

§6

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

А.А. Агамян

К ПРОБЛЕМЕ ТОЛКОВАНИЯ ПОНЯТИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

По вопросу определения сущности бюджетных расходов в научной литературе сложилось несколько мнений. Авторы по-разному называют данные виды расходов, подчеркивая те или иные их черты в зависимости от уровня бюджетной системы, состава и структуры фондов, признаваемых бюджетными средствами, а также модели бюджетирования, в зависимости от типа государственного устройства.

Так, в постатейном комментарии к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ дается следующее определение расходов местных бюджетов: под расходами местных бюджетов следует понимать выделение и использование финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах муниципальных образований в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год.

То есть авторы комментария подчеркивают денежную природу бюджетных расходов, средства на которые аккумулированы в соответствующем бюджете.

Авторы комментария к Федеральному закону от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»² под расходами бюджета понимают выплачиваемые из бюджета денежные средства.

То есть, следуя данному определению можно заключить, что к бюджетным расходам относятся любые

траты, производимые из бюджета соответствующего уровня.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации понятие бюджетных расходов не используется. Используется понятие «расходы бюджета».

Семантически данные понятия различны по своему содержанию. Так, по нашему мнению, понятие бюджетные расходы включает в себя все оплачиваемые бюджетные обязательства, которые приняты в установленном законом порядке к исполнению. Расходы бюджета же подчеркивают лишь признак отнесения тех или иных средств к бюджетным средствам.

Ранее в Бюджетном кодексе Российской Федерации (до принятия Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ) под расходами бюджета понимались денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Такое понимание расходов бюджета подверглось обоснованной критике в научной литературе.

Так, Крохина Ю.А. отмечает, что, во-первых, данное определение необоснованно сужает круг участников правоотношений в сфере бюджетных расходов, так как в отношения вступают само государство или его субъекты (являющиеся субъектами бюджетного права) в лице соответствующих органов.

Более того, указание на финансовое обеспечение задач и функций только органов государственной власти игнорирует принцип публичности бюджетного права, поскольку расходование бюджетных средств осуществляется в интересах всего Российского государства или субъекта Федерации.

Во-вторых, Бюджетный кодекс РФ раскрывает лишь материальное содержание расходов бюджета. Безусловно, такое понимание имеет значение, например, для учета бюджетных средств, анализа произведе-

¹ Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – М.: Ай Пи Эр Медиа, 2010.

² Кайль А.Н., Петрусева Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

денных расходов и планирования их перспективы, но не показывает всей сущности бюджетных расходов.³

Сама Крохина Ю.А. дает следующее определение расходов бюджетов — это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований непрерывные затраты государства в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации и ее субъектов).

На основе данного определения автор выделяет следующие признаки бюджетных расходов:

- они представляют собой публичную категорию, так как идут на покрытие основных направлений государственной деятельности, необходимы всему государству в целом и обеспечивают общие потребности.
- они не подлежат, как правило, возврату, не создают и не погашают финансовых требований. В большинстве случаев государство производит отпуск денежных средств из бюджета для удовлетворения своих потребностей на безвозвратной основе.
- они осуществляются государством непрерывно. Выполнение государством своих функций и задач требует, с одной стороны, бесперебойного, регулярного и повседневного финансирования, с другой — расходы бюджета являются одной из сфер финансовой деятельности государства и неразрывно взаимосвязаны с аккумуляцией денежных средств в централизованные фонды.
- они являются бюджетно — правовой категорией, выражающей урегулированные правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств.
- они призваны на строго правовой основе обеспечить бесперебойное финансирование задач и функций государства. Регулярное поступление денежных средств является одним из важнейших условий эффективного выполнения как отдельных государственных программ, мероприятий, так и в целом государственной политики.

Несмотря на научную обоснованность позиции Крохиной Ю.А. в авторском определении бюджетных расходов подчеркивается, но не развивается принцип публичности их осуществления, который предполагает решение с помощью расходования бюджетных

средств не только задач, которые стоят перед государством, но также и задач местного самоуправления, задач гражданского общества, отдельного гражданина, связанных с обеспечением функционирования в полной мере конституционных норм-гарантий.

Расходы бюджета должны определяться не только функциями, которые возложены на государство, но также и нормами социальной справедливости, которые получили законодательное закрепление.

Поэтому в этой части мнение Крохиной Ю.А. является не совсем корректным.

В настоящее время ст. 6 БК РФ определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

То есть законодателем подчеркивается, что бюджетными расходами являются выплачиваемые из бюджета денежные средства.

В научной литературе по этому поводу отмечается, что если понимать расходы бюджетов как имеющиеся в бюджете денежные средства, выплачиваемые в целях финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, то возможное образование дефицита бюджета будет означать, что из бюджета выплачиваются средства в большем объеме, чем поступило в бюджет в виде доходов.⁴

Таким образом, бюджетные расходы нельзя привязывать к денежным средствам «в движении». То есть тем денежным средствам, которые фактически выплачиваются из бюджета и наличествуют в бюджете.

Считаем, что бюджетные расходы — это процесс погашения бюджетных обязательств. Это не сами наличные средства. Простой пример — погашение бюджетных обязательств, возникших из заимствования материальных ценностей государственного материального резерва.⁵ В данном случае бюджетные средства расходуются в натуральном выражении путем предоставления получателям материальных ценностей, которые определяются Правительством РФ.

В этой связи необходимо обратиться к законодательным формулировкам, которые закреплены в Бюджетном кодексе России. Анализ бюджетного законодательства показал, что существует большое разнообразие стадий существования бюджетных средств, а также строго обозначенный алгоритм расходования бюджета.

⁴ Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. — 2012. — № 2. — С. 16.

⁵ Данный процесс кроме БК РФ, регулируется также Федеральным законом от 29.12.1994 №79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

³ Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал российского права. — № 2. — 2002.

Согласно ч. 2 ст. 219 БК РФ исполнение бюджета по расходам предполагает принятие бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств.

Таким образом, еще одной характеристикой бюджетных расходов является то, что бюджетные расходы — это не простая совокупность денежных средств, это обязательства, которые принимает на себя получатель бюджетных средств. При этом исполнение этих обязательств может быть приостановлено либо прекращено по причинам, прямо не установленным законом, но предусматриваемым подзаконными актами.⁶

Можно сказать, что бюджетные расходы — это условные обязательства, которые возникают вне зависимости от наличия либо отсутствия денежных средств, так как условием их возникновения выступает именно основание — бюджетное обязательство.

Это свойство бюджетных расходов можно проследить на современной, существующей системе санкционирования оплаты бюджетных расходов.

Логика законодателя такова: для того чтобы осуществить принятие бюджетных обязательств, необходимо в трехдневный срок с момента возникновения обязательства (например, заключение государственного контракта), зарегистрировать его в органе казначейства. Если этого не произойдет, то и обязательство не считается принятым, даже если контракт, например, подписан. Не возникает и обязанностей по его оплате.

Все это приводит к тому, что у бюджетных расходов появляется еще одно неотъемлемое свойство — процедурность существования и функционирования. Без соблюдения процедуры, нет и бюджетных расходов.

Далее, многие авторы говорят о том, что бюджетные расходы носят строго целевой характер.⁷

Представляется, что данное утверждение не совсем верно. Ведь не бюджетные расходы носят целевой характер, а вид расходов определяет цель использования бюджета. Получается, что признак целевого характера расходов — форма работы с бюджетными

средствами, опять же, процедура, которая также обозначается в строго обозначенных рамках.

Поэтому целевое расходование бюджетных средств — это лишь правомерная форма их расходования. Нецелевое расходование бюджетных средств также имеет место, поэтому доминантным признаком бюджетных расходов признак целеполагания не является.

Еще одним немаловажным элементом бюджетных расходов выступает то, что они осуществляются только лишь получателями бюджетных средств и только в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Однако, представляется, что формулировка получателя бюджетных средств, установленная ст. 6 БК РФ, ограничена лишь указанием на органы государственной власти, органы местного самоуправления и казенные учреждения, что лишает возможности признания бюджетными расходами такие расходы как, например, передача на безвозмездной основе государственного и муниципального имущества частным лицам. Исходя из изложенного, бюджетные расходы — это более широкое понятие, обладающее содержанием, большим по объему, чем формулируемое законодателем.

Некоторые авторы рассматривают бюджетные расходы синонимом понятия государственные расходы.

При этом одни определяют государственные расходы как затраты⁸, другие — как конкретные суммы затрат⁹ на обеспечение решения функций государства, а также социального обеспечения граждан.

Н.В. Астафуров под государственными и муниципальными расходами понимает урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации государством и муниципальными образованиями своих функций и выполнения стоящих перед ними задач.¹⁰

При этом автор к государственным расходам относит также расходы государственных корпораций.

Представляется, что понятие «государственные расходы» шире, чем понятие «бюджетные расходы»,

⁶ См., напр.: распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 12.07.2010. — № 28. — Ст. 3720.

⁷ Например, Голубев А.В. подчеркивает, что «будучи по своей юридической природе субъективным правом, расходы бюджетов и составляющие их бюджетные ассигнования с необходимостью носят ограниченный характер, связанный с их целевым предназначением» (Голубев А.В. Юридическое выражение целевого характера расходов бюджетов // Финансовое право. — 2012. — № 6. — С. 9–12).

⁸ Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учеб. пособие. — М., 2000. — С. 238.

⁹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — М., 2008. — С. 642.

¹⁰ Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.

поскольку, как мы указывали выше, бюджетные расходы — это обязательства по оплате, выраженные в денежной форме, а государственные расходы включают в себя не только оплату обязательств, принятых казенными учреждениями, но и механизм санкционирования расходов.

Особо стоит подчеркнуть, что государственные расходы всегда являются публичными обязательствами, поскольку затраты, осуществляемые уполномоченными субъектами, ориентированы на удовлетворение публичного интереса. А бюджетные расходы напрямую могут осуществляться не в публичных, а частных интересах. Например, когда за счет бюджетных средств производится оплата представительских расходов.

И процедура санкционирования расходования средств в денежной и натуральной форме — исключительная прерогатива государственных органов и органов местного самоуправления. Никакой частноправовой институт без особого наделения государственными полномочиями, не имеет возможности распорядиться публичными средствами.

Таким образом, вышеизложенные позиции позволяют сформулировать авторское определение бюджетных расходов.

Под бюджетными расходами понимаются принятые уполномоченным лицом в установленном законом порядке и в строго определенной процедуре условные обязательства по перечислению денежных средств определенному получателю, имеющие строго целевой характер и сроки действия во времени, и носящих публичный характер.

То есть автором подчеркивается, что бюджетные расходы — это не денежные средства, которые необходимо кому-либо перечислить, это обязательства по перечислению (передаче) бюджетных средств, которые могут быть и в натуральной форме, но все же иметь денежное выражение.

В этой связи требует корректировке само определение бюджетных расходов, содержащееся в ст. 6 БК РФ.

Подлинными бюджетными расходами обладают такими признаками как законность, процедурность, условность, срочность, целевой характер, публичность.

Библиографический список:

1. Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
2. Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. — 2012. — № 2. — С. 16.
3. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учеб. пособие. — М., 2000. С. 238.
4. Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал российского права. — № 2. — 2002.

References (transliteration):

1. Astafurov N.V. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennykh i munitsipal'nykh raskhodov v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. na soisk. uch. st. ... kand. yurid. nauk. — M., 2009.
2. Golubev A.V. Raskhody byudzhetrov kak finansovo-pravovoe ponyatie // Finansovoe pravo. — 2012. — № 2. — S. 16.
3. Gracheva E.Yu., Sokolova E.D. Finansovoe pravo: ucheb. posobie. — M., 2000. — S. 238.
4. Krokhina Yu.A. Bazyisnye kategorii byudzhethnogo prava: doktrina i real'nost' // Zhurnal rossiiskogo prava, — № 2. — 2002.