятия Федеральным казначейством решения о распределении поступивших доходов между различными публично-правовыми образованиями обеспечивает реализацию имущественных отношений.

В настоящее время неимущественные отношения в финансовом праве подразделяются на материальные и процессуальные⁴¹. Отметим, что четкие критерии данной классификации еще не сформулированы в науке финансового права. На наш взгляд, основной критерий деления неимущественных отношений на материальные и процессуальные заключается в том, что процессуальные отношения имеют своей целью оформление деятельности субъекта, осуществляющего право-

применительную деятельность. В качестве примера материальных неимущественных отношений в бюджетном праве, с нашей точки зрения, можно привести отношения по составлению проектов бюджетов, рассмотрению и утверждению законов (решений) о бюджете. Процессуальными неимущественными отношениями являются отношения, складывающиеся при исполнении бюджетов по доходам, в рамках которых Федеральное казначейство принимает решение о распределении доходов между бюджетами.

Таким образом, в настоящий момент смещаются акценты в характеристике предмета бюджетного права, что позволяет охарактеризовать его как совокупность имущественных и неимущественных отношений.

2. Определение отношений, составляющих предмет бюджетного права, как имущественных и связанных с ними неимущественных отражает их качественные характеристики.

Однако для получения более четкой картины предмета бюджетно-правового регулирования необходимо установить границы этих отношений, особенности их отграничения от других отношений по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов.

2.1. Логически первой группой отношений в предмете бюджетного права являются отношения, связанные с формированием доходов бюджетов.

В финансово-правовой литературе имеется достаточное число работ, в которых затрагивается вопрос о границах бюджетного права применительно к формированию доходов бюджетов. По мнению многих авторов, бюджетное право регулирует отношения, возникающие в процессе распределения доходов⁴², устанавливает перечень и порядок распределения доходов между бюджетами⁴³, определяет характер, состав, объем доходов государственного бюджета и порядок их поступления в него⁴⁴. Бюджетное право не регулирует отношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств, составляющих доходы бюджета. Эти отношения регулируются другими институтами финансового права⁴⁵.

Указанные положения были сформулированы в советский период. Однако фактически они

³⁹ См.: Финансовое право. Учеб. / Отв. ред. М.В. Карасева. С. 46. Подробнее см.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 139–153.

⁴⁰ Финансовое право. Учеб. / Отв. ред. М.В. Карасева. С. 46.

⁴¹ См.: там же. С. 46, 47; 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 юридического фак-та Воронежского гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5. Ч. 3. Финансовое право. Воронеж, 2009. С. 94 (Сер. «Юбилей, конференции, форумы»).

⁴² См.: Бесчеревных В.В. Развитие советского бюджетного права. М., 1960. С. 15.

⁴³ См.: Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М., 1973. С. 17.

⁴⁴ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы). М., 1971. С. 51.

⁴⁵ См.: Бесчеревных В.В. Указ. соч. С. 16, 17.

сохранили свою актуальность и в настоящее время. В юридической литературе указывается, что “бюджетное законодательство не регулирует отношения, непосредственно связанные с мобилизацией денежных средств в бюджет. Их регламентация осуществляется налоговым законодательством, которое тесно связано с бюджетным законодательством”⁴⁶; “анализ соотношения налогового и бюджетного права позволяет сделать вывод о том, что исполнение доходной части бюджета проходит две ступени: 1) деятельность налоговых органов по сбору доходов в бюджет, которая регулируется налоговым законодательством; 2) деятельность органов Казначейства по дальнейшему распределению поступивших доходов в соответствии с утвержденным бюджетом, их учет и составление отчетности, которая регулируется бюджетным законодательством”⁴⁷.

Подтверждение указанного подхода имеет-ся в действующем законодательстве и практике его применения. Например, Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений указал, что “налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, *поступивших* в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными...”⁴⁸. Эта позиция подтвердила ранее высказанные положения о том, что мобилизация денежных средств в бюджетную систему не регулируется бюджетным правом. Из буквального смысла приведенного Постановления следует, что бюджетное право вступает в действие лишь в тот момент, когда средства поступили на бюджетные счета, предназначенные для их последующего распределения. Задача бюджетного права сводится к тому, чтобы распределить поступившие средства между соответствующими бюджетами бюджетной системы.

В юридической литературе и на практике дискуссионным является вопрос об отраслевой принадлежности отношений по возврату излишне уплаченных (излишне взысканных) сумм доходов. Отдельные положения действующего законодательства ориентируют на бюджетно-правовую принадлежность этих отношений. Например, ст. 218 БК РФ включает возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, в отношения, связанные с исполнением бюджетов по доходам. В определенной мере “зеркальные” нормы имеются в законодательстве о налогах и сборах. Налоговый кодекс РФ содержит нормы, подтверждающие бюджетно-правовую принадлежность данных отношений. Здесь, например, указывается, что поручение на возврат суммы излишне уплаченного налога, оформленное на основании решения налогового органа о возврате этой суммы налога, подлежит направлению налоговым органом в территориальный орган Федерального казначейства для осуществления возврата налогоплательщику в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 8 ст. 78 НК РФ). Подобная норма содержится также в п. 7 ст. 79 НК РФ.

В то же время существует противоположная точка зрения. Ученые со ссылкой на положения ст. 152 БК РФ обращают внимание на то, что “плательщик является субъектом бюджетных отношений и, соответственно, участником бюджетного процесса не является”; “что касается имущественных отношений, складывающихся в связи с возвратом при участии плательщика, то имеются основания усматривать их отраслевую природу, соответствующую природе излишне внесенного платежа”⁴⁹. На практике имеются прецеденты, когда суды указывали, что органы Федерального казначейства не несут перед налогоплательщиками ответственность, предусмотренную бюджетным законодательством (ст. 167 БК РФ)⁵⁰.

Как представляется, в предмет бюджетного права должны включаться лишь отношения по перечислению Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне

⁴⁶ Конюхова Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации. Науч.-практ. пос. М., 2009. С. 55.

⁴⁷ Кузьмина А.В. Правовые основы исполнения бюджета в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. Цит. по: Грачёва Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М., 2009. С. 201.

⁴⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» от 12 октября 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 42. Ст. 5211.

⁴⁹ Кустова М.В. Возврат платежей из бюджетной системы РФ: проблемы согласованного отраслевого регулирования и правоприменения // Очерки финансово-правовой науки современности / Под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.–Харьков, 2011. С. 350.

⁵⁰ См., например: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28 ноября 2005 г. № А28-4697/2005-141/28 // СПС “КонсультантПлюс”.

взысканных сумм с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Эти отношения призваны финансово обеспечить возможность дальнейшего возврата (возмещения) средств плательщикам. Сам же возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм осуществляется в рамках налогового права или института неналоговых доходов.

2.2. Второй группой отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования, являются отношения, связанные с расходами бюджетов.

Границы отношений, связанных с расходами бюджетов, давно вызвали дискуссию среди ученых. Как писал Б.Н. Иванов, “целесообразно отнести к бюджетному праву лишь те нормы, которые устанавливают общий объем государственных расходов и размеры ассигнований на отдельные виды мероприятий, порядок распределения расходов между отдельными видами бюджетов и порядок расходования дополнительно полученных доходов, нормы, регулирующие порядок открытия, сокращения, отзыва и закрытия бюджетных кредитов, операции по кассовому исполнению расходной части бюджета. Другие правовые нормы, регулирующие порядок расходования бюджетных средств, целесообразно отнести к институту государственных расходов”⁵¹.

Очень точно по данному вопросу высказался А.И. Худяков, который обратил внимание на то, что “отношения по использованию денежных фондов... не являются финансово-экономическими, не выступают продуктом финансовой деятельности государства и в состав финансов не входят. Но в то же время отношения по *организации* этого использования относятся... к числу финансовых”⁵².

Фактически бюджетное право регулирует процесс исполнения бюджетов по расходам, а также межбюджетные отношения, обеспечивающие распределение всего объема расходов бюджетной системы в целом между ее уровнями. Кроме того, бюджетное право обеспечивает выделение денежных средств на осуществление расходов бюджетов путем их указания в бюджетах на со-

ответствующий год. Сами же эти расходы предусматриваются в отдельных законах, иных нормативных актах, договорах и соглашениях, которые являются источниками других отраслей права.

Указанное соотношение бюджетного права и других отраслей и институтов в настоящее время просматривается в действующем законодательстве.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 6 дает понятие расходного обязательства. Из определения расходного обязательства видно, что здесь публично-правовое образование обязано предоставить другому субъекту денежные средства. При этом, как следует из определения расходного обязательства, оно может возникать на основании различных законов, иных нормативных правовых актов, договоров и соглашений. Очевидно, что эти законы, иные нормативные правовые акты, договоры и соглашения могут быть различной отраслевой принадлежности. Например, основанием могут быть законы, относящиеся к праву социального обеспечения, договоры гражданско-правового и иного характера. Правовой природой соответствующих законов, иных нормативных правовых актов, договоров и соглашений как раз и определяется отраслевая принадлежность расходных обязательств.

Как представляется, большинство расходных обязательств не являются бюджетно-правовыми (финансово-правовыми). Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П, “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...”. В связи с этим бюджетное право по общему правилу не должно порождать расходных обязательств⁵³. В то же время в качестве

⁵¹ Иванов Б.Н. О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. Т. 9. Вопросы советского финансового права. М., 1967. С. 51.

⁵² Худяков А.И. Основы теории финансового права // Худяков А.И. Избр. труды по финансовому праву / Сост.: М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СПб., 2010. С. 73.

⁵³ Следует отметить, что указанное соотношение предметов бюджетного права с другими отраслями права уже давно отмечено в финансово-правовой литературе. Например, 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. Указ. соч. С. 55). Подобная точка зрения высказывалась также В.В. Бесчеревных (см.: Бесчеревных В.В. Указ. соч. С. 16, 17).

определенного исключения из данного правила могут быть названы расходные обязательства, которые связаны с предоставлением межбюджетных трансфертов⁵⁴. Их основанием являются положения БК РФ, законов субъектов Федерации о межбюджетных отношениях, а также законы (решения) о бюджете. Соответственно, расходные обязательства, связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов, имеют бюджетно-правовую принадлежность.

⁵⁴ См.: Красюков А. Понятие и виды бюджетного обязательства: легальный подход и необходимые реформы бюджетного законодательства // Публичные финансы и налоговое право. Ежегодник / Под ред. М.В. Карасевой (Сенцовой). Вып. 2. Бюджетные и налоговые реформы в странах Центральной и Восточной Европы. Воронеж, 2011.

Таким образом, в настоящий момент существующие научные положения, действующее законодательство, а также практика его применения позволяют определить предмет бюджетного права как имущественные отношения (отношения собственности и обязательственные отношения) и неимущественные отношения (материальные и процессуальные отношения), складывающиеся в процессе формирования, распределения и использования государственных и муниципальных бюджетов. Такая характеристика, как было показано выше, имеет практическое значение для разграничения бюджетно-правовых и налоговых отношений и, соответственно, для определения пределов автономии налогового и бюджетного права.