

# §2 БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Землянская Н. И.

## ПУБЛИЧНЫЕ РАСХОДЫ КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ

***Аннотация.** Необходимость исследования понятия «публичные расходы» обусловлена происходящими в экономической и политической жизни России изменениями. Актуальность данного исследования обусловлена особой ролью публичных расходов как правового института, проявляющейся в их первичности по отношению к публичным доходам, анализу правового регулирования которых в науке финансового права уделяется большое внимание. Активно к удовлетворению публичных интересов привлекаются коммерческие организации. Международные интеграционные процессы с участием России также накладывают отпечаток на структуру публичных расходов. Методами исследования являются сравнительно-правовой, а также анализ основных признаков расходов, нацеленных на удовлетворение публичных интересов. Сделан вывод о необходимости введения в научный оборот понятия «публичные расходы» как произведенные в процессе финансовой деятельности затраты публично-правовых образований и иных лиц за счет принадлежащих им публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях финансового обеспечения реализации публичного интереса в порядке, предусмотренном действующим законодательством.*

***Ключевые слова:** публичные расходы, публичные интересы, функции государства, общественные потребности, денежный фонд, финансовая деятельность, публично-правовое образование, финансово-правовое понятие, затраты, финансовые ресурсы.*

**С**уществование любого государства, степень и масштабы его развития, состояние общества зависят от многих факторов, одним из которых выступает финансовое обеспечение реализации стоящих перед ними задач. Финансовые ресурсы, направляемые на удовлетворение обществен-

ных потребностей, в первую очередь — задач и функций государства, образуют собой особую группу расходов, осуществляемых различными субъектами при осуществлении ими финансовой деятельности. В теории финансового права их обычно называют государственными и муниципальными расходами,

подчеркивая, что реализуются они, прежде всего, публично-правовыми образованиями, и направлены на выполнение задач и функций государства в целом, его территориальных подразделений, муниципальных образований.

Понятие «государственные и муниципальные расходы» весьма распространено, и не случайно. Государство осуществляет свои функции непосредственно через систему органов государственной власти и управления, а также с помощью принадлежащих ему предприятий, организаций, учреждений. Исходя из этого, государственные расходы осуществляются как из централизованных, так и децентрализованных фондов и иных финансовых ресурсов государственного уровня. В Российской Федерации как федеративном государстве органы местного самоуправления, наделенные Конституцией РФ независимостью от государственных органов при решении вопросов местного значения, также используют средства местных бюджетов и финансовые ресурсы муниципальных предприятий, т.е. осуществляют муниципальные расходы.

В то же время широкое распространение получила практика привлечения к финансированию общественно значимых потребностей хозяйствующих субъектов, поскольку в современных условиях для обеспечения потребностей государства и общества уже недостаточно государственной поддержки в виде предоставления бюджетных средств. Часть публичных функций передана для исполнения государственным корпорациям, иным некоммерческим организациям, чья деятельность призвана служить удовлетворению не только собственного интереса, но и реализации нужд общества. По словам В. В. Путина, вкладывая бюджетные средства в экономику, государство должно лишь «подставлять плечо» там, где риски для частных инвесторов пока еще слишком высоки. Основной ролью государства должно быть содействие бизнесу в создании новых, по-настоящему современных производств и в появлении как можно

большого количества национальных публичных компаний. Целый ряд программ, особенно в жилищном строительстве и образовании, стали, по сути, совместными программами федерального правительства, региональных и местных властей, а нередко и отечественного бизнеса<sup>[1]</sup>. Рыночный характер экономики не исключает участия субъектов предпринимательской деятельности в осуществлении ими социальных функций и задач, которые уже не ограничиваются созданием рабочих мест или уплатой налогов, но стремительно растут. Достижению социальных целей общественного развития должно способствовать объединение ресурсов централизованных публичных денежных фондов и финансового потенциала коммерческих организаций<sup>[2, с.322]</sup>. Поэтому следует согласиться с А. А. Нечай, утверждающей, что в современных условиях возросли роль и ответственность частного сектора в финансировании социальных расходов<sup>[3, с.285]</sup>.

Следует также обратить внимание на то, что Российская Федерация, позиционирующая себя в качестве неотъемлемой части глобализирующегося мира, в последнее время активно включается в интеграционные процессы. Наша страна уже является участником некоторых международных соглашений — с Европейским союзом, Всемирной торговой организацией, Шанхайской организацией сотрудничества и другими. Но особое значение для России имеет сотрудничество с ближайшими соседями — государствами-членами СНГ, которые исторически, культурно и лингвистически связаны между собой<sup>[4, с.3]</sup>. Создание Евразийского экономического союза требует от его участников поиска оптимальных средств обеспечения функционирования данной международной организации. В целях финансирования деятельности органов Союза предусмотрено формирование бюджета, Положение о котором вступает в силу с 1 января 2015 г.<sup>[5]</sup> Расходы Евразийского экономического союза имеют особенно важное значение в связи с тем, что они призваны обеспе-

чивать реализацию не только национального, но и международного публичного интереса, что вытекает из основных целей создания Союза: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики [6].

Итак, с учетом усиления роли хозяйствующих субъектов в финансовом обеспечении общественно значимых расходов, а также участия интеграционных объединений в осуществлении затрат публичного характера назрела необходимость уточнения понятия «государственные и муниципальные расходы», его расширения. С этой целью требуется комплексный подход к его исследованию и обоснованию введения в научный оборот более широкого понятия «публичные расходы».

Актуальность исследования названного понятия обусловлена также особой ролью публичных расходов как правового института, проявляющейся в их первичности по отношению к публичным доходам, анализу правового регулирования которых в науке финансового права уделяется большое внимание. Применительно к бюджетной сфере на приоритетность расходов над доходами более ста лет назад обратил внимание П. П. Мигулин: «Никакая правовая финансовая реформа у нас немыслима, если мы будем обращать внимание только на доходный бюджет, а характер расходов оставим без внимания» [7, с. 6]. На полное отсутствие социальной ценности доходов бюджетов, если они не предназначены для обеспечения их расходов, указывает и М. В. Карасева [8, с. 12], солидаризируясь с которой Н. В. Астафуров пишет: «... расходы существуют для обеспечения реализации публичных функций и потребностей общества, а доходы — для обеспечения расходов» [9, с. 34].

Термин «публичные расходы» уже получил большое распространение в научной и учебной литературе. Однако в большинстве случаев его содержание сводится к понятию «государственные и муниципальные расходы». Так, в учебнике «Финансовое право» под редакцией Е. Ю. Грачевой одна из глав носит название «Правовое регулирование публичных расходов» [10, с. 398–420]. Вместе с тем содержание указанной главы основано на характеристике такого понятия как «государственные и муниципальные расходы», а большая ее часть посвящена бюджетным расходам. Отмечается, что государственные органы и органы местного самоуправления для решения задач, стоящих перед государством в целом, его регионами и местным самоуправлением, используют денежные средства, называемые государственными и муниципальными расходами. Они предназначены для финансирования определенных сфер жизнедеятельности общества в государстве и осуществляются по различным направлениям: государственное управление, международная деятельность, национальная оборона, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности, промышленность, энергетика, сельское хозяйство, рыболовство, социальные и культурные мероприятия, удовлетворение общественных потребностей. Рассматривается понятие «государственные и муниципальные расходы» и в деятельностном аспекте как урегулированная нормами финансового права деятельность государства по расходованию разнообразных фондов денежных средств для реального обеспечения денежными средствами, финансовыми ресурсами выполнения задач функций, стоящих перед государством в каждый данный период времени. При этом источниками государственных и муниципальных расходов выступают бюджеты всех уровней бюджетной системы, государственные внебюджетные фонды, кредиты Банка России, страховые фонды, выплаты по государственному долгу [10, с. 398–400].

Аналогичный в целом подход продемонстрирован авторами учебника «Финансовое право» под редакцией Н. И. Химичевой, перу которой принадлежит глава «Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов»<sup>[11, с.631–634]</sup>. Избегая термина «публичные расходы» в названии главы и при формулировании содержащихся в ней понятий, автор пишет: «В современных условиях развития рыночной экономики в Российской Федерации, сопровождающегося сложностями в финансовых отношениях, ... проблемами недостаточной эффективности использования финансовых ресурсов государства, важное значение имеет четкость правового регулирования порядка использования этих ресурсов, т.е. порядка осуществления государственных и муниципальных (или публичных) расходов»<sup>[11, с.631]</sup>. Далее отмечается возможность трактовки понятия «государственные и муниципальные расходы» в разных аспектах (материальном, организационном, юридическом), в частности, под указанными расходами понимаются конкретные суммы затрат государства и муниципальных образований, произведенных ими в целях выполнения своих задач и функций, носящих публичный характер. Рассматривается анализируемое понятие и в качестве составной части финансовой деятельности публично-правовых образований, т.е. деятельности по использованию денежных средств, находящихся в собственности и распоряжении государства и муниципальных образований. В качестве источников финансирования государственных и муниципальных расходов названы бюджеты публично-правовых образований, внебюджетные фонды, а также государственные и муниципальные предприятия<sup>[11, с.631–634]</sup>.

Характеристике государственных и муниципальных расходов, их правовому регулированию посвящена и отдельная глава учебника по финансовому праву под редакцией Е. М. Ашмариной и С. О. Шохина<sup>[12, с.479–509]</sup>. Ее автор Е. В. Кудряшова рассматривает осуществление государственных и муниципаль-

ных расходов как этап финансовой деятельности, представляющий собой использование денежных фондов в целях реализации задач и функций государства и местного самоуправления. Среди разнообразных источников таких расходов выделяются государственные бюджеты и бюджеты муниципальных образований, целевые фонды в составе этих бюджетов, государственные внебюджетные фонды, фонды государственных и муниципальных учреждений, унитарных предприятий, фонды автономных учреждений, иные, предусмотренные законодательством<sup>[12, с.480–481]</sup>. Отмечается, что наиболее важными видами государственных и муниципальных расходов выступают расходы бюджетов бюджетной системы РФ, а также государственных целевых внебюджетных фондов. Основной характеристикой государственных расходов автор видит их публичность, подчеркивая, что «в отличие от частного хозяйства публичные расходы первичны по отношению к публичным доходам»<sup>[12, с.482]</sup>.

Следует заметить, что в отдельных работах понятие «государственные и муниципальные расходы» полностью синонимизируется понятию «расходы бюджетов»<sup>[13, с.135–144]</sup>. В некоторых случаях авторы раскрывают понятие «государственные расходы», но фактически речь идет не только о государственных, но и муниципальных расходах. Так, в экономической литературе государственные расходы определяются как денежные отношения, возникающие на завершающей стадии распределительного процесса в связи с использованием фондов финансовых ресурсов субъектов экономических отношений в целях финансирования основных затрат расширенного воспроизводства и удовлетворения других общественных потребностей<sup>[14, с.66]</sup>. Несмотря на то, что Т. В. Брайчева дефинировала понятие «государственные расходы», по смыслу предложенное ею определение можно распространить и на муниципальный уровень. Более того, удовлетворению общественных потребностей служат не только публичные финансы.

Попытки раскрыть понятие «государственные и муниципальные расходы» предпринимались не только в учебной, но и научной литературе<sup>[15]</sup>. Например, Ч. Д. Цыренжапов в диссертационном исследовании «Правовые основы государственных и муниципальных расходов» использует понятия «государственные и муниципальные расходы» и «публичные расходы» в качестве равнозначных. В материальном аспекте государственные и муниципальные расходы он рассматривает как функционирующие в фондовой оболочке денежные средства, принадлежащие публично-территориальным образованиям и направляемые ими на финансовое обеспечение реализации своих задач и функций. С учетом экономического аспекта — это совокупность экономических отношений по использованию фондов денежных средств, принадлежащих государству и местному самоуправлению, в интересах общества. В правовом аспекте — это звено финансово-правового механизма обеспечения публичных функций и задач<sup>[16, с.18–19]</sup>. Автор выражает надежду на то, что результативность расходов публично-территориальных образований могла бы повыситься при наличии теории публичных расходов, однако становление последней — задача будущего<sup>[16, с.16]</sup>.

Анализу правового регулирования государственных и муниципальных расходов посвятил свое диссертационное исследование также и Н. В. Астафуров, предлагающий рассматривать государственные и муниципальные расходы в качестве урегулированных нормами финансового права общественных отношений, возникающих в процессе деятельности по распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации публично-правовыми образованиями своих функций и стоящих перед ними задач<sup>[9, с.19–20]</sup>. Общественная значимость указанных расходов, по мнению

автора, проявляется в их участии, во-первых, в экономических отношениях, включая процессы распределения и перераспределения национального дохода страны, во-вторых, в реализации функций и задач общественно-территориальных образований, в-третьих, в надлежащем удовлетворении потребностей населения посредством предоставления социальных благ и услуг<sup>[9, с.31]</sup>.

Анализируя приведенные выше взгляды на понятие «публичные расходы», следует отметить, что объединяет их следующее:

- 1) понятие «публичные расходы» обычно синонимизируется понятию «государственные и муниципальные расходы»;
- 2) указанное понятие носит многоаспектный характер;
- 3) осуществляют публичные расходы, как правило, публично-правовые образования;
- 4) главной целью осуществления публичных расходов является реализация задач и функций государства и муниципальных образований;
- 5) основной вид публичных расходов — бюджетные расходы.

Вместе с тем, очевидно, что отождествлять понятия «государственные и муниципальные расходы» и «публичные расходы» не верно, поскольку они находятся в соотношении части и целого. Более широким является понятие «публичные расходы», включающее в себя понятие «государственные и муниципальные расходы». Кроме того, среди ученых не сложилось единого представления о некоторых аспектах рассматриваемого понятия, в частности, об источниках финансирования публичных расходов. Как видно из рассмотренных выше примеров, к таким источникам единодушно относят лишь государственные и местные бюджеты, внебюджетные фонды. Н. И. Химичева причисляет к ним также государственные и муниципальные предприятия, но не упоминает о страховых фондах и иных возможных источниках средств, направляемых на публичные расходы. О. Б. Шемякина,

напротив, не видит среди источников публичных расходов унитарные предприятия. Между тем, в правовой науке высказываются мнения об острой необходимости расширения сферы источников финансирования общественно значимых потребностей. В частности, по мнению В. В. Купызина, построение инновационной социально ориентированной экономики требует от государства законодательного возложения на коммерческие организации обязанности по обособлению части прибыли, предназначенной для финансового обеспечения мероприятий, связанных с инновационной и социальной деятельностью, и аккумулярованию ее в целевые фонды названных субъектов предпринимательской деятельности <sup>[2, с.320]</sup>.

Изложенное диктует необходимость дальнейшего исследования высказанных в научной литературе суждений о понятии и сущности публичных расходов, его отграничения от смежных понятий.

Заслуживающими внимания следует признать выводы украинского ученого А. А. Нечай, рассматривающей публичные расходы как категорию финансового права и предлагающей понимать под ними «затраты публичных фондов денежных средств, которые выражают урегулированные правовыми нормами социально-экономические отношения по поводу распределения (перераспределения) и использования публичных фондов денежных средств и обеспечивают удовлетворение публичного интереса» <sup>[3, с.315]</sup>. В приведенном определении автор видит четыре аспекта рассматриваемой категории: юридический, материальный, организационный, экономический. В юридическом аспекте публичные расходы рассматриваются автором как общественные отношения социально-экономического характера, возникающие при осуществлении расходных операций исключительно на основе правовых норм; в материальном — как средства публичных фондов, распределяемые (перераспределяемые) и используемые в соответствии с правовыми нормами; в ор-

ганизационном — как процесс распределения (перераспределения) и использования средств публичных фондов, осуществляемый в соответствии с нормами права; в экономическом — как уменьшение чистой стоимости активов публичных фондов в результате осуществления расходных операций, установленных правовыми нормами <sup>[3, с.316]</sup>.

Формулированию выводов А. А. Нечай способствовал проведенный автором анализ «размежевания» публичного и частного в общественных отношениях и праве и выделение пяти критериев их разделения, что позволило назвать признаки, указывающие на публичный характер отношений, связанных с расходованием средств публичных денежных фондов, а именно: форма собственности на материальный носитель (объект) правоотношений; характер интереса, который обнаруживается в общественных отношениях; цель возникновения соответствующих общественных отношений; метод их правового регулирования; форма распределения и форма приспособления объекта правоотношения к использованию <sup>[17, с.102–103]</sup>.

Аналогичный в целом подход к определению понятия и сущности публичных расходов избран А. М. Черноверхским, рассматривающим их в качестве затрат публичных фондов денежных средств, опосредованных социально-экономическими отношениями публичного характера, связанных с распределением и использованием финансовых ресурсов, направленных на удовлетворение публичного интереса <sup>[18, с.11]</sup>. Раскрывая понятие публичных расходов, А. М. Черноверхский также указывает на его материальную, организационную, экономическую и правовую составляющие. Однако, его выводы о сущности понятия «публичные расходы» с учетом названных аспектов представляются более точными. В материальном аспекте, по мнению автора, публичными расходами следует признавать денежные средства, используемые для удовлетворения публичного интереса в ходе публичной финансовой деятельности.

В организационном плане публичные расходы представляют собой процесс организации упорядоченного, непрерывного, сбалансированного удовлетворения публичных интересов. С учетом экономической составляющей рассматриваемого понятия публичные расходы выступают в качестве совокупности денежных отношений по распределению и использованию денежных средств, выделяемых из публичных фондов. Наконец, публичные расходы в правовом аспекте определяются А. М. Черновхским как регулируемая законодательством часть публичной финансовой деятельности, в ходе которой публичные финансы направляются на решение публичных задач и удовлетворение публичного интереса [19, с.2–7].

Следует согласиться с А. А. Нечай, что форма собственности на материальный объект любых правоотношений, в том числе, правоотношений по осуществлению публичных расходов не играет существенной роли в разграничении публичных и частных начал в общественных отношениях и праве, но полностью своей значимости не утрачивает. В качестве материального объекта финансовых правоотношений, возникающих по поводу осуществления публичных расходов, следует рассматривать денежные средства, находящиеся в собственности и распоряжении участников таких отношений, аккумулированные в соответствующие денежные фонды либо находящиеся во внефондовой форме. Анализируемый признак — форма собственности на материальный носитель (объект) правоотношений, по мнению автора, позволяет «определить уровень регулирования данных публичных отношений, а именно: будут ли они регулироваться законом, который принимает высший орган законодательной власти (парламент страны), либо же они будут регулироваться решениями органов местного самоуправления разного уровня ... Государство имеет право «вмешиваться» (т.е. регулировать путем принятия императивных финансово-правовых норм) в создание

и функционирование новых систем обязательного социального страхования, которые базируются на формировании, распределении и использовании частных накопительных денежных фондов. ... При этом государство обязано устанавливать правовые нормы (законы), четко регулирующие этапы формирования, управления (инвестирования), распределения и потребления (использования) таких денежных фондов. А органы местного самоуправления имеют право принимать решения о формировании, управлении (инвестировании), распределении и потреблении (использовании) подобных денежных фондов для удовлетворения социального интереса населения соответствующих территорий» [3, с.295–297].

С такой постановкой вопроса вряд ли можно согласиться, поскольку исходить следует из того, что публично-правовое образование независимо от его уровня, имея право собственности на финансовые ресурсы, сосредоточенные в государственных и местных бюджетах, государственных и территориальных внебюджетных фондах, распоряжаются ими по собственному усмотрению. Ограничить их абсолютную свободу в выборе направлений и форм расходования денежных средств могут лишь законодательно закрепленные принципы и правила, основанные на конституционном правоположении о том, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Что касается разграничения публичной собственности на государственную и муниципальную, и, как следствие, разграничения полномочий государства и местного самоуправления по вопросам функционирования соответствующих денежных фондов, о чем пишет А. А. Нечай и именно на этом основывает рассматриваемый критерий разграничения публичного и частного в финансово-правовом регулировании публичных расходов, то на них в равной степени распространяется влия-

ние федеральных законов, имеющих наравне с Конституцией РФ верховенство на всей территории России, а также иных федеральных нормативных правовых актов. Законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить федеральным законам.

Иначе решается вопрос об использовании имущества, включая денежные средства, принадлежащее лицам на праве частной собственности, предполагающем свободное и самостоятельное использование указанного имущества и распоряжение им. В соответствии со ст. 55 Конституции РФ ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается федеральным законом, но лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Поэтому государство вправе принимать решения властного характера о необходимости фактического ограничения права частной собственности в указанных целях. Применительно к вопросу о принадлежности осуществляемых лицами расходов к категории публичных в качестве таковых следует признать, например, расходы фонда капитального ремонта, создаваемого собственниками помещений в многоквартирном доме, расходы негосударственных пенсионных фондов.

Что касается видовой идентификации права собственности государственных корпораций на принадлежащее им имущество, включая денежные фонды, используемые для осуществления публичных расходов, то в правовой науке большинство ученых склоняются к мнению о публичном его характере [20]. В частности, Е. А. Завода рассматривает имущество государственной корпорации (на примере Агентства по страхованию вкладов) в качестве нового вида публичной собственности — собственности государственной корпорации [21, с.7].

Относительно собственности бюджета Евразийского экономического союза в международных нормативных правовых актах, регулирующих учреждение Союза, порядок формирования и использования его бюджета, специальных правоположений не содержится. Однако следует предположить, что имущество Союза, включая денежные средства, сосредоточенные в его бюджете, находятся в публичной собственности данного субъекта международного права.

Таким образом, осуществление публичных расходов связано с использованием денежных фондов (финансовых ресурсов), находящихся в собственности государства в целом (Российской Федерации), его территориальных подразделений (субъектов Российской Федерации), муниципальных образований, в собственности организаций, осуществляющих расходование средств в публичных целях, а также в собственности Евразийского экономического союза.

Другими критериями, служащими разграничению публичного и частного в праве, А. А. Нечай считает характер интереса, который обнаруживается в правоотношениях, и цель возникновения соответствующих общественных отношений. Как признаки публичности отношений, связанных с расходованием публичных денежных фондов (финансовых ресурсов), они проявляются в том, что с учетом характера интереса названные отношения относятся к числу публичных, а цель их возникновения заключается в удовлетворении потребностей общества, территориального объединения граждан, т.е. местного самоуправления и всего государства. При этом автор выделяет три вида публичного интереса, на которых основаны публичные отношения: государственный и территориальный, которые безусловно отнесены к категории публичного интереса, а также общественный социальный, приобретающий признаки публичности только после признания государством или местным самоуправлением и декларирования в нормах законодательства [3, с.295–300].



Интересы публично-правовых образований многие ученые рассматривают в качестве разновидности публичного интереса [22, с.59–61]. Распространяется это мнение и на сферу финансовой деятельности государства и муниципальных образований, характеризующейся общей направленностью на потребности общества и носящей публичный характер [11, с.89]. Выводы о публичном характере расходов государства закреплены также в правовых позициях высших судебных органов России. В частности, они следуют из Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П, в котором отмечается, что Российская Федерация как демократическое федеративное правовое и социальное государство, действуя в интересах всего общества в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, осуществляет социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции, которые материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами. Налоги, имеющие публичное предназначение, являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации им указанных публичных функций [23].

Аналогичная позиция отражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 июня 2009 г. № 10-П, согласно которому по своей конституционно-правовой природе налоги являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации его публичных задач, представляют собой форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти. Тем самым они позволяют реализовать социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции Российской Федерации как демократического правового социального государства [24]. На использование налоговых доходов в качестве основного источника финансирования расходов, связанных с реализацией государством публичных функций, обращено

внимание также в Определениях Конституционного Суда РФ от 08 ноября 2005 г. № 438-О [25] и от 02 ноября 2011 г. № 1478-О-О [26].

Несомненно, налоги являются не единственным источником доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, местные налоги создают материальную основу деятельности органов местного самоуправления. Однако именно они играют наиболее заметную роль в формировании централизованных денежных фондов публичного назначения, используемых в целях удовлетворения важнейших потребностей государства и общества. Расходуя сосредоточенные в названных фондах финансовые ресурсы, публично-правовые образования реализуют возложенные на них публичные функции.

Думается, что характер интереса, выступающего «движущей силой» признания необходимости осуществления публичных расходов, относится к числу основных условий выделения категории «публичные расходы». Поэтому сделанные А. А. Нечай выводы о важности учета публичного интереса как признака публичности расходов не вызывают сомнений. В тоже время не вполне ясным видится разграничение рассматриваемых признаков: характер интереса, проявляемого в правоотношениях по осуществлению публичных расходов (публичный интерес) и цель возникновения общественного отношения по осуществлению публичных расходов (удовлетворение потребностей государства, территориальных образований, общества). Несомненно, целью возникновения общественного отношения по осуществлению публичных расходов служит удовлетворение публичного интереса. Правоотношение по осуществлению публичных расходов — не статический, а динамический процесс, его существование основано на реализации публичного интереса, но не нахождении последнего в потенциальном состоянии. Поэтому, как представляется, ключевым признаком публичных расходов выступает наличие публичного интереса при их осуществлении.

Кроме того, критической оценки заслуживает выделение в качестве разновидности публичного интереса, наряду с государственным и территориальным, социального общественного интереса. В уточнении нуждается акцент, сделанный ученым на характеристике иного общественного интереса как лишь социального. Действительно, интерес граждан в получении социальной защиты и социального обеспечения является наиболее существенным публичным интересом. Его удовлетворению служит деятельность государственных и территориальных внебюджетных фондов, негосударственных пенсионных фондов. Но и интересы экономического характера имеют важное значение. Признавая их, государство предусмотрело обязательное расходование денежных средств на достижение указанных целей. Речь, в частности, идет о большинстве государственных корпораций, фондах капитального ремонта, иных субъектах, публичные расходы которых имеют скорее экономическую направленность.

В качестве основного метода правового регулирования отношений, связанных с осуществлением публичных расходов, справедливо называется метод установления властных, императивных предписаний по распределению и использованию фондов денежных средств<sup>[3]</sup>. Такой метод, как отмечает Н. И. Химичева, способствует использованию средств по целевому назначению, соблюдению режима экономии<sup>[11, с.41]</sup>.

По словам И. В. Рукавишниковой метод правового регулирования оказывает влияние «на выбор способов установления прав и обязанностей субъектов, степень свободы действий субъектов в рамках правоотношения, их правовое положение по отношению друг к другу, а также на возможность использования тех или иных средств защиты субъективных прав участников правоотношения»<sup>[27, с.53]</sup>. Автор относит сферу публичной финансовой деятельности к числу стратегических функций государства, которая нуждается в тщательной правовой регламентации, по-

стоянном государственном регулировании и контроле. Это обстоятельство обуславливает использование императивного метода правового регулирования финансовых отношений, «поскольку с его помощью желаемый для государства и общества в целом результат достигается более действенно, с наименьшими временными, экономическим и иными затратами»<sup>[27, с.56]</sup>.

М. В. Карасева характеризует метод властных предписаний, используемый при регулировании финансовых правоотношений, как конформистский. Это означает, что субъекты финансовых правоотношений вступают в эти отношения не по своей воле, а строго следуют предписаниям соответствующих финансово-правовых актов. Они не имеют свободы выбора и обязаны вступить в финансовое правоотношение при наличии юридических фактов, служащих основанием возникновения такого правоотношения<sup>[28, с.29]</sup>. Примерами, подтверждающими обоснованность приведенных суждений, могут служить практически все виды публичных расходов вне зависимости от того за счет каких фондов денежных средств (финансовых ресурсов) они осуществляются — бюджетов международных экономических организаций, бюджетов публично-правовых образований, бюджетов государственных и территориальных внебюджетных фондов, средств предприятий, учреждений, организаций, государственных корпораций и т.п.

Однако нельзя не заметить, что правовое регулирование публичных расходов в отдельных случаях осуществляется с элементами диспозитивности, например при выделении межбюджетных трансфертов в форме дотаций, предоставлении бюджетных кредитов и в иных случаях. При этом диспозитивность при регулировании финансовых правоотношений существенно отличается от метода равенства сторон, используемого в частноправовом регулировании. Как отмечает М. В. Карасева, он представляет собой симбиоз императивно-диспозитивных начал<sup>[28, с.30]</sup>. Использование при регулировании

финансовых отношений диспозитивного метода, по словам Е. Ю. Грачевой, не изменяет их сущности и содержания, поскольку по своей природе финансовые отношения, являются публичными, возникают для удовлетворения общесоциальных потребностей в целом<sup>[29, с.49]</sup>.

Изложенное позволяет рассматривать метод властных предписаний (императивный метод) в качестве основного при регулировании финансовых правоотношений по осуществлению публичных расходов, но не единственного. С учетом сложной природы этих отношений в ряде случаев допускается применение диспозитивного метода.

Таким образом, можно сформулировать следующее определение понятия «публичные расходы» — это произведенные в процессе финансовой деятельности затраты публично-правовых образований и иных лиц за счет принадлежащих им публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в це-

лях финансового обеспечения реализации публичного интереса в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Предложенное определение отражает правовой, экономический и материальный аспекты исследуемого понятия.

В правовом аспекте публичные расходы представляют собой урегулированную нормами финансового права деятельность публично-правовых образований и иных лиц по планированию, распределению и использованию публичных денежных фондов (финансовых ресурсов). В экономическом аспекте это совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих в связи с планированием, распределением и использованием денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного назначения. В материальном аспекте публичные расходы — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение реализации публичного интереса.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2007. 27 апреля.
2. Купызин В. В. Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3.
3. Нечай А. А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М. — Харьков, 2011.
4. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / А. В. Габов, А. А. Каширкина, В. Ю. Лукьянова и др.; под ред. В. Ю. Лукьяновой. М.: Анкил, 2012.
5. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10.10.2014 № 78 «О Положении о бюджете Евразийского экономического союза» // URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 13.10.2014.
6. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) // URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.
7. Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков, 1907.
8. Карасева М. В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. № 12.
9. Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов. Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2009.
10. Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2012. (автор главы 20 — О. Б. Шемякина)

11. Финансовое право: Учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2012. (автор главы 23 — Н. И. Химичева)
12. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. М. Ашмарина, С. О. Шохин. — М., 2009. (автор главы 11 — Е. В. Кудряшова)
13. Бюджетное право России: конспект лекций / Сост. Л. Ю. Грудцына и М. А. Радионова. — М., 2006.
14. Брайчева Т. В. Государственные финансы. — СПб, 2001.
15. Пешкова Х. В. Обязательственный характер правоотношений осуществления расходов бюджета // Финансовое право. 2007. № 11.
16. Цыренжапов Ч. Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов. Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005.
17. Нечай А. А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: Дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005.
18. Черновехский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
19. Черновехский А. М. Особенности осуществления публичных расходов на поддержание стабильности банковской системы в Российской Федерации // Банковское право. 2010. № 2.
20. Мозолин В. П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1.
21. Завода Е. А. Публичный характер имущества Агентства по страхованию вкладов // Банковское право. 2009. № 1.
22. Курочкин С. А. Частные и публичные интересы в праве — системное исследование // Юридический мир. 2011. № 10.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева» // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3214.
24. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2009 № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д. И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3383.
25. Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2005 № 438-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб открытого акционерного общества «Уфимский нефтеперерабатывающий завод», открытого акционерного общества «Ново-Уфимский нефтеперерабатывающий завод», открытого акционерного общества «Уфанефтехим», открытого акционерного общества «Акционерная нефтяная компания «Башнефть» и открытого акционерного общества «Уфаоргсинтез» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем третьим пункта 1 статьи 83 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.
26. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1478-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дорофеева Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав положением подпункта 3 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.
27. Рукавишников И. В. Метод финансового права: Монография. — М., 2004.

28. Финансовое право России: учеб. пособие / отв. ред. М. В. Карасева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2011. (автор главы 1 — М. В. Карасева)
29. Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. — М., 2013. (автор параграфа 2.2 — Е. Ю. Грачева)

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 26.04.2007 «Poslanie Prezidenta Rossii Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniyu RF» // Rossiiskaya gazeta. 2007. 27 aprelya.
2. Kupyzin V. V. Pravovoi rezhim fondov denezhnykh sredstv kommercheskikh organizatsii // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. 2010. № 3.
3. Nechai A. A. Problemy pravovogo regulirovaniya publichnykh raskhodov // Ocherki finansovo-pravovoi nauki sovremennosti: monografiya / pod obshch. red. L. K. Voronovoi i N. I. Khimichevoi. — М. — Khar'kov, 2011.
4. Pravovye problemy formirovaniya mezhgosudarstvennykh ob'edinenii (na primere zony svobodnoi trgovli i Tamozhennogo soyuza EvrAzES): monografiya / A. V. Gabov, A. A. Kashirkina, V. Yu. Luk'yanova i dr.; pod red. V. Yu. Luk'yanovoi. М.: Ankil, 2012.
5. Reshenie Vysshego Evraziiskogo ekonomicheskogo soveta ot 10.10.2014 № 78 «O Polozhenii o byudzhete Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza' // URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 13.10.2014.
6. Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze (Podpisan v g. Astane 29 maya 2014 g.) // URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.
7. Migulin P. P. Nastoyashchee i budushchee russkikh finansov. Khar'kov, 1907.
8. Karaseva M. V. Finansovoe pravo Rossii: novye problemy i novye podkhody // Gosudarstvo i pravo. № 12.
9. Astafurov N. V. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennykh i munitsipal'nykh raskhodov. Dis. ... kand. jurid. nauk. Volgograd, 2009.
10. Finansovoe pravo: uchebnik / pod red. E. Yu. Grachevoi. — М., 2012. (avtor glavy 20 — O. B. Shemyakina)
11. Finansovoe pravo: Uchebnik / otv. red. N. I. Khimicheva. — 5-e izd., pererab. i dop. — М.: Norma, 2012. (avtor glavy 23 — N. I. Khimicheva)
12. Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. E. M. Ashmarina, S. O. Shokhin. — М., 2009. (avtor glavy 11 — E. V. Kudryashova)
13. Byudzhethoe pravo Rossii: konspekt lektsii / Sost. L. Yu. Grudtsyna i M. A. Radionova. — М., 2006.
14. Braicheva T. V. Gosudarstvennye finansy. — SPb, 2001.
15. Peshkova Kh. V. Obyazatel'stvennyi kharakter pravootnoshenii osushchestvleniya raskhodov byudzheta // Finansovoe pravo. 2007. № 11.
16. Tsyrenzhapov Ch. D. Pravovye osnovy gosudarstvennykh i munitsipal'nykh raskhodov. Dis. ... kand. jurid. nauk. Tomsk, 2005.
17. Nechai A. A. Pravovye problemy regulirovaniya publichnykh raskhodov v gosudarstve: Dis. ... d-ra jurid. nauk. Kiev, 2005.
18. Chernovekhskii A. M. Finansovo-pravovoe regulirovanie publichnykh raskhodov v Rossiiskoi Federatsii. Dis. ... kand. jurid. nauk. М., 2010.
19. Chernoverkhskii A. M. Osobennosti osushchestvleniya publichnykh raskhodov na podderzhanie stabil'nosti bankovskoi sistemy v Rossiiskoi Federatsii // Bankovskoe pravo. 2010. № 2.
20. Mozolin V. P. Pravovoi status gosudarstvennoi korporatsii i yuridicheskaya priroda prava

- sobstvennosti na prinadlezhashchee ei imushchestvo // Zhurnal rossiiskogo prava. 2009. № 1.
21. Zavoda E. A. Publichnyi kharakter imushchestva Agentstva po strakhovaniyu vkladov // Bankovskoe pravo. 2009. № 1.
  22. Kurochkin S. A. Chastnye i publichnye interesy v prave — sistemnoe issledovanie // Yuridicheskii mir. 2011. № 10.
  23. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.07.2004 № 14-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii chasti vtoroi stat'i 89 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhalobami grazhdan A. D. Egorova i N. V. Chueva' // SZ RF. 2004. № 30. St. 3214.
  24. Sm.: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 22.06.2009 № 10-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti punkta 4 chasti vtoroi stat'i 250, stat'i 321.1 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i abzatsa vtorogo punkta 3 stat'i 41 Byudzhetnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhalobami Rossiiskogo khimiko-tekhnologicheskogo universiteta im. D. I. Mendeleeva i Moskovskogo aviatsionnogo instituta (gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta)» // SZ RF. 2009. № 27. St. 3383.
  25. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 08.11.2005 № 438-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhalob otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Ufimskii neftepererabatyvayushchii zavod', otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Novo-Ufimskii neftepererabatyvayushchii zavod', otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Ufaneftekhim', otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Aktsionernaya neftyanaya kompaniya «Bashneft» i otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Ufaorgsintez' na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod abzatsem tret'im punkta 1 stat'i 83 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii' // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 2006. № 2.
  26. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 02.11.2011 № 1478-O-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Dorofeeva Aleksandra Valer'evicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav polozheniem podpunkta 3 punkta 1 stat'i 219 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii' // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 2012. № 2.
  27. Rukavishnikova I. V. Metod finansovogo prava: Monografiya. — M., 2004.
  28. Finansovoe pravo Rossii: ucheb. posobie / otv. red. M. V. Karaseva. — 4-e izd., pererab. i dop. — M., 2011. (avtor glavy 1 — M. V. Karaseva)
  29. Finansovoe pravo: uchebnyk dlya bakalavrov / otv. red. E. M. Ashmarina. — M., 2013. (avtor paragrafa 2.2 — E. Yu. Gracheva)