

ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются нормы Конституции Российской Федерации и действующего бюджетного законодательства, а также правовые позиции, выработанные как доктриной, так и правоприменительной практикой, в целях выявления принципов построения расходных обязательств. Выявлены общеотраслевые принципы расходов, а также специфические принципы. Представленный систематизированный подход в исследовании позволил резюмировать, что нормативно-правовое закрепление рассматриваемых принципов в специализированных законодательных актах позволит результативно и эффективно спланировать и реализовать механизм финансово-правового регулирования.

Ключевые слова: принципы расходных обязательств, расходные обязательства, бюджет, бюджетная система, финансовое право, бюджетное право.



Ольга Сергеевна ЗАБРАЛОВА,
докторант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
zabralovaolga@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.76.12.217-223

O. S. ZABRALOVA,

doctoral of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

zabralovaolga@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

LEGAL PRINCIPLES OF FORMING EXPENDITURE OBLIGATIONS OF THE BUDGETS OF THE BUDGET SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyzes the norms of the Constitution of the Russian Federation and the current budget legislation, as well as legal positions developed by both the doctrine and law enforcement practice, in order to identify the principles of construction of expenditure obligations. Industry-wide spending principles as well as specific principles are identified. The presented systematic approach in the study allowed us to summarize that the regulatory and legal consolidation of the principles under consideration in specialized legislative acts will allow us to effectively and efficiently plan and implement the mechanism of financial and legal regulation.

Keywords: principles of expenditure obligations, expenditure obligations, budget, budget system, financial law, budget law.

© О. С. Забралова, 2020

По справедливому высказыванию Н. И. Химичевой, «Вступление России в новый этап развития... отразилось на всех отраслях российского права и его системы в целом: на ее строении и направленности регулятивных функций, роли отраслей права и их институтов, правовые нормы которых приобрели новое содержание и нацеленность»¹.

Следовательно, без переосмысления протекающих в системе финансового права процессов, определения места расходных обязательств в системе бюджетного права сложно совершенствовать нормы права, определяющие порядок формирования указанных расходных обязательств бюджета соответствующего уровня бюджетной системы.

Так, категория «расходы бюджета» представлена в ст. 6 БК РФ², которая определяет их как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Расходы бюджета в его составе формируются с учетом расходных обязательств, а именно обусловленных законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанностей публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Из этого следует, что расходное обязательство есть обязанность публично-правового образования по предоставлению ассигнований из бюджетов субъектам, наделенным правом на их получение.

При этом определяющим в этих правоотношениях является не право получить денежные средства из соответствующего бюджета, а обязанность их выделить, т.е. предоставить указанным субъектам бюджетных правоотношений.

Однако прежде чем изучить правовую природу расходных обязательств, необходимо детально исследовать принципы формирования государственных и муниципальных расходов, на базе которых может быть построен эффективный механизм реализации финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Так, вопросами принципов в науке финансового права занимались многие исследователи, среди которых, безусловно, необходимо назвать Е. А. Ровинского. Он относил к принципам финансового права такие принципы, как плановость, демократический централизм, социалистический демократизм, социалистическая законность³.

¹ Химичева Н. И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления // Актуальные проблемы современного финансового права России : сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 8—9.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ См.: Финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 27—30 ; Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М. : Госюриздат, 1961. С. 20—23.

Современные ученые к числу основополагающих принципов финансового права причисляли принципы федерализма, законности и плановости⁴. В дополнение к перечисленным выше принципам можно добавить гласность, самостоятельность и государственную поддержку органов местного самоуправления, которые предлагают Е. Ю. Грачева и Э. Д. Соколова⁵.

Другими авторами науки финансового права называются принципы: приоритетности публичных задач; социальной направленности финансово-правового регулирования; финансовой самостоятельности органов местного самоуправления; распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей; участия граждан, общественных организаций в финансовой деятельности государства, ее контроле; гласности⁶.

Так, по мнению Н. А. Куфаковой, «независимо от источников поступления все денежные средства Советского государства имеют единые принципы их использования». К числу таких принципов автор относила законность, плановость, экономию, полноту отражения расходов в финансовых планах⁷.

Предложенные авторские классификации позволяют сделать однозначный вывод о том, что представители финансово-правовой мысли на протяжении многих лет размышляли над категорией «принципы расходов».

Представляется, что выделение принципов формирования и осуществления расходов на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации (федеральном, региональном и местном) возможно и без их привязки к централизованным и децентрализованным фондам. Можно согласиться с Ю. В. Пятковской, которая пишет: «Принципы государственных и муниципальных расходов являются основополагающими ориентирами в совершенствовании соответствующих правовых норм, определяют направления их развития и особенности правоприменения»⁸.

Бесспорным и основополагающим для финансового права, включая институт расходных обязательств, является принцип законности, означающий неукосни-

⁴ См.: Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2014. 128 с. ; Цареградская Ю. К. Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 35—39 ; Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации : учебник для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. 272 с. ; Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / под ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2020. 256 с.

⁵ См.: Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебное пособие. М., 2000.

⁶ См.: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Юрист. 2013. № 6. С. 8—9 ; Химичева Н. И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления. С. 11.

⁷ См.: Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1974. С. 317—318 ; М., 1982. С. 283—284.

⁸ Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Норма, 2017. С. 39.

тельное следование правовым нормам и законодательным требованиям при реализации государственных и муниципальных расходов. Рассматриваемый принцип в полной мере распространяет свое действие на всех участников финансово-правовых отношений.

Именно в законности непосредственным образом ярко проявляются единые политические, государственно-юридические закономерности политико-юридической надстройки в целом, причем так, что право, государство, демократия, законность выступают в качестве элементов единой системы, тесным образом взаимодействующих друг с другом взаимопроникающих социально-политических явлений⁹.

Несоблюдение рассматриваемого принципа автоматически повергнет в нестабильное состояние все сферы жизнедеятельности общества и государства ввиду того, что расходы, заложенные в соответствующих бюджетах, оказывают непосредственное влияние на развитие разных направлений государственной социально-экономической политики.

Следующим основополагающим принципом можно назвать федерализм, который заложен в основу формирования государственных и муниципальных расходов в рамках федеративного строения государства. Принцип федерализма лежит в основе построения Российской Федерации как федеративного государства, что нашло отражение в ст. 5 Конституции Российской Федерации¹⁰.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5).

В научных публикациях можно найти высказывания о том, что вопросы федерализма решаются в бюджетной сфере. В науке также часто используется категория «бюджетный федерализм»¹¹, единого определения которого до сих пор не найдено. При этом, по мнению В. Г. Ермакова, разделение федерализма на бюджетный, экономический и политический следует считать некорректным.

Тем не менее, рассматривая федерализм как форму государственного устройства, можно говорить о том, что применение данного принципа с позиций финансового права оказывает воздействие на построение бюджетной системы нашего государства. Например, по мнению Н. И. Химичевой, принцип федерализма в бюджетном праве гарантирует самостоятельность бюджетной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, едиными задачами и целями Федерации, реализовать которые призван федеральный бюджет¹².

⁹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 217.

¹⁰ URL: <http://pravo.gov.ru>.

¹¹ См. например: Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.

¹² См.: Химичева Н. И. Бюджетное право и бюджетные правоотношения // Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М., 1999. С. 147.

Есть и другая авторская позиция, основанная на сочетании принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничений бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъекта Федерации и входящих в них муниципальных образований¹³.

Принцип самостоятельности местного самоуправления в рамках осуществления публичных расходов отнесен к числу базовых принципов финансовой деятельности. Данный принцип нашел отражение в первую очередь в ст. 12 Конституции, из которой следует, что на территории нашего государства признается и гарантируется местное самоуправление. Более того, закреплено, что местное самоуправление осуществляется самостоятельно в пределах компетенции данных органов.

Также согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (ч. 1). Указанные органы входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3).

Следующим характерным принципом финансовой деятельности признается плановость. Традиционно плановость рассматривается как некий документ — план, в котором содержится комплекс мер и мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач, включая ресурсы, в том числе финансовые, на их реализацию. Данный принцип применим абсолютно для каждого направления финансовой деятельности. Любая деятельность, любое хозяйство основано на планировании этапов его осуществления. «Государство как хозяйство более сложное, распоряжающееся гораздо большими средствами и удовлетворяющее большее количество потребностей, чем частное или акционерное предприятие, гораздо больше последних нуждается в составлении сметы доходов и расходов»¹⁴.

Важно подчеркнуть, что независимо от политического режима и курса, избранного государством, планирование остается важным признаком регулирования экономического и социального развития общества и свидетельством грамотного управления публичными финансами.

Принцип плановости нашел свое закрепление в ст. 11 Бюджетного кодекса РФ, из которой следует, что бюджеты всех уровней бюджетной системы в Российской

¹³ См.: *Игудин А. Г.* О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // *Финансы*. 1998. № 8. С. 7.

¹⁴ См.: *Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. С. 75.

Федерации разрабатываются в форме бюджетных планов и облечены в форму законов и актов представительных органов муниципальных образований.

Еще одним из принципов расходных обязательств можно назвать принцип прозрачности, без которого сложно построить истинно демократическое общество. Прозрачность в первую очередь проявляется в открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при проведении ими финансовой политики, по сути, осуществления их деятельности под контролем со стороны общества.

В одном из своих постановлений Конституционный Суд РФ отмечал, что из Конституции РФ следует, что финансовое регулирование, бюджетная система РФ должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово емких решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов¹⁵.

Каждый из представленных принципов по отдельности и все в совокупности важны для формирования эффективного финансово-правового механизма. Однако анализ норм бюджетного законодательства позволяет сделать вывод о том, что проанализированные принципы относятся к числу общеотраслевых. В то же время можно выделить и ряд других принципов при осуществлении расходных обязательств: эффективность; достоверность; адресность, целевой характер и т.д., которые являются специальными (специфическими) принципами расходных обязательств.

В заключение отметим, что лишь законодательное закрепление принципов организации расходных обязательств как основ осуществления централизованных и децентрализованных государственных и муниципальных расходов может способствовать созданию результативного финансового механизма.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. — М., 1981. — Т. 1.
3. Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2014. — 128 с.
4. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации : учебник для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017. — 272 с.
5. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2012.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П.

6. *Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.* Финансовое право : учебное пособие. — М., 2000.
7. *Игудин А. Г.* О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1998. — № 8.
8. *Пятковская Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Норма, 2017.
9. Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. — М. : Госюриздат, 1961.
10. Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М., 1974 ; М., 1982.
11. Финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. — М., 1971.
12. *Химичева Н. И.* Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления // Актуальные проблемы современного финансового права России : сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. — Саратов, 2008.
13. *Химичева Н. И.* Бюджетное право и бюджетные правоотношения // Финансовое право : учебник. — М., 1999.
14. *Цареградская Ю. К.* Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. — 2015. — № 4.