

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Афони́на Екатерина Владимировна

ОБЪЕКТЫ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Химичева Нина Ивановна

Саратов – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Общетеоретическая характеристика объектов бюджетных правоотношений.....	13
1. 1. Эволюция категории объекта правоотношения в отечественной правовой науке.....	13
1. 2. Концептуальные основы понятия объекта правоотношения в финансовом праве.....	30
1. 3. Понятие и виды объектов бюджетных правоотношений.....	43
Глава 2. Особенности отдельных видов объектов бюджетных правоотношений.....	59
2. 1. Закон (решение) о бюджете как объект бюджетных правоотношений.....	59
2. 2. Доходы бюджетов как объекты бюджетных правоотношений.....	76
2. 3. Расходы бюджетов как объекты бюджетных правоотношений.....	96
Глава 3. Отдельные аспекты правового регулирования объектов бюджетных правоотношений.....	113
3. 1. Отражение социальной политики Российского государства в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений.....	113
3. 2. Реализация принципа федерализма в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений.....	130
Заключение.....	149
Библиографический список использованных источников.....	154

Введение

Актуальность темы исследования. В современном мире эффективность социально-экономического развития любого государства во многом определяется состоянием системы публичных финансов, в первую очередь бюджетной системы. Значимость бюджетной сферы в Российской Федерации может быть представлена в количественном выражении: в 2015 г. доля доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (26 687 млрд руб.¹) составила 33% валового внутреннего продукта (80 804 млрд руб.²). При этом современные проблемы функционирования бюджетной системы, возникающие в правоприменительной практике, свидетельствуют о необходимости принятия активных мер по совершенствованию правового регулирования бюджетных отношений.

Реализация государственной политики в любой сфере жизнедеятельности общества предполагает выделение бюджетных средств на финансирование тех или иных проектов и мероприятий. Динамичное развитие общественных отношений требует постоянного совершенствования процесса финансирования, внедрения новых бюджетно-правовых инструментов, повышения эффективности действующих механизмов. В условиях активно развивающегося законодательства особую актуальность приобретает научное исследование фундаментальных правовых категорий и принципов, лежащих в основе финансового и, в частности, бюджетного права. Исследование должно способствовать сохранению целостности финансового права и гармоничному развитию его подотраслей и институтов, а также проведению единой финансово-правовой политики, в том числе в бюджетной сфере.

¹ См.: Годовой отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения: 27.04.2016).

² См.: Официальная статистика. Национальные счета. Валовой внутренний продукт. Годовые данные. В текущих ценах [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 27.04.2016).

Понятие объекта правоотношения имеет особое значение в бюджетной сфере, поскольку именно объект и связанные с ним публичные интересы субъектов бюджетных правоотношений определяют характер правоотношения и необходимость его существования. Разработка определения и содержания категории «объект бюджетного правоотношения» позволит расширить представления о структуре и закономерностях возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений, что будет способствовать усилению системности формирования правового режима объектов бюджетных правоотношений, являющегося базовой составляющей системы правового регулирования бюджетной деятельности государства. Вопрос об объекте правоотношений остается дискуссионным как в общей теории права, так и в отраслевых юридических науках. Исследование этого вопроса применительно к бюджетным отношениям позволит дополнить представления об объекте правоотношения как общеправовой категории, а также обосновать и упорядочить применение данного понятия к нормам и институтам бюджетного права.

Степень научной разработанности темы исследования. Различные аспекты теоретической разработки бюджетных правоотношений привлекали внимание многих ученых. Значительный вклад в развитие теории бюджетного правоотношения внесли обширные исследования по финансовому праву Р.А. Гаврилюк, О.Н. Горбуновой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Г. Пауля, М.И. Пискотина, Н.И. Химичевой, а также работы В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, Ю.А. Крохиной, Х.В. Пешковой и ряда других исследователей, посвященные отдельным категориям или аспектам бюджетных правоотношений. Следует отметить, что проблематика объектов бюджетных правоотношений затрагивалась в финансово-правовой науке в контексте изучения общей теории правоотношения или отдельных ее элементов, но не выступала в качестве самостоятельного объекта исследования. До настоящего времени в правовой науке отсутствует единое представление об объекте бюджетных правоотношений, месте данного

понятия в структуре правоотношения, его содержании, критериях выделения объекта в бюджетном правоотношении, а также о том, какие предметы и явления выступают в качестве объектов, какова их взаимосвязь.

Недостаточное количество комплексных, системных научных исследований, посвященных понятию объекта правоотношения в бюджетной сфере, повышает актуальность и важность самостоятельных теоретических разработок указанных вопросов.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом исследования* выступают урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, складывающиеся по поводу образования, распределения и использования государственных и местных централизованных денежных фондов, в аспекте специфики их объектов.

Предмет исследования составляют нормы, закрепляющие правовой режим объектов бюджетных правоотношений, научные концепции и положения по исследуемой или смежной с ней проблематике, материалы правоприменительной практики, данные официальной статистики, отражающие различные характеристики объектов бюджетных правоотношений.

Цель и задачи исследования. *Цель* настоящего диссертационного исследования заключается в формировании концептуальных основ объектов бюджетных правоотношений, способных стать теоретической базой правового регулирования их разновидностей.

Цель диссертационного исследования предопределила постановку и решение следующих *задач*:

- обобщить научные представления об объекте правоотношения, его видах, содержании и месте в структуре правоотношения;
- выявить особенности использования категории объекта правоотношения в сфере финансовых правоотношений;
- сформулировать научное определение объекта бюджетных правоотношений, определить содержание данного понятия;

– установить специфику и значение закона (решения) о бюджете как объекта бюджетных правоотношений;

– определить содержание и особенности доходов и расходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений;

– дать характеристику правовых режимов доходов и расходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений, а также проанализировать их функционирование в рамках различных стадий бюджетного процесса;

– раскрыть механизм реализации социальной политики государства в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений и определить перспективы его развития;

– определить особенности отражения принципа федерализма в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов, ориентированных на достижение поставленной цели и решение названных задач. В числе общенаучных методов были использованы: диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, исторический, логический, системный, структурно-функциональный методы. Частнонаучные методы представлены сравнительно-правовым, формально-юридическим, статистическим методами, методом правового прогнозирования, антропосоциокультурным подходом.

Диалектическая методология позволила обосновать применение категории объекта в правоотношении в целом и в сфере бюджетных правоотношений в частности, раскрыть содержание понятия объекта бюджетных правоотношений. Исторический метод был использован при исследовании развития представлений об объекте правоотношения в отечественной правовой науке. Сравнительно-правовой метод применен при сопоставлении ряда понятий, представляющих интерес для исследования, таких как: «объект субъективного права» и «объект юридической обязанности», «бюджетная политика» и «бюджетно-правовая политика» и др.

Сочетание общенаучного абстрагирования и обобщения, а также системного, логического и структурно-функционального методов дало возможность разработать классификацию объектов бюджетных правоотношений, определить и описать их системное построение, выделить отдельные виды объектов бюджетных правоотношений и установить их взаимосвязь. Посредством использования формально-юридического и статистического методов было исследовано действующее правовое регулирование объектов бюджетных правоотношений. Метод правового прогнозирования позволил обосновать целесообразность принятия предлагаемых в работе изменений действующего законодательства.

Теоретическая база исследования. Настоящая работа основывается на научных достижениях общей теории права и отраслевых юридических наук, в частности, науки финансового права.

Базовое значение для формирования концептуальных основ категории объекта бюджетного правоотношения имеют положения и выводы ученых по общей теории права, в частности, содержащиеся в работах С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.М. Горшнева, А.П. Дудина, Е.В. Ермолаевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Н. Протасова, Р.О. Халфиной, Д.Н. Царева.

Поставленная в исследовании цель обусловила обращение к трудам ученых в сфере финансового, в том числе бюджетного, права, затрагивающим:

– общие вопросы финансовых и бюджетных правоотношений, принципы финансового права (Р.А. Гаврилюк, О.Н. Горбунова, С.В. Запольский, М.В. Карасева, А.Г. Пауль, Х.В. Пешкова, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева);

– вопросы бюджетных доходов (Е.М. Алексеев, Р.М. Мутушев, А.Г. Пауль, Р.Н. Чернеляк, К.Ю. Чуловский) и бюджетных расходов (Ч.Д. Циренжапов, А.М. Черновехский);

– вопросы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений (А.М. Ивлев, Ю.А. Крохина, Н.Е. Лосева, Н.И. Новикова, Д.Е. Фадеев, А.С. Шугаев);

– вопросы бюджетных правоотношений на различных стадиях бюджетного процесса: составление проекта бюджета (М.А. Клишина, Е.В. Рябова), исполнение бюджета (В.В. Бехер, О.А. Левина, В.И. Панкратова), отчетная стадия (Р.Е. Артюхин).

Нормативную базу исследования составили: международные нормативно-правовые акты, Конституция Российской Федерации; федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации (акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственные правовые акты), нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения. Кроме того, при написании работы были учтены позиции, изложенные в политических и экономических программных документах федерального уровня.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили акты Конституционного Суда Российской Федерации, данные практики арбитражных судов, официальные статистические данные Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена разработкой концептуальных основ объектов бюджетных правоотношений на базе философских и теоретико-правовых представлений, действующего бюджетно-правового регулирования и сложившейся правоприменительной практики. Элементы новизны присутствуют в авторском подходе к выявлению объектов бюджетных правоотношений посредством установления точки пересечения публичных интересов субъектов данных отношений, а также к определению объектов бюджетных правоотношений как единства их материальной составляющей и правового режима. Научная

новизна присуща сформулированной дефиниции понятия объекта бюджетных правоотношений, а также разработанной классификации объектов бюджетных правоотношений.

В результате проведенного исследования сформулированы отличающиеся научной новизной или содержащие элементы новизны **положения, выносимые на защиту:**

1. Обосновано использование категории интереса субъектов правоотношения в качестве критерия выделения объекта в финансовом правоотношении. С учетом особенностей бюджетных правоотношений, в частности обязательного участия публично-правового образования в лице соответствующих органов, уделено существенное внимание исследованию категории публичного интереса субъекта бюджетного правоотношения.

2. Объект бюджетного правоотношения предлагается понимать как объективное явление бюджетной сферы в единстве с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов бюджетных правоотношений, реализуемые в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей.

3. Система объектов бюджетных правоотношений сформирована на основе категорий «общее» и «частное». Бюджет как централизованный денежный фонд рассмотрен в качестве общего объекта бюджетных правоотношений, а отдельные элементы бюджета и его правового режима – в качестве видовых объектов бюджетных правоотношений, таких как: доходы бюджета, расходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, государственный и муниципальный долг и др.

4. Проведено разграничение объектов материальных и процессуальных бюджетных правоотношений, в соответствии с которым в общем смысле объектом материальных бюджетных правоотношений выступают бюджетные средства, а объектом процессуальных бюджетных правоотношений – правовые процедуры реализации материальных прав и обязанностей в отношении бюджетных средств.

5. Аргументировано рассмотрение закона (решения) о бюджете как особого объекта бюджетных правоотношений, проведен анализ правовой природы акта о бюджете. Отмечается ключевая особенность данного объекта, состоящая в том, что он, являясь объектом процессуальных правоотношений на стадиях составления бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, на других стадиях бюджетного процесса выступает источником формирования правового режима объектов как материальных, так и процессуальных правоотношений.

6. Обосновано рассмотрение доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета в качестве основных видовых материальных объектов бюджетных правоотношений. Выделены элементы материальной сущности и правового режима доходов и расходов бюджета, выступающие в качестве объектов правоотношений на различных стадиях бюджетного процесса.

7. Проведено разграничение доходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений и как объектов отношений, связанных с формированием доходов. Установлено, что формирование доходов в том смысле, который придается ему действующими нормами статей 53, 59, 64 Бюджетного кодекса Российской Федерации, происходит вне рамок бюджетных правоотношений. Момент получения денежными средствами статуса материальной составляющей объекта бюджетных правоотношений определен и связан с зачислением средств на единый счет бюджета.

8. С использованием антропосоциокультурного подхода определено положение человека как носителя права на удовлетворение публичных потребностей в качестве надструктурного элемента бюджетного правоотношения, обуславливающего общую направленность правового регулирования его объекта.

9. Обоснована необходимость законодательного закрепления в статье 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципа финансирования социальных обязательств в полном объеме, а также дополнения главы 5

Бюджетного кодекса Российской Федерации статьей 38.3 следующего содержания:

«Принцип финансирования социальных обязательств в полном объеме означает сохранение объемов финансирования расходов, необходимых для обеспечения поддержания достигнутого уровня социальных гарантий, в том числе в случае общего сокращения расходов бюджета».

10. Сформулирован вывод о том, что объектами межбюджетных отношений, за исключением отношений по разграничению доходов и расходов между бюджетами, выступают средства, передаваемые в качестве межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции, субсидии) и бюджетных кредитов, в совокупности с их правовым режимом. Особенности правового регулирования указанных объектов бюджетных правоотношений определяются спецификой реализации принципа бюджетного федерализма в современной России, выражающейся в преобладании идей централизации, концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Разработанные автором концептуальные положения имеют своей целью развитие науки финансового права и могут быть использованы для дальнейших научных исследований. Результаты диссертационного исследования могут быть учтены в процессе совершенствования правового регулирования отдельных объектов бюджетных правоотношений.

Сформулированные теоретические выводы и практические рекомендации могут быть применены в деятельности органов, являющихся участниками бюджетного процесса, а также использованы при подготовке учебной и учебно-методической литературы по финансовому праву и в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право» в юридических вузах и на юридических факультетах (институтах).

Обоснованность и достоверность результатов исследования обусловлены актуальностью, точно определенными объектом и предметом исследования, сформулированной целью и решенными задачами,

методологией и эмпирической базой исследования, а также широким спектром используемых библиографических источников. Основные, наиболее значимые положения механизма финансово-правового регулирования объектов бюджетных правоотношений комплексно исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, бюджетному законодательству и практике его применения.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения и выводы исследования отражены в 8 опубликованных научных статьях, четыре из которых – в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций, а также изложены в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях и круглых столах.

Ключевые теоретические положения и выводы диссертации использовались при проведении семинарских занятий по курсу «Финансовое право» в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Структура диссертации обусловлена поставленной проблематикой, объектом, предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

Глава 1. Общетеоретическая характеристика объектов бюджетных правоотношений

1.1. Эволюция категории объекта правоотношения в отечественной правовой науке

Понятие объекта правоотношения относится к числу категорий, имеющих первостепенное значение для всего механизма правового регулирования, его эффективности. Объект и его значимость определяют само существование тех или иных отношений, необходимость их регулирования посредством правовых норм.

Становление теории объекта правоотношения, как в зарубежной, так и в отечественной юридической науке, относится к концу XIX – началу XX веков, хотя вопросы, относящиеся к данной проблематике, разрабатывались учеными-юристами еще во времена римского права. Множественность и разнообразие взглядов ученых относительно объекта правоотношения обуславливает необходимость их систематизации и анализа в историческом аспекте.

Направление развития системы права и правовой науки в России всегда было обусловлено происходящими в стране историческими событиями и политическими изменениями. Наиболее резкие и кардинальные изменения в политической системе приводили к полному или частичному отказу от предшествовавшей правовой практики, обновлению законодательной базы, резкой смене ориентиров в правовой науке. В связи с этим при изучении исторических аспектов права целесообразно выделять хронологические периоды, для которых характерна общая преемственность в развитии правовой системы. Часто в этих целях в юридической литературе используется периодизация истории развития правовой науки с выделением дореволюционного, советского и постсоветского (современного) периодов. В истории исследования категории «объект правоотношения» в отечественной

правовой науке также можно условно выделить три указанных этапа. Данная периодизация вводится для удобства изучения и классификации взглядов ученых и не является абсолютной, выделенные периоды не изолированы друг от друга, отдельные научные течения, возникшие в одном периоде, развиваются и обогащаются в следующем, кроме того, в рамках одного периода научная мысль не была однородна, различные представления об объекте правоотношения поддерживались или отвергались, параллельно развивались различные, нередко взаимоисключающие теории. Учитывая эти обстоятельства, при изучении эволюции представлений об объекте правоотношения целесообразно ориентироваться не только на хронологическую последовательность, но и на идейную преемственность и близость научных теорий.

Зарождение концепции объекта правоотношения традиционно относится к концу XIX века. Отечественные юристы этого времени широко использовали современные им разработки западноевропейских ученых, которые, в свою очередь, опирались на труды еще более ранних исследователей и накопленный практический материал. К числу правоведов, в работах которых рассматривались вопросы, представляющие интерес для настоящего исследования, можно отнести Ф.В.Тарановского, А. Рождественского, Г.Ф. Шершеневича, П.Г. Виноградова, Н.М. Коркунова, Д.Д.Гримма и др. Анализ трудов названных ученых показывает, что проблема множественности определений объекта правоотношений имеет свои исторические корни и основана на развитии и усложнении системы права.

Следует сказать, что в рассматриваемый период термин «объект правоотношения» не получил широкого распространения; как правило, ученые использовали термин «объект права», понимая под ним объект субъективного права, что соответствовало традиции западноевропейской правовой науки. В частности, Г.Ф. Шершеневич использовал термин «объект права», определяя с его помощью «все то, что может служить средством

осуществления интереса», а именно, — вещи и чужие действия, «называемые имуществом с экономической точки зрения»³.

Однако российские правоведы, развивая идеи зарубежных ученых, обосновывали, вместе с тем, собственную трактовку категорий правового отношения, ставили вопросы об определении терминов «объект обязанности», «объект правоотношения», поднимали иные проблемы в рамках теории правоотношения.

Детальная разработка концепции объекта права и правоотношения потребовала дополнения теории новыми терминами, которые ставили новые вопросы, помогающие более подробно изучить сущность объекта. Например, А. Рождественский для решения вопроса о возникновении и прекращении юридической способности объекта ввел термин «объектоспособность»⁴.

Проблема объекта правоотношения в рассматриваемый период большинством ученых исследовалась в рамках частного, а именно гражданского права. Одна из наиболее распространенных концепций объекта правоотношения, представителем которой был А. Рождественский, во многом совпадает с представлениями, сложившимися в гражданском праве, и связана с такими категориями как «вещь», «действия обязанного лица», «имущественное право».

Развитием исследования указанных вопросов в дореволюционный период стали также: двухуровневая концепция объекта правоотношения, предложенная Ф.В. Тарановским; теория объекта-силы Н.М. Коркунова; взгляды Д.Д. Гримма, понимавшего под объектом правоотношения вещи в их естественных, физических свойствах, а также людей.

Ф.В. Тарановский различал «понятие объекта в смысле устанавливаемого нормой содержания обязанности и права и понятие объекта в смысле предмета, к которому относится соответствующее норме

³ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. 10-е изд. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1912.. С. 147.

⁴ См.: Рождественский А.А. Основы общей теории права. М.: Изд-во В.С.Спиридонова, 1912. С.111.

поведение обязанного и управомоченного»⁵. Объектом права первого порядка является поведение людей, выражающееся в действии, бездействии либо претерпевании; юридическим же объектом второго порядка выступают вещи, нематериальные блага и действия людей.

Н.М. Коркунов определил понятие объекта права в традиционном для своего времени ключе, как все то, что служит средством осуществления разграничиваемых правом интересов. Однако, из указанного определения данный автор вывел новую в своем роде теорию объекта-силы: «все наши интересы осуществляются не иначе, как с помощью какой-нибудь силы. Поэтому общим образом можно сказать, что объектом прав служат силы»⁶. Поскольку «отношение силы к субъекту необходимо влияет на характер самого права», а такое отношение определяется не чем иным, как природой соответствующей силы, Н.М. Коркунов предложил выделить четыре вида сил (четыре вида объектов) по их природе:

- собственные силы субъекта;
- силы природы;
- силы других людей;
- силы общества.

Впоследствии данная теория, безусловно, не лишенная научной ценности и оригинальности, в юридической литературе была подвергнута аргументированной критике, в частности со стороны Д.Д. Гримма.

Д.Д. Гримм, проведя критический разбор научных изысканий некоторых своих предшественников, предложил свое видение проблемы объекта в правовой сфере. Ученый утверждал, что «до сих пор при построении учения об объектах прав доктрина исходила от абстрактных типов. Вместо того, чтобы обратиться к подлежащим конкретным отношениям и путем анализа их раскрыть истинный смысл технических выражений и оборотов, входящих в состав соответствующих абстрактных

⁵ *Тарановский В.Ф.* Энциклопедия права (по изданию 1922 г.). СПб.: Лань, 2001. С. 159.

⁶ *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. 5-е изд. СПб: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1894. С. 154.

типов, начинают с анализа этих оборотов, надеясь таким путем добиться смысла прикрываемых ими реальных явлений»⁷. В результате автор приходит к выводу, что действительными объектами прав являются вещи и лица в материальном смысле.

Несмотря на то, что в дореволюционный период не было выработано единого представления об объекте правоотношения, подходящего к различным сферам правового регулирования, и очевидный уклон исследований в сторону гражданского права, анализ работ указанных ранее ученых позволяет сделать важные для настоящего исследования выводы. Большинство правоведов того времени признают, что правоотношение как юридический институт имеет определенную структуру, включающую элементы, имеющие некую правовую обусловленность. При рассмотрении объекта правоотношения как одного из таких элементов признается, что в его роли выступают не просто предметы материального мира, а вещи в юридическом смысле, кроме того, возможность какого-либо предмета или явления быть объектом права должна быть обусловлена правовыми предписаниями.

Советский период развития юридической науки характеризуется повышенным вниманием ко многим проблемам теории правоотношения, в том числе к вопросу о его объекте, что проявилось в создании многочисленных теорий, касающихся вопроса об объекте правоотношения, различных по критериям выделения объекта, характеру явлений, включаемых в данное понятие, наличию иерархии объектов в правоотношении, степени сложности и т.д. Одной из наиболее важных классификаций теорий объекта правоотношения является их деление на монистические и плюралистические исходя из количества предметов/явлений, которые могут быть признаны объектом в правоотношении.

⁷ *Гримм Д.Д.* К учению об объектах прав // Вестник права: Журнал Санкт-Петербургского юрид. об-ва. 1905. Кн. 8. С. 103.

Монистическая концепция в разных вариантах основывается на признании единого объекта, свойственного для всех правоотношений. Таким единым объектом в представлениях разных ученых могут выступать действия (поведение) субъектов правоотношения или предметы материального мира.

Первоначально монистическая теория объекта правоотношения была изложена Я.М. Магазинером, а позднее получила глубокое обоснование в работах О.С.Иоффе⁸. О.С.Иоффе, в частности, считал, что объектом правоотношения является не то, по поводу чего явление (правоотношение) возникает, а то, на что оказывается воздействие, и что обладает способностью реагировать на данное воздействие; поскольку к этому способно только человеческое поведение, единым универсальным объектом любых правоотношений были признаны действия субъектов. Что же касается вещей, то они, не являясь объектами прав, выступают объектами действия. «Разумеется, если бы объектом правоотношения были «поводы», в связи с которыми они возникают, то тогда в этом качестве могли выступать и вещи, и иные ценности, и действия людей, и многое другое, ибо правоотношения действительно устанавливаются по самым разнообразным поводам. Однако повод, в связи с которым создается то или иное явление, отнюдь не есть его объект. Объектом может быть лишь то, на что данное явление направлено, на что оно воздействует... Объектом правоотношения является то, на что направлено или на что воздействует правоотношение»⁹.

Указанные положения отнесены О.С. Иоффе к понятию «юридического» объекта правоотношения, под которым понимается «такое поведение обязанного лица, на которое вправе притязать управомоченный». При этом в указанных работах имеет место также понятие «материального» объекта правоотношения или объекта действия, на который

⁸ См.: *Магазинер Я.М.* Заметки о праве // Вестник юстиции Узбекистана. 1925. №4, №5; *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву // Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000.

⁹ *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 230, 239.

«правоотношение может воздействовать не непосредственно, а лишь через поведение его участников».

Концепция объекта-действия, изложенная в работах О.С.Иоффе и М.Д.Шаргородского, была подвергнута критике А.П. Дудиным на том основании, что понятию объекта противопоставляется не субъект, как того требует философское понимание объекта, а явление правоотношения в целом¹⁰.

Сторонники монистической концепции, признающие в качестве объекта поведение субъектов или общественное отношение в целом, сталкивались с определенными сложностями, связанными с необходимостью определения места предметов материального мира в правоотношении. Как и в работах О.С.Иоффе, это нередко приводило к удвоению объекта, что не всегда вело к решению проблемы, а только усложняло категорию объекта. К примеру, А.К. Стальгевич¹¹ выдвинул тезис о том, что объект правоотношения, как сложное явление, складывается, с одной стороны, из предмета правового регулирования, которым выступают общественные отношения, введенные в рамки правоотношения, а с другой стороны, из реального основания этого предмета. Реальное основание регулируемых правом общественных отношений составляет объект субъективных прав и обязанностей субъектов правоотношений. Таким образом, объект правоотношения складывается из общественных отношений и объекта прав и обязанностей. Данная схема имеет существенные недостатки, отмеченные Е.В. Ермолаевой: «Если учесть, что объектом прав и обязанностей могут быть действия субъектов, а общественные отношения включают, кроме прочего, поведение участников, в указанную схему закрадывается тавтология слагаемых»¹².

¹⁰ Дудин А.П. Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1980. С. 14-17.

¹¹ Стальгевич А.К. Теория государства и права: конспект лекций. Вып. 4. М., 1947.

¹² Ермолаева Е.В. Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 16.

В целом, можно сказать, что несмотря на последующую критику многих положений монистической концепции, представители данного направления обогатили теорию права исследованием важных вопросов, ценных для дальнейшей разработки целостного представления об объекте правоотношений.

Исследователи вопросов объекта правоотношений в советский период не обошли вниманием существующую в правовой науке проблему безобъектных правоотношений. Идея об отсутствии в некоторых видах правоотношений конкретного объекта возникает в результате ограничения понятия объекта и включением в него конечного числа категорий объектов действительности, а именно, реальных предметов материального мира и продуктов духовного творчества в обьективированной форме (вещи). Такое понимание объекта, по сути, также является монистическим, поскольку в этом случае вещь выступает единственно возможным объектом правоотношения. При этом очевидно, что далеко не для всех правоотношений можно определить некий предмет материального мира, с которым непосредственно связано возникновение и развитие правоотношения, действия его участников.

Р.О. Халфина, рассматривая проблему объекта правоотношения в рамках вопроса о структуре правоотношения, приходит к выводу, что «многие правоотношения, особенно в области государственного, административного, уголовного, семейного и некоторых других отраслей права, представляют собой акты поведения, не связанные с каким-либо конкретным, существующим вне правоотношения объектом»¹³. Обоснованность представлений об отсутствии объектов у некоторых правоотношений указанный автор строит на исключении категории объекта из структуры правоотношения. Действительно, если предположить, что объектом правоотношения являются только реальные вещи, существующие в

¹³ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. С. 214.

материальном мире объективно, независимо от отношения к ним, то объект права остается внешним к правоотношению, представляя собой предпосылку возникновения и развития правоотношения, но не элемент его структуры. В структуру же правоотношения в таком случае включаются следующие элементы: участники, их права и обязанности и реальное поведение¹⁴. Разработанная Р.О. Халфиной структура правоотношения представляет безусловный научный интерес в части исследования взаимосвязи категорий возможности и действительности с категориями структуры и элементов, исследования связей элементов структуры правоотношения. Однако для рассмотрения проблемы объекта правоотношения представляется более удачной традиционная схема правоотношения, включающая объект в качестве его элемента. Без категории объекта другие элементы структуры утрачивают свой смысл: невозможно определить, ради чего участники вступают в правоотношение, для чего они наделяются правами и обязанностями, каковы мотивы их реального поведения.

Ответ на вопрос о возможности существования безобъектных правоотношений зависит от того, что именно вкладывается в понятие «объект правоотношения». Если под объектом исследователь понимает только поведение лиц или общественное отношение в целом, урегулированное нормой права, то, как правило, на вопрос о возможности существования безобъектных отношений дается отрицательный ответ. При этом объект включается в состав правоотношения: «Если бы гражданские права и обязанности ни на что не были направлены, то есть не имели своего объекта, они утратили бы всякий реальный смысл. Вот почему объект также следует признать необходимым элементом гражданского правоотношения»¹⁵. Если же ученые придерживаются монистической теории и признают объектом только предметы материального мира, то вполне очевидным

¹⁴ См.: Халфина Р.О. Указ. Соч. С. 211.

¹⁵ Иоффе О.С. Советское гражданское право. М.: Юрид. лит., 1967. С. 96.

становится их вывод о том, что многие юридические отношения не имеют своего объекта.

Следует отметить, что даже в случаях, когда ученые высказывают положительное мнение о возможности существования безобъектных правоотношений, они признают значимость объекта: «Наличие объекта во многом определяет характер соответствующих отношений, конкретные акты поведения, закрепленные в виде модели в правах и обязанностях и реально осуществляемые в повседневной жизни. ... Объект правоотношения имеет значение для возникновения и развития многих видов правоотношений и для их структуры, не являясь вместе с тем элементом структуры»¹⁶.

Сторонники еще одного направления исследования категории «объект правоотношения», получившего развитие в советский период, – плюралистической теории – считают объектом правоотношения то, по поводу чего субъекты вступают в правоотношения. Такое представление позволяет рассматривать в качестве объектов различные явления и объекты материального мира, информационной сферы, общественной жизни, что в целом соответствует действительному многообразию существующих правоотношений.

В рамках плюралистической теории высказывалось немало оригинальных идей по вопросу об объекте правового отношения. В частности, И.Б. Новицкий и Л.А.Лунц высказали идею, получившую впоследствии широкое признание. Изучая вещные и обязательственные правоотношения, указанные авторы пришли к заключению о том, что объектом вещного правоотношения является вещь, а объектом обязательственного правоотношения – действия (воздержание от действий) обязанного субъекта¹⁷.

И.Л. Брауде была предложена идея о рассмотрении в качестве объекта правоотношения результатов деятельности субъектов. Данное предложение

¹⁶ Халфина Р.О. Указ. соч. С. 216-217.

¹⁷ См.: Новицкий И.Б., Лунц Л.А. Общее учение об обязательстве. М.: Юрид. лит., 1950.

стало логическим продолжением теории «объект-поведение субъектов», однако И.Л.Брауде считал, что само поведение людей представляет собой содержание правоотношений, а объект подразумевает под собой результат такого поведения¹⁸.

Разнообразие объектов правоотношений, рассматриваемых в рамках плюралистической концепции, обусловило необходимость их классификации. В качестве таковой нередко предлагалась классификация, отчасти совпадающая с классификацией объектов гражданских прав:

- вещи (материальные блага);
- продукты духовного творчества;
- личные нематериальные блага (имя, честь, достоинство);
- действия (воздержание от действий) субъектов правоотношения;
- результаты действий субъектов правоотношений¹⁹.

Однако данная классификация впоследствии была подвергнута критике на том основании, что она не в полной мере отвечает принципу единства основания классификации, «поскольку многие ряды этой классификации являются результатом действий субъектов правоотношений, то есть «перекрываются таким классификационным рядом как результат действий субъектов правоотношения»²⁰. Решением данной проблемы можно считать использование в качестве основы систематизации классификационных рядов объектов правоотношений связь объекта правоотношения с материальным содержанием правоотношения²¹.

В современной российской правовой науке продолжается разработка многих спорных вопросов, в том числе связанных с понятием объекта правоотношения.

¹⁸ См.: Брауде И.Л. К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву // Советское государство и право. 1951. №3. С. 57.

¹⁹ См.: Дудин А.П. Указ. соч. С. 76.

²⁰ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 147.

²¹ Подробнее см.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 158, 162.

Показательным для определения современного состояния проблемы объекта правоотношения в правовой науке является сравнительный анализ двух исследований, посвященных непосредственно объекту правоотношения, проведенных Д.Н. Царевым²² и Е.В. Ермолаевой²³. Оба исследователя провели исторический анализ представлений правоведов об объекте правоотношения и на его основе предложили свое видение данной проблемы, однако выводы ученых не только не совпали, но во многом оказались диаметрально противоположными. В то время как Е.В. Ермолаева идет по пути выработки универсальных критериев определения объекта правоотношения для различных сфер правового регулирования, Д.Н. Царев в своей работе последовательно отстаивает исходную установку о применимости понятия объекта правоотношения только для отраслей частного права.

Д.Н. Царев в своем исследовании утверждает, что «объект правоотношения – категория сугубо частного права, настолько, что она может рассматриваться в качестве критерия для разграничения частного и публичного права», и любые попытки перенесли данную категорию в сферу публичного права не имеют оснований. Исследователю представляется обоснованным максимальное сближение понятия «объект правоотношения» и понятия «имущество», в связи с чем признается малоэффективным использование в современной теории российского права концепции объекта правоотношения, не увязывающей категорию «объект правоотношения» с категорией «частная собственность». Автор дает следующее определение: «объект правоотношения – это то, что может быть предметом гражданского оборота и что признано таковым законодателем». Приводимый в рассматриваемом исследовании исторический анализ работ ученых по

²² См.: Царев Д.Н. Эволюция категории «Объект правоотношения» в отечественной юриспруденции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

²³ См.: Ермолаева Е.В. Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

вопросам объекта правоотношения во многом сориентирован на доказательство изначально определенных исследователем установок.

Кроме того, стоит обратить внимание, что важной методологической предпосылкой Д.Н. Царева является интерес к категории «объект правоотношения» исключительно с точки зрения юридической науки; автором не ставилась задача философского осмысления понятия «объект правоотношения». «Это понятие интересует нас постольку, поскольку оно является удобным инструментом для установления, исполнения и контроля за исполнением правовых предписаний со стороны соответственно законодателя, субъектов права, правоприменительных органов». Отсутствие опоры на философское понимание объекта в некоторой степени объясняет особенности подхода исследователя и отказ от универсального использования данного понятия.

В данном контексте следует отметить, что произрастание русской теории права на почве преимущественно права гражданского предопределило общее цивилистическое русло развития большинства общетеоретических институтов и конструкций. Однако относиться к этому обстоятельству можно по-разному, в том числе преодолевая рамки цивилистики в целях развития публично-правовой доктрины, как поступила, в частности, Е.В. Ермолаева.

Проведя анализ предшествующих научных изысканий по интересующему вопросу, Е.В. Ермолаева пришла к выводу, что, учитывая связь сущности объекта правоотношения с правовыми характеристиками явления объективной действительности, во избежание логических ошибок, в концепции объекта правового отношения следует выделять два аспекта: юридический и фактический. При этом собственно объектом правоотношения в юридическом смысле выступают исключительно правовые характеристики предмета или явления объективной действительности, так как только они способны реагировать на правовое

воздействие; для обозначения правовых характеристик явления объективной реальности автор использует термин «правовой режим».

Е.В. Ермолаева в своей работе проводит разграничение использования понятия «объект правоотношения» в онтологическом и категориальном смысле. Данная оговорка позволила автору определить соотношение объекта правоотношения и самого правоотношения: объект необходим для характеристики правоотношения (в категориальном смысле), но не входит в его состав (в онтологическом смысле). Вышеуказанное выделение юридического и фактического аспектов в данном случае характерно для объекта правового отношения в категориальном смысле.

Развивая идею выделения фактического и юридического аспектов, Е.В. Ермолаева отмечает, что понятие «правовой режим», обозначая порядок правового регулирования, выражающийся в особом сочетании юридических средств, определяющих права, обязанности и запреты для всех лиц в отношении явления или предмета, по поводу которого они установлены, отражает правовые характеристики явления и вполне подходит для обозначения объекта правового отношения.

Используя выведенное определение объекта правового отношения, исследователь применяет к нему категории общего, особенного и единичного. Правовой режим каждого отдельного предмета (явления объективной действительности), в отношении которого осуществляется или может осуществляться правовое регулирование, понимается как единичное. При этом представляется возможным выделить и некоторые общие признаки, черты правового режима той или иной группы единичных объектов. Из правового режима, который может являться объектом целой группы однородных отношений, можно выделить совокупности юридических средств, также представляющих, в свою очередь, правовые режимы определенных более конкретных явлений.

Указанным исследователем была предпринята попытка применения выведенной теории объекта правоотношения к различным сферам правовой

жизни. Исследуя сферу процессуальных правоотношений, автор приходит к выводу, что их объектом выступает правовой режим юридического процесса. В обоснование данной позиции приводится довод о том, что в процессуальных правоотношениях именно последовательное исполнение установленной процедуры составляет интерес субъектов отношений. Развивая понятия процесса и процедуры как объектов отношений, автор приходит к выводу об их применимости и для материальных правовых отношений: правовой режим предмета материального мира признается в таком случае общим объектом для определенной группы правоотношений, а определенное сочетание юридических средств этого режима составляет правовой режим юридически значимой процедуры, которая может осуществляться в отношении данного предмета²⁴.

Выводы Царева Д.Н. и Ермолаевой Е.В., посвятивших свои диссертационные исследования проблеме объекта правоотношения, позволяют говорить об отсутствии в современной российской правовой науке единства мнений относительно данного понятия и необходимости дальнейших исследований в указанной сфере.

В настоящее время категория объекта правоотношения продолжает разрабатываться, в том числе в традиционной для этого понятия сфере частноправовых, гражданских отношений. В данной сфере рассматриваются фундаментальные вопросы, такие как разграничение понятий объекта субъективного гражданского права, объекта гражданского правоотношения и объекта гражданского оборота. В частности, Белов В.А. предложил функциональный подход к проблеме объекта правоотношения, в рамках которой под объектом в специально-юридическом смысле понимается «любая субстанция, имеющая определенное юридическое значение (например — предопределяющая содержание правоотношения) и притом не

²⁴ См.: Ермолаева Е.В. Современная трактовка концепции объекта правоотношения // Российский юридический журнал. 2004. №1. С. 97-104.

совпадающая с его субъектами и содержанием, а также не входящая в число оснований его динамики (движения)»²⁵.

В свете развития гражданских отношений и возникновения новых явлений, требующих правовой регламентации и теоретической разработки, в правовой литературе появляются исследования, посвященные отдельным видам объектов правоотношений, к примеру, электронных денежных средств²⁶, рекламы²⁷ и др.

Активное развитие процессов информатизации общественной инфраструктуры вызывает естественную необходимость исследования категории информации, в том числе как объекта частноправовых отношений. В юридической литературе имеет место критика законодательного определения понятия информации как «слишком абстрактного, которое может привести к неточным толкованиям и вызвать неправильное определение информации как объекта информационных отношений»²⁸.

Современный этап развития правовой науки характеризуется продолжением оживленной дискуссии по вопросам, связанным с понятием объекта правоотношения. Ввиду развития публичных отраслей права, таких как административное и финансовое право, исследование проблемы объекта правоотношения выходит за рамки цивилистической доктрины, совершенствуя теоретическую основу отраслевых наук и обогащая общую теорию права новыми идеями и выводами.

Рассмотренные исследования, положения и выводы отечественных правоведов могут послужить теоретической основой выделения и изучения объектов бюджетных правоотношений. В частности, представляется

²⁵ Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота: сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2007. С. 73.

²⁶ См.: Колодкина М.В. Электронные денежные средства как объект гражданских правоотношений // Российская юстиция. 2011. №12. С. 8-9.

²⁷ См.: Минбалеев А.В. Понятие и виды рекламы как объекта информационных отношений // Информационное право. 2009. №2.

²⁸ Зейналов З.З. Проблемы определения информации как объекта информационных правоотношений // Информационное право. 2010. №1. С. 6-9.

целесообразным развитие применительно к сфере бюджетных правоотношений плюралистической теории объекта, предполагающей обозначение понятием «объект правоотношения» различных по своим свойствам предметов и явлений, объединенных общим функциональным назначением и положением в структуре правоотношения. Также перспективным направлением исследования видится дальнейшее развитие идеи выделения фактического и юридического аспектов объекта правоотношения; данный подход позволит наиболее полно раскрыть содержание рассматриваемой категории и выработать универсальные критерии выделения объектов бюджетных правоотношений, имеющих различную материальную и правовую природу.

1. 2. **Концептуальные основы понятия объекта правоотношения в финансовом праве**

Несмотря на признание самостоятельности и значимости категории объекта правоотношения, множество вопросов, связанных с данным понятием, в науке до сих пор не получили однозначного разрешения. Ввиду отсутствия единства взглядов и четких дефиниций в общей теории права, разработка понятия объекта правоотношения в отраслевых науках, в частности, в финансовом праве, представляет определенные сложности, преодоление которых является одной из важнейших задач правовой науки.

Научной основой выделения и изучения объекта правоотношения является общеправовое понимание объекта. Связь правовой категории «объекта правоотношения» и философской категории «объект» очевидна, однако не все авторы сходятся в вопросе о характере этой связи. В частности, С.С. Алексеев считал, что объект правоотношения не является понятием, родственным философской категории объекта, поскольку «в юридической науке категория объекта, в отличие от философской категории, связывается не непосредственно с субъектом, а понимается в ином, специальном плане – рассматривается объект применительно к правоотношению»²⁹.

И все же большинство ученых признают более тесную связь данных категорий. Введение понятия «объект правоотношения» в теорию правоотношения не случайно, оно обусловлено тем, что правовое отношение, являясь особой разновидностью общественного отношения, соотносится с последним как частное и общее. Общественное отношение, в свою очередь, возникает и развивается на основе межсубъектных взаимодействий и субъект-объектных связей. Таким образом, если категории деятельности и отношения являются общими по отношению к категории правового

²⁹ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. С. 329.

отношения, то и общефилософское понятие объекта выступает в качестве родового по отношению к объекту правоотношения.

Философское понятие объекта дает необходимое представление о коренных исходных характеристиках данного понятия, позволяющих исследовать его применительно к различным сферам человеческой деятельности, в том числе к правовым отношениям. Философское понятие выступает как общее, не раскрывающее специфических особенностей отдельных понятий, но дающее основу и научные ориентиры изучения последних.

Объект в философии понимается как «часть объективной реальности», которая «противостоит субъекту в его предметно-практической и познавательной деятельности»³⁰. Из данного определения можно вывести несколько общих характеристик, которые могут служить основой для последующего выведения понятия объекта правоотношения.

- Объект представляет собой часть реальности, существующей в действительности независимо от человека и его сознания.
- Объект противостоит субъекту, то есть существует вне субъекта, но в обязательной определенной связи с ним.
- Субъект выступает в активной роли по отношению к объекту, причем характер и направленность такой активности определяется свойствами объекта.

Понятие объекта правоотношения как видовое по отношению к общему понятию объекта, должно отвечать этим основным признакам, однако каждый признак находит свое специфическое преломление, обусловленное правовым характером отношений.

В структуре деятельности «субъект-объект» объектом выступает то, на что направлена активность субъекта. Схема отношения «субъект-объект-субъект» предполагает наличие нескольких активных субъектов,

³⁰ Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н., Ковалев С.М., Панов В.Г. Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. С. 452.

взаимодействующих между собой и с общим для них объектом. Чтобы выделить в любом отношении объект, необходим общий критерий его выделения, позволяющий определить, какая именно часть объективной реальности, задействованная в отношении, является его объектом. Наиболее последовательным раскрытием философского понятия объекта применительно к правоотношениям можно считать определение объекта правоотношения исходя из направленности интересов субъектов. Приведем пример. В правоотношении, связанном с выделением дотации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, объектом являются бюджетные средства, передаваемые в качестве дотации. Российская Федерация как субъект данного правоотношения посредством передачи указанных средств стремится удовлетворить интерес в выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов федерации, поддержании сбалансированности бюджетной системы в целом. Интересы субъекта Российской Федерации также направлены на бюджетные средства, передаваемые в качестве дотации, и состоят в получении возможно большего объема средств для решения задач своего региона, для его развития, в самостоятельном использовании имеющихся в распоряжении региона средств. Субъекты (Российская Федерация и субъект Российской Федерации) вступают в правоотношение, преследуя различные цели, однако в составе их мотивации имеется общая составляющая – денежные средства, выделяемые в форме дотации. Именно на этот объект направлены различные по своему характеру интересы обоих субъектов, и они вступают в правоотношение, поскольку только через такое правоотношение могут быть реализованы эти интересы. Именно в правовом регулировании объекта бюджетного правоотношения должен решаться вопрос обеспечения оптимального баланса этих интересов, определения приоритетов, защиты наиболее значимых для государства и общества интересов.

Термином «интерес» обозначается активная направленность субъекта «на различные объекты, освоение которых оценивается им как благо»³¹. Интерес может выражаться в стремлении обладать объектом, получить его в собственность, преобразовать или даже создать объект в соответствии с заданными характеристиками, использовать его определенным образом, передать иным субъектам и т.д. Так или иначе, направленность интереса субъекта может быть выявлена в любой осознанной деятельности и отношении, в том числе – в правовом отношении. Когда речь идет об отношении, то есть взаимодействии субъектов, их интересы пересекаются, поскольку, как отметил А.В. Малько, в правовом отношении «интересы одного могут быть реализованы лишь через посредство другого»³². Точкой пересечения интересов субъектов правоотношения выступает его объект.

Таким образом, объект, общий для субъектов правоотношения, может быть выделен путем определения направленности интересов субъектов. При таком подходе элемент объективной реальности, по поводу которого и ради реализации интересов к которому субъекты вступают в правоотношение, как раз и является объектом правоотношения. Следует отметить, что категория интереса в правоотношении важна не только при выделении объекта, она имеет решающее значение для формирования содержания правоотношения, регламентации субъективных прав и юридических обязанностей субъектов.

Как уже отмечалось, объект правоотношения, являясь понятием специальным по отношению к общей философской категории, обладает рядом специфических черт, составляющих, наряду с философской основой, сущность данного понятия. А.П. Дудин определил специфику понятия объекта правоотношения следующим образом: «Объектом правоотношения выступает не всякий предмет реальной действительности, а лишь такой, взаимодействие субъектов с которым, в силу особых свойств этого предмета,

³¹ Интернет-версия издания: Новая философская энциклопедия: в 4 т. Под редакцией В.С. Стёпина. М.: Мысль, 2001. [Электронный ресурс]. URL: <http://iph.ras.ru/enc.htm#> (дата обращения: 27.04.2016).

³² Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Юрист, 2004. С. 402.

небезразлично государству, а поэтому регулируется им, в результате чего и осуществляется не как простое общественное отношение, а в форме правового отношения»³³. Таким образом, именно характеристики объекта и его значимость во многом определяют необходимость издания соответствующей правовой нормы, регулирующей взаимодействие субъектов по поводу данного объекта, их права и обязанности по отношению к нему. В результате такого регулирования поведение субъектов в правовом отношении детерминируется свойствами объекта не непосредственно, а через правовые предписания. Связь субъекта с объектом, представленная в виде интереса к нему, также объективируется правом путем предоставления субъективных прав и наложения юридических обязанностей, необходимых для реализации этого интереса наиболее благоприятным для общества образом. Указанные характеристики объекта правоотношения учтены в определении, выведенном М.В. Карасевой для финансового правоотношения: «Под объектом финансовых правоотношений мы понимаем то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей»³⁴.

Признак объективности и предметности, присутствующий в характеристике философского понятия объекта, обретает специфическое развитие для объекта правоотношения в виде выделения фактического и юридического аспекта. Данное положение соотносится с отмечаемым специалистами в сфере теории права, в частности, М.И. Байтиным, разделением материального и юридического содержания самого правоотношения, где под материальным содержанием понимается «фактическое жизненное волевое отношение, которое лежит в основе правоотношения, из которого собственно и возникает правоотношение, а юридическое содержание составляют взаимные субъективные права (правомочия) и корреспондирующие им юридические обязанности его

³³ Дудин А.П. Указ. соч. С. 34.

³⁴ Карасева М.В. Указ. соч. С. 145.

субъектов»³⁵. Что же касается объекта правоотношения, то его фактический аспект проявляется в следующем: объект правоотношения представляет собой предмет или явление объективной действительности, существующие независимо от человеческого сознания и отношения к нему. Это могут быть материальные вещи, продукты духовного творчества в объективированной форме, различные явления действительности, результаты определенной деятельности, состояния различных сфер общественной жизни и т.д. Юридический аспект выражается в наличии у такого предмета или явления определенных правовых характеристик. Совокупность таких характеристик может быть обозначена понятием «правовой режим», под которым понимается «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, определяющих права, обязанности и запреты в отношении явления или предмета»³⁶. В финансовом праве юридический аспект проявляется особенно ярко в силу необходимости подробной регламентации не только прав и обязанностей субъектов по отношению к объекту правоотношения, но также количественных и качественных характеристик, дефиниций отдельных объектов, процесса их создания, форм и условий существования, целевого характера использования и т.д. Таким образом, объект правоотношения следует понимать как единство предмета или явления объективной действительности и его правового режима.

Рассмотрение объекта правоотношения в качестве самостоятельной правовой категории обуславливает необходимость разграничения со смежными понятиями, в частности, с понятиями объекта субъективного права и объекта юридической обязанности. Содержание данных понятий в трактовках различных авторов нередко пересекалось и даже отождествлялось, что, как правило, становилось следствием общего

³⁵ *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. М: ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 213.

³⁶ *Ермолаева Е.В.* Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 23.

положения о том, что «объектом правового отношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников»³⁷. Действительно, субъективные права и юридические обязанности устанавливаются именно в отношении конкретных объектов правоотношений и во многом определяются характером и значимостью последних, что, однако, еще не означает, что объект правоотношения является одновременно объектом субъективных прав и юридических обязанностей. Субъективные права и юридические обязанности представляют собой содержание диспозиции правовой нормы, то есть предписания о том, как дозволяется, предписывается или запрещается вести себя субъектам правоотношений. Следует отметить, что использование категории «объект» применительно к данным понятиям в определенной степени условно, поскольку «субъектом» в таком случае выступают сами субъективные права и юридические обязанности, что невозможно при строгом следовании философской трактовке объекта. В данном случае можно говорить лишь о том, что субъективные права и юридические обязанности определенным образом воздействуют, оказывают влияние на свой объект. Субъективное право как предписание, предоставленная правом возможность, обращено к сознанию и воле управомоченного субъекта, побуждая его к определенному поведению, а именно к совершению определенных действий, воздержанию от их совершения или требованию определенного поведения от обязанного лица. А.П. Дудин, проводя разграничение рассматриваемых понятий, писал: «Волевое поведение управомоченного субъекта правоотношения детерминируется субъективным правом, а волевое поведение обязанного субъекта – юридической обязанностью»³⁸. Таким образом, объектом воздействия субъективных прав и юридических обязанностей оказывается волевое поведение субъектов правоотношения. Субъективные права и юридические обязанности оказывают воздействие на

³⁷ Матузов Н.И. Правовые отношения // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 528.

³⁸ Дудин А.П. Указ. соч. С. 43.

поведение субъектов правоотношений, побуждая их реализовывать свой интерес к объекту правоотношения наиболее желательным для государства и общества образом. Из сказанного следует вывод, что понятия «объект правоотношения», «объект субъективного права» и «объект юридической обязанности» имеют самостоятельное значение и обозначают различные элементы, входящие в структуру правоотношения, при этом указанные категории тесно взаимосвязаны и изучение одной из них в отрыве от двух других не представляется возможным.

Учитывая вышеприведенные характеристики понятия «объект правоотношения» и основываясь на общих представлениях о предмете финансово-правового регулирования, можно дать следующее определение: объектом финансово-правовых отношений выступает явление объективной действительности с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов финансового правоотношения, реализуемые в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей по формированию, распределению и использованию государственных и муниципальных централизованных денежных фондов.

Специфика сферы существования объектов финансовых правоотношений (формирование, распределение, использование публичных фондов) определяет ряд особенностей, отличающих их от объектов иных правоотношений. В частности, следует отметить, что объекты финансовых правоотношений не существуют до и вне правоотношений в материальном смысле, они создаются и изменяются именно в процессе реализации субъектами своих прав и обязанностей в рамках финансовых правоотношений. Это связано в том числе с тем, что и сами «финансовые отношения, составляющие содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований, не существуют как фактические общественные отношения, а всегда приобретают правовую форму, т. е. форму правоотношений»³⁹. К примеру, вновь создаваемый внебюджетный

³⁹ Карасева М.В. Указ. соч. С. 30.

фонд не существует сам по себе до возникновения правоотношений, объектом которых он является. Однако тот факт, что фонд создается в рамках финансовых правоотношений, не отменяет признак предметности и объективности данного фонда как объекта отношений. Во-первых, юридическая составляющая данного объекта, то есть правовой режим фонда, уже определена нормами как постоянного, так и планового характера, и составляет нормативную модель будущего фонда. Во-вторых, признак объективности означает, что объект существует в реальной действительности независимо от сознания людей и отношения к нему, но не от действий субъектов, то есть объект может создаваться и изменяться в процессе отношений.

Императивный характер финансового права и ключевая роль в финансовых правоотношениях субъектов, представляющих различные уровни власти и управления, обуславливает необходимость соотнесения категорий теории финансового правоотношения с понятием финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Финансовая деятельность государства определяется как «осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов»⁴⁰. При осуществлении финансовой деятельности государство путем воздействия на экономические отношения, реализует стоящие перед ним цели, а муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность в целях решения задач местного значения. Именно в процессе осуществления финансовой деятельности возникают отношения, подлежащие регулированию нормами финансового права, то есть финансово-правовые

⁴⁰ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 87.

отношения. Таким образом, финансовая деятельность государства и муниципальных образований является сферой возникновения и развития финансовых правоотношений, и, в свою очередь, реализуется через такие отношения. Тесная взаимосвязь указанных понятий обуславливает целесообразность изучения финансово-правовых отношений и связанных с ними категорий исходя из особенностей финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансовая деятельность государства как разновидность социальной деятельности представляет собой систему взаимосвязанных элементов, таких как цель деятельности, субъекты, объекты, формы и методы деятельности. Цель в данном случае выступает одной из ключевых категорий, и определяется исходя из того, что финансовая деятельность государства представляет собой один из способов реализации государственной политики. Следовательно, целями финансовой деятельности выступают: социально-экономическое развитие, поддержание обороноспособности и безопасности страны, развитие федеративных отношений и др. Финансовая деятельность «призвана обеспечить, гарантировать не одну какую-то задачу или функцию государства, а практически все, поскольку в современной системе государственной функций трудно выделить хотя бы одну, реализация которой не требовала бы государственных затрат»⁴¹. В процессе финансовой деятельности субъекты этой деятельности – государство в лице компетентных органов – воздействуют на экономические отношения собственности, привлекая определенные виды доходов и накоплений юридических и физических лиц, и затем используя их для финансового обеспечения государственных функций. Таким образом, объектом финансовой деятельности являются экономические отношения – отношения собственности физических и юридических лиц, подвергаемые ограничению со стороны государства путем отторжения средств в виде налогов и иных платежей, а также отношения собственности публичных субъектов,

⁴¹ Карасева М.В. Указ. соч. С.13.

распоряжающихся привлеченными средствами в целях покрытия затрат на реализацию своих функций. Объект конкретного финансового правоотношения, когда в качестве такового выступает, к примеру, какой-либо публичный денежный фонд, включается в понятие объекта финансовой деятельности постольку, поскольку такая деятельность направлена на право собственности, ограниченное для создания этого фонда, и право собственности, реализуемое при использовании этого фонда.

Следует отметить, что рассмотрение финансовой деятельности государства как деятельности по образованию, распределению и использованию денежных фондов не является единственным вариантом трактовки данного понятия в правовой науке. В частности, С.В. Запольский понимает финансовую деятельность государства как преимущественно законодательную деятельность, «исключительно публичную сторону государственного и имущественного управления»⁴², выводя за рамки данного понятия практическую деятельность налоговых, таможенных и иных государственных органов, равно как и деятельность банков, налогоплательщиков, получателей бюджетных средств и т.д. Безусловно, следует согласиться с тем, что финансовая деятельность государства и финансово-правовые отношения – понятия не совпадающие, в том числе и по субъектному составу. При этом едва ли возможно рассматривать финансовую деятельность государства как реализуемую непосредственно, а не через деятельность его органов. Государство в большинстве случаев осуществляет свою деятельность через функционирование соответствующих структур, органов, выступающих от его имени, даже если речь идет о законодательной деятельности; такова особенность данного субъекта правоотношений. Что же касается финансового правоотношения, то оно подразумевает активность нескольких субъектов, с одной стороны – государственных органов, что как раз и является составной частью

⁴² Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С.30.

финансовой деятельности государства, а с другой стороны – иных субъектов, таких как налогоплательщики и получатели бюджетных средств. Деятельность последних, хотя и является необходимой для достижения результатов финансовой деятельности государства и относится к сфере ее воздействия, все же не входит в данное понятие и является самостоятельной составляющей финансового правоотношения.

Говоря о финансовой деятельности государства, следует отметить, что при безусловной значимости данной категории в финансовом праве, она не должна заменять или получать приоритет над категорией финансовых правоотношений. Финансовую деятельность государства целесообразно рассматривать как «методологический прием и как алгоритм участия государства в финансовых отношениях»⁴³. Противоположный подход, при котором финансовая деятельность государства абсолютизируется и заполняет всю сферу финансовых отношений, может привести к существенному нарушению баланса публичных и частных интересов, игнорированию прав и интересов иных, кроме государства, субъектов таких отношений, что противоречит демократическим ориентирам развития финансового законодательства и правоприменения. Не отрицая публичный характер финансового права, следует учитывать современные реалии экономических и иных общественных отношений, отличных от имевших место ранее отношений социалистического типа, основанных на жестких принципах власти и подчинения. Финансовые отношения из отношений господства в условиях свободных демократических отношений и принципов рыночного хозяйства неизбежно трансформируются в отношения взаимодействия. При этом, в сфере публичных финансов, безусловно, сохраняется юридическое неравенство субъектов, однако для подчиненной стороны формируется система гарантий, закрепленных прав и способов защиты интересов. Таким образом, в финансовое правоотношение возвращается практически не проявлявшийся ранее предоставительно-обязывающий характер,

⁴³ *Запольский С.В.* Указ. соч. С. 21.

свойственный правовому отношению как таковому. Возможности совершенствования правовой регламентации изменяющегося положения обеих сторон финансового правоотношения зависит, в том числе, от верного выделения объекта их интересов и определения его особенностей. Именно поэтому изучение объектов финансовых правоотношений в различных сферах имеет столь важное значение для формирования современного представления о финансовом правоотношении, и, в конечном счете, о финансовом праве в целом и его месте в правовом регулировании.

Подводя некоторый итог, можно заключить, что объект финансового правоотношения является самостоятельной категорией, включенной в систему взаимосвязанных понятий, характеризующих сферу финансовых правоотношений. Определяющими чертами данной категории являются: раскрытие его содержание через выделение материальной составляющей и правового режима; интерес субъектов в качестве критерия выделения объекта; ограничение сферы реализации указанных интересов правами и обязанностями по формированию, распределению и использованию государственных и муниципальных централизованных денежных фондов. Дальнейший научный анализ объектов финансовых правоотношений исходя из сформулированных положений позволит выстроить стройную структуру финансового правоотношения, определить характер взаимосвязи его субъектов, а также получить более полное представление о финансовой политике государства и выявить способы и методы более эффективного нормативно-правового регулирования.

1. 3. Понятие и виды объектов бюджетных правоотношений

Понятие объекта правоотношения необходимо рассматривать не только в общей теории права, но и применительно к отдельным сферам правового регулирования. Как отметил А.П. Дудин, «отраслевые юридические науки, не дублируя общую теорию государства и права, и руководствуясь принципиальными положениями, сформулированными этой общей юридической наукой, призваны всесторонне изучать объекты правоотношений «своей» отрасли, выявлять специфические черты, свойственные объектам только того или иного вида правоотношения»⁴⁴. В ряде случаев существенное научное и прикладное значение имеет изучение понятия объекта правоотношения в рамках подотрасли, в частности, в рамках бюджетного права как основной подотрасли финансового права. Такой подход обусловлен определенной обособленностью бюджетного права, спецификой, а также принципиальной значимостью понятия объекта правоотношения для реализации таких основополагающих начал бюджетного права, как бюджетный федерализм, сбалансированность бюджетов и др.

Общее определение объекта бюджетных правоотношений может быть выведено из определения объекта финансовых правоотношений, рассмотренного в предыдущем разделе настоящего исследования, путем конкретизации сферы правоотношений, что объясняется единством отрасли финансового права. Учитывая философские основы категории объекта и общетеоретическое определение объекта правоотношения исходя из направленности интересов субъектов, объект бюджетного правоотношения следует понимать как объективное явление бюджетной сферы в единстве с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов бюджетных правоотношений, реализуемые в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей.

⁴⁴ Дудин А.П. Указ. соч. С. 79.

Приведенное определение намечает общие ориентиры выделения и исследования объектов бюджетных правоотношений, но не дает полного представления об их специфике, что будет возможно при более глубоком анализе различных видов бюджетных правоотношений.

Объект бюджетного правоотношения может существовать в качестве самостоятельного понятия в силу наличия у него специфических особенностей, позволяющих выделить объекты бюджетных правоотношений из множества других объектов, в частности, из числа объектов финансовых правоотношений. Существенные черты данного понятия связаны с представлениями о бюджетных правоотношениях как об отношениях, складывающихся «в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов»⁴⁵. В интересах проводимого исследования следует уточнить, какие именно фонды будут рассматриваться под общим понятием «бюджет».

Статья 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации включает в бюджетную систему, помимо бюджетов публично-правовых образований, также бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Такое объединение вызывает разногласия в научной среде: в науке финансового права высказывается мнение об условности и нелогичности включения бюджетов государственных внебюджетных фондов в бюджетную систему⁴⁶. Ю.А. Крохина предложила рассматривать данные фонды как обособленные вне бюджетной системы финансовые средства, управляемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования социальных конституционных прав граждан⁴⁷. А.А. Саттарова также

⁴⁵ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 189.

⁴⁶ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 195; *Ногина О.А.* Принципы бюджетной системы в процессе формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 1. С. 149-158.

⁴⁷ Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 306.

выделяла государственные внебюджетные фонды за пределы бюджетной системы в противовес бюджетным фондам, формируемым в составе бюджетной системы государства⁴⁸. При этом в юридической литературе отмечается⁴⁹, что на практике суды придерживаются буквального толкования норм Бюджетного кодекса РФ и однозначно относят государственные внебюджетные фонды к бюджетной системе. Не проводя категоричного разграничения государственных внебюджетных фондов и бюджетной системы, и соответственно, отношений по формированию и функционированию данных фондов и бюджетных отношений, следует согласиться, что правовой режим государственных внебюджетных фондов отличается существенной спецификой. Данный факт обуславливает целесообразность изучения объектов правоотношений по формированию и функционированию государственных внебюджетных фондов в рамках самостоятельных исследований. В данной диссертационной работе исследование будет проводиться в отношении объектов бюджетных правоотношений, складывающихся в процессе формирования и использования бюджетов публично-правовых образований.

Выделение государственных и местных бюджетов в качестве объектов бюджетных отношений является очевидным выводом, вытекающим из анализа предмета бюджетного права. Однако более детальное рассмотрение сферы бюджетных правоотношений выявляет необходимость детализации указанных положений; это объясняется различиями в характере бюджетных отношений.

Одной из особенностей бюджетного права является разграничение материальных и процессуальных норм, в том числе на законодательном уровне, о чем свидетельствует выделение бюджетного процесса в особую третью часть Бюджетного кодекса РФ. Разделение норм бюджетного права

⁴⁸ См.: *Саттарова А.А.* Фонд как институт финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7, 15.

⁴⁹ *Лермонтов Ю.М.* Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2015. Комментарий к статье 10.

на материальные и процессуальные подразумевает также выделение материальных и процессуальных правоотношений, регулируемых соответствующими нормами. Если в материальных правоотношениях реализуются материальные права и обязанности субъектов в отношении государственных и муниципальных бюджетов, то процессуальные правоотношения выражают юридическую форму, в которой происходит взаимодействие субъектов и участников бюджетных правоотношений. При этом между процессуальными и материальными правоотношениями существует неразрывная связь; «процессуальные правоотношения имеют значение именно как форма реализации материальных прав и обязанностей»⁵⁰. Связь материальных и процессуальных правоотношений в бюджетной сфере прослеживается через соотношение их структурных элементов. К примеру, если Российская Федерация выступает в материальном правоотношении субъектом права собственности в отношении средств федерального бюджета, в процессуальном отношении, связанном с осуществлением тех или иных действий со средствами бюджета, субъектом выступает соответствующий федеральный орган, действующий от имени Российской Федерации. Что же касается объектов материальных и процессуальных бюджетных правоотношений, то для проведения соотношения между ними необходимо вначале определить, какие именно явления относятся к объектам обоих названных видов правоотношений.

Материальные бюджетные правоотношения имеют имущественный характер, ярко проявляющийся в современных условиях. Объектом таких отношений являются денежные средства, объединенные в рамках соответствующих фондов. При этом понятие денег в определенной степени условно по отношению к цивилистической доктрине, поскольку, как справедливо отмечает М.В. Карасева, в бюджетном праве деньги «опосредуют безэквивалентное движение средств государственных и

⁵⁰ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 75-76.

муниципальных фондов»⁵¹. Бюджетно-правовая определенность денежных средств как объекта бюджетных правоотношений достигается при их консолидации путем установления правового режима, включающего определение собственника средств, прав и обязанностей по отношению к ним иных субъектов, регламентацию порядка формирования и расходования средств, определение целей их использования, а также соблюдение определенной процедуры. Учитывая закрепленные в нормах бюджетного права правовые режимы, общее определение объекта бюджетного правоотношения в отдельных материальных отношениях конкретизируется такими понятиями как доходы и расходы бюджетов, дотации, субвенции, субсидии, нефтегазовый трансферт, резервные фонды, целевые бюджетные фонды и т.д.

Процессуальные бюджетные отношения занимают в определенном смысле подчиненное, служебное положение по отношению к бюджетным материальным правоотношениям, являясь необходимой формой реализации материальных бюджетных прав, что отражается и в соотношении объектов таких правоотношений. Если объектом материальных бюджетных правоотношений выступают средства соответствующих бюджетов в единстве их материального содержания и правового режима, и именно на данные средства направлены интересы субъектов таких отношений, то в процессуальных правоотношениях активность субъектов направлена на исполнение установленной процедуры реализации прав и обязанностей относительно средств бюджета. Между субъектом бюджетного правоотношения с его интересом к объекту и самим объектом в виде определенного денежного фонда находится такое явление, как установленная процедура осуществления тех или иных действий с данным денежным фондом, которое субъект не может обойти.

⁵¹ Карасева М.В. Деньги — объект имущественных финансовых отношений // Законодательство и экономика. 2006. №11. С. 54.

При исследовании особенностей процессуальных отношений Е.В. Ермолаевой было предложено считать объектом процессуального правоотношения саму установленную правовыми нормами процедуру, поскольку, по мнению исследователя, в конкретном правоотношении «участников интересует именно процедура, ее правовые последствия»⁵². Представляется возможным согласиться с данным утверждением лишь отчасти. Интерес участников правоотношения к процедуре реализации прав и обязанностей является производным от интереса к реальному благу, являющемуся объектом правоотношения. Процедура как таковая не составляет интерес субъекта, он прибегает к ней лишь для реализации своего действительного интереса к объекту. Указанное положение сближает процедуру с рассмотренным ранее понятием предмета правоотношения.

При этом нельзя не согласиться, что именно процедура играет ключевую роль в процессуальном правоотношении. Чтобы определить место процедуры в структуре процессуального бюджетного правоотношения, обратимся для начала к общему значению данного термина. В толковом словаре Д.Н. Ушакова дается следующее определение: процедура (от латин. *procedo* - иду вперед) - порядок выполнения, ряд последовательных действий, необходимых для выполнения чего-либо⁵³. В юридической науке имеет место достаточно часто употребляемый термин «юридическая процедура», под которым понимается «предусмотренный законом порядок совершения отдельного процессуального действия»⁵⁴. Процедура может рассматриваться также в более широком смысле, как «совокупность процедурных правил, связанных с установлением общего порядка (процедурного режима)

⁵² Ермолаева Е.В. Современная трактовка концепции объекта правоотношения // Российский юридический журнал. 2004. №1. С. 102.

⁵³ Толковый словарь Ушакова онлайн [Электронный ресурс]. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=61383> (дата обращения: 14.10.2015).

⁵⁴ Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003 [Электронный ресурс]. URL: http://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные_начала_общей_теории_права/Юридическая_процедура (дата обращения: 14.10.2015).

осуществления (реализации, применения) норм материального права»⁵⁵. Значение процедур в правовом регулировании состоит в выполнении ими функции «организующего средства обеспечения непринудительной реализации права»⁵⁶. Термин «правовая процедура» находит широкое применение во многих областях права, что подтверждается наличием таких устоявшихся отраслевых понятий, как законодательная процедура, избирательная процедура, налоговая процедура, таможенная процедура, процедура медиации и т.п. Это свидетельствует об универсальности категории «процедура» и ее применимости при характеристике разнообразных видов процессуальных правоотношений.

Использование понятия «процедура» в характеристике бюджетных правоотношений приводит к необходимости его соотнесения с понятием «процесс». Общее лексическое значение слова процесс – «ход, развитие какого-либо явления, последовательная закономерная смена состояний в развитии»⁵⁷, – позволяет предположить, что использование законодателем термина «бюджетный процесс» объясняется непрерывностью и возобновляемостью бюджетных правоотношений. Традиционно это понятие используется в процессуальных отраслях, и в науке имеет место мнение, согласно которому понятие «процесс» может применяться только к правоотношениям, посредством которых осуществляется разрешение споров о праве и правовое принуждение. В данном контексте следует обратить внимание на подход, предложенный В.Н. Протасовым. Исследователь определяет юридическую процедуру как разновидность социальной процедуры, которая в свою очередь представляет собой «систему, которая: а) ориентирована на достижение конкретного социального результата; б) состоит из последовательно сменяющихся друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована целесообразными общественными

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 442, 447.

⁵⁷ Толковый словарь Ушакова онлайн. URL: <http://ushakovdictionary.ru./word.php?wordid=61395> (дата обращения: 14.10.2015).

отношениями; в) обладает моделью своего развития, предварительно установленной на нормативном или индивидуальном уровне; г) иерархически построена; д) постоянно находится в динамике, развитии; е) имеет служебный характер: выступает средством реализации основного, главного для нее общественного отношения»⁵⁸. Что же касается процесса, В.Н. Протасов обозначает указанным понятием процессуальную процедуру, «объем и характер которой определяется тем, что она служит реализации материального охранительного правоотношения, тогда как другой разновидностью правореализующей процедуры является материальная процедура (служит реализации материального регулятивного правоотношения)»⁵⁹. Таким образом, при рассмотренном подходе использование понятия процесс соотносится с делением правоотношений на охранительные и регулятивные, тогда как понятие «процедура» рассматривается предельно широко, что позволяет использовать его для характеристики любых правоотношений, в которых реализуется установленный порядок поведения субъектов. Осуществленная В.Н. Протасовым разработка понятий юридической процедуры и процесса представляет несомненную научную значимость. Тем не менее, в интересах поддержания терминологического единства в правовой науке представляется нецелесообразным отказываться от принятого в теории права деления правоотношений на материальные и процессуальные, учитывая, что сфера процессуальных отношений по своему содержанию соотносится с широким пониманием юридической процедуры в теории данного исследователя.

Возвращаясь к определению объекта материальных бюджетных правоотношений, стоит заметить, что совокупность различных процедур осуществления действий с объектами материальных правоотношений (средствами бюджетов) является одной из составляющих правового режима данных объектов. Следовательно, правовая процедура уже входит в понятие

⁵⁸ Протасов В.Н. Юридическая процедура. М: Юрид. лит., 1991. С. 6-7.

⁵⁹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юрид. лит., 1991. С. 62.

объекта бюджетного правоотношения. При этом именно в процессуальном бюджетном правоотношении процедурная составляющая правового режима объекта выступает на первый план и начинает активно осваиваться субъектами правоотношения. Таким образом, общим объектом процессуальных бюджетных правоотношений также выступают средства бюджетов в совокупности с установленным правовым режимом. При этом в конкретном правоотношении наиболее активно в качестве объекта задействуется какая-либо часть, составляющая правового режима общего объекта, а именно – отдельная правовая процедура. В состав объекта процессуального правоотношения в таком случае не включаются иные правовые процедуры, однако актуальными остаются материальная составляющая объекта правоотношения, а также общие для всех процедур установки и принципы, входящие в правовой режим объекта.

Наличие в составе объекта процессуального бюджетного правоотношения правовой процедуры в качестве основного его элемента придает объекту специфику, допускающую различные научные толкования. А.Г. Пауль, в частности, отмечает, что «объекты бюджетно-процессуальных отношений неотделимы от их материального содержания»⁶⁰. Как известно, материальное содержание правоотношения составляют действия субъектов по реализации установленных прав и обязанностей. При этом понятие правовой процедуры, определяя последовательность действий субъектов, действительно, представляет собой, по сути, некую модель порядка реализации их прав и обязанностей. Однако если представить правовую процедуру как часть правового режима средств бюджета, необходимо будет признать, что объект в процессуальном правоотношении остается самостоятельным элементом, имеющим как юридическую (правовая процедура, другие элементы правового режима), так и материальную (средства бюджета) составляющие.

⁶⁰ Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С.11.

Говоря о процессуальных бюджетных правоотношениях, следует иметь в виду, что и внутри этой группы можно выделить принципиально различные по содержанию и функциональному назначению правоотношения. В.М. Горшенев, говоря о юридическом процессе в широком понимании, выделил четыре его разновидности: учредительный, правотворческий, правоприменительный и контрольный⁶¹. В той или иной степени все четыре указанные разновидности имеют отношение к бюджетному процессу. Большая часть процессуальных бюджетных правоотношений носит правоприменительный характер, и именно к ним преимущественно относятся рассмотренные выше положения. Отношения учредительного характера, даже если они развиваются в бюджетной сфере, как правило, не входят в область правового регулирования бюджетного права. Что же касается правотворческих и контрольных правоотношений, о них следует сказать особо.

Отличительной особенностью бюджетного права является наличие комплекса отраслевых норм о создании правовых актов. Данное обстоятельство обусловлено тем, что возобновляемый характер бюджетных правоотношений предполагает необходимость создания особых плановых актов; причем в силу характерных особенностей таких актов их издание не вписывается в стандартную законотворческую процедуру. Составление проектов и принятие соответствующих плановых актов является органической частью циклического бюджетного процесса, тесно взаимосвязанной с другими его частями, в силу чего в настоящее время и на законодательном уровне, и в научном сообществе составление проектов бюджетов и принятие соответствующих актов о бюджете признаются самостоятельными стадиями бюджетного процесса. Специфика правотворческих отношений обуславливает наличие в их структуре особых объектов. «Только для бюджетных правоотношений характерен столь

⁶¹ См.: Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков: Изд-во при ХГУ Издат. Объединения «Вища школа», 1983. С. 65.

уникальный объект как закон о бюджете на текущий год (и плановый период – прим.), проект бюджета и бюджет как плановый акт»⁶². Действительно, в процессуальных бюджетных правоотношениях именно на перечисленные объекты направлены интересы, и именно по отношению к ним субъектам предоставляются права и обязанности. Проекты бюджетов и бюджеты как законы и финансово-плановые акты, выступая в качестве объектов правоотношений, обладают существенными особенностями, что однако не исключает их из общей системы объектов бюджетных правоотношений. Бюджет как финансово-плановый акт является отражением бюджета как денежного фонда, он фиксирует его характеристики в правовой форме, то есть, по сути, формирует правовой режим средств бюджета. Учитывая цикличность бюджетных правоотношений, правовой режим бюджета ежегодно обновляется, что создает возможность бесперебойного функционирования денежного фонда.

Еще один вид юридического процесса – контрольный процесс – также имеет место в сфере бюджетных правоотношений и обладает значительной спецификой. Ю.А. Крохина⁶³ относит отношения по осуществлению бюджетного контроля к разновидности отношений с «незафиксированным» объектом, то есть с объектом, не установленным в соответствующей правовой норме и не вытекающим прямо из ее анализа. Указанная позиция является интерпретацией предложенной С.С.Алексеевым классификации объектов правоотношения на делимые и неделимые. В основу данной классификации положена связь объекта правоотношения с материальным содержанием правоотношения. С учетом указанного критерия к неделимым относятся такие объекты правоотношений, которые представляют собой неделимый (или делимый лишь в процессе теоретической абстракции) от материального содержания правоотношения

⁶² Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2004. С. 419.

⁶³ Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Химичевой Н.И. М.: Норма, 2001. С. 220-221.

результат деятельности обязанного лица⁶⁴. Для отношений по осуществлению бюджетного контроля рассмотренная классификация действительно актуальна, поскольку в таких правоотношениях публичный интерес субъекта направлен на сам результат контрольной деятельности, то есть получение в результате наблюдения и проверки информации об исполняемости и соблюдаяемости правовых предписаний, выявление и пресечение нарушений. Таким образом, в процессуальных правоотношениях по бюджетному контролю объектом правоотношения выступает результат исполнения уполномоченными субъектами процедуры по осуществлению бюджетного контроля. При этом следует отметить, что необходимость контроля правильности и эффективности аккумулирования и использования бюджетных средств вытекает из самой природы материального объекта бюджетных правоотношений, ведь, как справедливо отмечается в юридической литературе, финансам присуща контрольная функция⁶⁵. В связи с этим контрольные механизмы составляют обязательную часть правового режима бюджета как денежного фонда.

Из сказанного можно заключить, что своеобразие объектов различных видов процессуальных бюджетных правоотношений сводится к выделению наиболее активно задействуемых в конкретных отношениях элементов правового режима общего объекта материальных бюджетных правоотношений. Данный вывод позволяет говорить о едином объекте, характерном для всей сферы бюджетных правоотношений, в качестве которого выступает бюджет как денежный фонд в единстве его материального содержания и правового режима.

Система бюджетных правоотношений неоднородна и обладает достаточно сложной структурой. Помимо деления правоотношений по характеру на материальные и процессуальные, государственное устройство

⁶⁴ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 158, 162.

⁶⁵ См., напр.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 23.; *Финансовое право: учебник / О.Н.Горбунова, Е.Ю.Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю.Грачева, Г.П. Толстопятенко.* М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. С. 7.

Российской Федерации обуславливает разграничение бюджетных правоотношений в зависимости от уровня бюджетной системы. Учитывая положения статьи 10 Бюджетного кодекса РФ, можно говорить о бюджетных правоотношениях федерального уровня, бюджетных правоотношениях на уровне субъектов РФ и муниципальных бюджетных правоотношениях, включающих два подуровня - муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения и подуровень городских и сельских поселений, внутригородских районов. На каждом уровне бюджетные правоотношения обладают существенной спецификой, что является отражением различий в характеристике объектов этих отношений. Бюджет каждого уровня бюджетной системы предназначен для финансового обеспечения деятельности органов соответствующего уровня и решением стоящих перед ними задач в соответствии с разграничением полномочий и предметов ведения. Соответственно, объем доходов и расходов бюджета должен быть пропорционален количеству и масштабности (затратности) задач, стоящих перед органами власти и управления конкретного уровня, объему их полномочий. С этим связано требование об обязательном финансовом обеспечении передачи отдельных полномочий от одного уровня власти и управления другому. Следует отметить, что бюджеты уровней бюджетной системы Российской Федерации самостоятельны (статья 31 Бюджетного кодекса РФ), однако далеко не изолированы друг от друга, напротив, находятся в тесном взаимодействии благодаря комплексу межбюджетных отношений.

К понятию объекта правоотношения применимы категории общего, частного и единичного. Применение данных категорий к объекту правоотношения зависит от масштаба рассматриваемой сферы регулирования. В рамках бюджетного права общим объектом выступают средства государственных и местных бюджетов. Частным или видовым объектом, то есть объектом, характерным для определенной группы

бюджетных правоотношений, могут выступать, к примеру, расходы бюджета. Единичным или конечным объектом в таком случае могут выступать расходы федерального бюджета за конкретный отчетный период. В свою очередь, финансы как объект финансовых правоотношений выступают общим понятием для объекта бюджетных правоотношений. Кроме того, в отношении доходов бюджетов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов применяется бюджетная классификация, что также можно рассматривать как деление данных объектов бюджетных правоотношений на основании категорий общего, частного и единичного. Указанные положения не говорят о множественности объектов правоотношения, каждое конкретное правоотношение может существовать только относительно «единичного» объекта, а частный и общий объекты выводятся в результате теоретического обобщения.

Выделение видовых объектов бюджетных правоотношений во многом обусловлено системой построения бюджетного права, которой в свою очередь соответствует система бюджетных правоотношений. В частности, представляет интерес выделение в подотрасли бюджетного права институтов материального характера, таких как доходы бюджета, расходы бюджета, сбалансированность бюджетов, государственный и муниципальный долг, межбюджетные трансферты, государственные внебюджетные фонды⁶⁶. Указанным институтам соответствуют группы бюджетных правоотношений, в правовом регулировании которых участвуют также нормы общей части бюджетного права и нормы процессуального характера. Каждой из указанных групп правоотношений свойственен свой материальный объект, в качестве которого можно выделить:

- доходы бюджета;
- расходы бюджета;
- источники финансирования дефицита бюджета;

⁶⁶ Подробнее о системе институтов бюджетного права см.: *Конюхова Т.В.* Система институтов бюджетного права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2012. 36 с.

- государственный и муниципальный долг;
- государственные внебюджетные фонды (при условии их включения в бюджетную систему).

Перечисленные видовые материальные объекты бюджетных правоотношений заслуживают подробного исследования. В настоящей работе анализ материальных объектов бюджетных правоотношений будет проведен на примере бюджетных расходов и доходов в силу того, что именно эти объекты составляют основу функционирования любого бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Выделение в особенной части бюджетного права институтов организационного характера (бюджетный процесс, учет и отчетность, бюджетный контроль, ответственность за нарушение бюджетного законодательства) также находит отражение в системе бюджетных правоотношений. Правовые отношения в бюджетной сфере могут группироваться не только вокруг конкретного материального объекта, но и исходя из системного построения и характера осуществляемых субъектами бюджетных правоотношений действий. В результате такой классификации могут быть выделены группы процессуальных бюджетных правоотношений, для которых характерны следующие объекты:

- процедура прохождения отдельных стадий бюджетного процесса (составление проектов бюджетов, рассмотрение и утверждение бюджетов, исполнение бюджетов; составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности);
- информационные данные и документы бюджетного учета и отчетности;
- процедура осуществления бюджетного контроля;
- деятельность по выявлению и пресечению нарушений бюджетного законодательства.

Перечисленные объекты процессуальных бюджетных правоотношений носят второстепенный характер по отношению к материальным объектам и

исследуются в правовой литературе, как правило, при изучении соответствующей деятельности государственных и муниципальных органов или отдельных стадий бюджетного процесса. Однако в рассматриваемой группе объектов следует особо отметить такой объект бюджетных правоотношений как закон (решение) о бюджете ввиду его особой роли в системе бюджетных правоотношений. Закон (решение) о бюджете является объектом процессуальных правоотношений второй стадии бюджетного процесса – стадии рассмотрения и утверждения бюджета. При этом данный объект приобретает новое значение в правоотношениях последующих стадий бюджетного процесса, формируя правовой режим материальных объектов правоотношений. С учетом указанной специфики, закон (решение) о бюджете как объект бюджетных правоотношений будет рассмотрен в настоящем исследовании отдельно на примере федерального закона о федеральном бюджете.

Проведенный анализ бюджетных правоотношений позволяет сделать вывод о том, что единство подотрасли бюджетного права обуславливает возможность выделения общего объекта, характерного для всех бюджетных правоотношений, в качестве которого выступают государственные и местные бюджеты в единстве их материального содержания и правового режима. В зависимости от вида конкретного бюджетного правоотношения его объектом может являться какая-либо сторона, элемент общего объекта. При исследовании объектов бюджетных правоотношений следует учитывать разграничение и взаимосвязь материальных и процессуальных бюджетных правоотношений, а также функциональное назначение отдельных видов норм и отношений.

Глава 2. Особенности отдельных видов объектов бюджетных правоотношений

2.1. Закон (решение) о бюджете как объект бюджетных правоотношений

Среди объектов бюджетных правоотношений существенной спецификой обладает закон о бюджете (на муниципальном уровне – решение представительного органа о бюджете). Акт о бюджете имеет отличительные особенности в зависимости от уровня бюджетной системы, сохраняя при этом общее функциональное назначение в качестве финансового плана соответствующей территории. В настоящем исследовании акт о бюджете как объект бюджетных правоотношений будет рассмотрен на примере федерального закона о федеральном бюджете как наиболее масштабного по своей значимости, задачам, количеству заинтересованных субъектов, сложности составления и принятия правового акта указанной группы.

Закон или иной правовой акт в правоотношении, связанном с их созданием, относится к такому виду объектов, как результаты деятельности субъектов правоотношения, а именно – результат выполнения субъектами данных правоотношений комплекса установленных процедур. Данный объект, как и другие объекты бюджетных правоотношений, имеет прямое отношение к бюджетным средствам, однако не содержит их непосредственно в качестве своей материальной составляющей.

Ранее было установлено, объектом процессуальных правоотношений выступают правовые процедуры осуществления материальных прав и обязанностей. В отношении группы бюджетных правоотношений, связанных с составлением, рассмотрением и утверждением бюджета, Х.В. Пешкова справедливо отмечает следующее: «на принятие бюджета как юридического документа работают бюджетные процессуальные отношения, носящие

нематериальный характер, их объект - бюджетные процедуры»⁶⁷. При этом важно отметить особенность указанных правоотношений, отличающих их от иных бюджетных процессуальных правоотношений – в качестве их объектов выступает не просто совокупность бюджетных процедур; в данном случае комплекс бюджетных процедур объективируется в виде конечного результата – правового акта о бюджете.

Закон (решение) о бюджете выступает непосредственным объектом процессуальных бюджетных правоотношений на стадии рассмотрения и утверждения бюджета. Следует отметить, что традиционное деление бюджетного процесса на стадии с выделением отдельных стадий составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов в будущем может быть пересмотрено ввиду изменения законодательства. В мае 2015 г. на портале regulation.gov.ru был размещен подготовленный в рамках совместной работы федеральных министерств проект нового Бюджетного кодекса⁶⁸. В пояснительной записке к указанному проекту отмечается, что в числе прочих изменений проект предусматривает уточнение понятия бюджетного процесса путем выделения трех стадий – планирования, исполнения и отчетности. Таким образом, в первую стадию планирования в указанном проекте объединены такие процедуры как составление органами исполнительной власти проекта бюджета, формирование сводной бюджетной росписи, рассмотрение проекта закона (решения) о бюджете законодательным (представительным) органом и утверждение им закона (решения) о бюджете. Объединение начальных этапов бюджетного процесса в одну стадию проявляется и при изучении объектов составляющих ее бюджетных правоотношений: представляется целесообразным совместное

⁶⁷ Пешкова Х.В. Сочетание публично-правовой и гражданско-правовой природы отношений в сфере реализации института бюджетного устройства России // Финансовое право. 2015. №11. С. 30.

⁶⁸ Проект Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Не внесен в Государственную Думу РФ. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=22153> (дата обращения: 05.02.2016).

рассмотрение проекта закона (решения) о бюджете и закона (решения о бюджете) как объектов бюджетных правоотношений. Фактически закон о бюджете появляется только на самом последнем этапе, то есть после утверждения, поскольку до этого момента субъекты правотворчества работают с проектом бюджета. Разработанный исполнительно-распорядительными органами финансовый план является только проектом бюджета до момента его утверждения высшим представительным органом. Как отмечает М.И. Пискотин, «он получает высокий титул бюджета только в результате его официального утверждения. В этом случае под бюджетом понимается уже государственный акт, устанавливающий финансовый план государства»⁶⁹. Нельзя не отметить тесную взаимосвязь данных объектов бюджетных правоотношений – проект бюджета и закон о бюджете. Содержательно это один и тот же документ, окончательно подготавливаемый на последнем этапе стадии подготовки проекта бюджета и подвергаемый определенным изменениям на стадии рассмотрения проекта бюджета, однако, юридически они имеют разный статус.

Стадия составления проекта бюджета имеет важнейшее значение для всего процесса бюджетного управления, поскольку именно «точность оценки возможностей по сбору доходов, привлечению поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и обоснованность их распределения между статьями расходов создают предпосылки для успешной реализации всех последующих стадий бюджетного процесса»⁷⁰. Цикличность и возобновляемость бюджетного процесса обуславливает непосредственную связь составления проекта бюджета с отчетной стадией. Полученная в ходе составления бюджетной отчетности информация об исполнении бюджета в прошедшем периоде составляет основу прогноза и планирования аналогичных процессов в будущем. Финансовое прогнозирование и планирование, осуществляемое на данной стадии бюджетного процесса,

⁶⁹ Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1971. С. 20.

⁷⁰ Клишина М.А. Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3

носит достаточно широкий характер; составление проекта бюджета является основной, но не единственной ее целью. В частности, на данной стадии осуществляется составление прогноза социально-экономического развития, на уровне субъектов и муниципальных образований составляется среднесрочный финансовый план. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации составляется в соответствии с утвержденными Правительством РФ Правилами⁷¹. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов⁷² опубликован на сайте Министерства экономического развития РФ и включает следующие разделы: основные тенденции социально-экономического развития Российской Федерации в 2015 году, факторы и условия социально-экономического развития России в 2016-2018 годах; параметры инфляции, цены и тарифы; структурная политика: развитие отраслей экономики и социальной сферы; институциональные преобразования в экономике; внешнеэкономическая деятельность; социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации; основные показатели системы национальных счетов; характеристика целевого варианта прогноза. Анализ содержания данного документа показывает, что он обладает многоцелевым характером и имеет важное значение не только для составления бюджета, но и для планирования социальной, денежно-кредитной, ценовой политики, политики в сфере фондовых рынков, реального сектора экономики и даже внешней политики. Таким образом, сфера применения результатов экономико-социального

⁷¹ Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период») // СЗ РФ. 2015. № 47, ст. 6598.

⁷² Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/20151026> (дата обращения: 26.01.2016 г.)

прогнозирования на стадии составления проекта бюджета не ограничивается рамками бюджетного планирования; при этом все полученные в результате этой деятельности данные являются востребованными и необходимыми при составлении бюджета.

В 2007-2008 гг. в России был совершен переход к среднесрочному бюджетному планированию, в результате которого начиная с 2008 г. бюджет стал приниматься на очередной финансовый год и на плановый период - два последующих года. Среднесрочное бюджетное планирование является одним из инструментов так называемого «бюджетирования, ориентированного на результат» - системного методологического подхода, имеющего общую цель повышения эффективности расходования бюджетных средств. Составление бюджета на плановый период способствует более последовательному проведению государственной финансовой политики, дает возможность создавать и выполнять обоснованные и реалистичные долгосрочные программы, следовать стратегическим целям социально-экономического развития. В рамках трехгоднего планирования бюджетный процесс имеет существенные особенности: в начале бюджетного цикла осуществляется рассмотрение одобренных ранее основных параметров финансового плана на соответствующий год, затем проводится анализ изменения экономических и иных условий, комплекса внешних факторов, на основании чего вносятся изменения в бюджетные показатели плана, а также корректируются показатели следующего года и разрабатывается финансовый план второго года планового периода. Бюджет на плановый период является объектом бюджетных правоотношений по его составлению, утверждению и принятию. Одной из особенностей указанного объекта является то, что в правоотношениях следующего бюджетного цикла бюджет на первый год планового периода выступает предметом правоотношения, поскольку на него направлены действия субъектов, тогда как объектом их интересов выступает бюджет на очередной финансовый год.

Говоря о процессе создания закона (решения) о бюджете, необходимо отметить, что в 2015 году было приостановлено действие ряда положений Бюджетного кодекса РФ, касающихся составления и утверждения проекта федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации на плановый период, разработки и утверждения среднесрочного финансового плана муниципального образования⁷³, в результате чего бюджет 2016 составлен на один год. Представляется, что данная мера носит временный характер и связана с негативными явлениями макроэкономического характера и обусловленной ими высокой степенью неопределенности в экономике страны; в таких условиях составление бюджета на плановый период действительно могло быть нецелесообразно ввиду невозможности достаточно точного прогнозирования экономических показателей. Возвращение к среднесрочному планированию зависит от успешности предпринимаемых усилий по стабилизации экономической и политической обстановки. Важно подчеркнуть, что отказ от составления бюджета на плановый период носит вынужденный характер, и затягивание процесса возврата к среднесрочному планированию может привести к торможению развития системы бюджетных правоотношений.

В правовой науке давно ведется спор о том, является ли правильным использование формы закона для утверждения государственного бюджета, и является ли издаваемый акт законом по своей сути. Еще в 1913 году А.А. Алексеев в своей работе «Юридическое значение бюджетного закона» на основе анализа в основном немецких научных источников выделил три концепции по вопросу о правовой природе бюджета⁷⁴: учение Гнейста-

⁷³ Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 40, ст. 5468.

⁷⁴ Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 16-49. Печатается по: Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 3. С. 1-52; № 4. С. 1-46.

Лабанда (бюджет - акт управления по содержанию, акт законодательства по форме его издания); полярная первой концепции точка зрения представителей "Vollmachtstheorie" (бюджет есть закон в юридическом смысле, а не только по форме издания); теория, занимающая промежуточное положение (бюджет по своей природе является финансовым планом государства). При этом, формулируя свою точку зрения по данному вопросу, А.А. Алексеев делает акцент на том, «какое юридическое значение имеет утверждение парламентом росписи государственных доходов и расходов, к каким правовым последствиям ведет ее принятие»⁷⁵, решая данный вопрос по-разному в зависимости от того, насколько в той или иной стране парламент связан постоянно действующими законами при утверждении бюджета.

Вопрос о том, является ли бюджетный акт законом, возник в юридической науке по той причине, что содержание данного акта уникально, не характерно для других законов, что, однако еще не говорит о том, что бюджет не является законом по своей природе, а скорее характеризует обособленность данной группы законодательных актов в общей массе законодательства.

Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений определил федеральный закон о федеральном бюджете в правовой системе РФ как законодательный акт особого рода, существенно отличающийся от других федеральных законов. В подтверждение данной позиции в постановлении приводится ряд отличий бюджетного закона от других федеральных законов, а именно:

- разработка и представление в Государственную Думу проекта федерального закона о бюджете исключительно Правительством Российской Федерации;

⁷⁵ Гинзбург Ю.В. Учение о юридической природе бюджетного закона в творчестве А.А. Алексеева // Реформы и право. 2011. № 3. С. 14.

- первоочередное рассмотрение проекта федерального закона о бюджете (подпункт "в" пункта 1 статьи 51 Регламента Государственной Думы⁷⁶);

- обязательное рассмотрение федерального закона о бюджете Советом Федерации РФ;

- наличие процедуры отчета Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой об исполнении федерального бюджета; создание специального органа, осуществляющего контроль за исполнением федерального бюджета - Счетной палаты Российской Федерации⁷⁷.

Закон о бюджете утверждает основной финансовый план государства, роспись финансов по доходам и расходам. Такое содержание объясняет наличие перечисленных Конституционным Судом особенностей. В частности, ограничение круга субъектов законодательной инициативы связано с тем, что подготовка проекта бюджета представляет собой достаточно сложный процесс. Составление проекта бюджета, в отличие от проектов иных законодательных актов, включено в непрерывный возобновляемый бюджетный процесс, и находится в непосредственной связи с другими его стадиями, в том числе со стадией исполнения бюджета, а также с ведением бюджетной отчетности, поскольку при именно исполнении бюджета текущего периода дает необходимую информационную основу для составления бюджета следующего периода. В процессе составления проекта принимает участие множество субъектов, подготавливающих и предоставляющих в том числе необходимую для составления проекта информацию. В механизме взаимодействия различных ведомств

⁷⁶ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 16.06.2015) // СЗ РФ. 1998. №7, ст. 801; 2015. № 25, ст. 3572.

⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19, ч. 2, ст. 1923, № 29 (поправка).

подготавливаемые в разных сферах хозяйства финансовые отчеты и прогнозы аккумулируются в Министерстве финансов РФ, которое, в свою очередь, разрабатывает методологические и программные документы для других участвующих в этом процессе субъектов и непосредственно сам проект закона о бюджете. Министерство финансов РФ в соответствии с Положением «О составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период»⁷⁸ разрабатывает проект основных направлений налоговой политики и проект основных направлений бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период; проектировки основных характеристик федерального бюджета, а также осуществляет расчеты объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств; ведет реестр расходных обязательств Российской Федерации. В соответствии с названным Положением Министерство экономического развития РФ разрабатывает совместно с Министерством финансов Российской Федерации и Федеральной таможенной службой проект основных направлений таможенно-тарифной политики; разрабатывает сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, основные параметры и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации; разрабатывает основные характеристики, параметры и проект сводного финансового баланса Российской Федерации; прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества. Значительный объем данных и материалов, необходимых для составления проекта федерального бюджета, подготавливают и представляют субъекты бюджетного планирования.

⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» (ред. от 03.12.2014) // СЗ РФ. 2008. № 4, ст. 263; 2014. № 50, ст. 7087.

Именно на основе полученных в результате этой работы данных, осуществляется составление проекта федерального бюджета, который затем утверждается Правительством Российской Федерации и представляется им в Государственную Думу в соответствии со ст. 114 Конституции РФ. Право законодательной инициативы других субъектов, перечисленных в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ (Президента Российской Федерации, Совета Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, высших судебных органов) не включает в себя право внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о бюджете. Дело в том, что в силу организационных причин весь процесс подготовки проекта бюджета не может быть перенаправлен на каждого субъекта законодательной инициативы. Указанное ограничение компенсируется тем, что в данный процесс вовлечен широкий круг участников, состав которого позволяет говорить о прямом или опосредованном участии перечисленных выше субъектов законодательной инициативы в подготовке проекта бюджета, в том числе в процессах бюджетного планирования.

Ряд особенностей, характеризующих процесс рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете, в частности, внеочередное принятие к рассмотрению, обязательное рассмотрение в Совете Федерации, также объясняется характером, содержанием и значимостью принимаемого федерального закона.

Обязательное представление в Государственную Думу отчета об исполнении бюджета обусловлено плановым характером закона о бюджете и непрерывностью бюджетного процесса. Исполнение закона о бюджете, в отличие от исполнения других законов, означает не только соблюдение установленных им предписаний в соответствующих правоотношениях, но в первую очередь предполагает достижение установленных плановых показателей за отчетный период. Рассмотрение в Государственной Думе отчета об исполнении бюджета и его последующее утверждение в форме

федерального закона служит цели наиболее полной реализации основного материального бюджетного права – права на соответствующий бюджет. При утверждении отчета об исполнении бюджета государство в лице представительного органа устанавливает, насколько полно в отчетном периоде была реализована его воля относительно средств бюджета, выраженная в законе о бюджете, осуществляя таким образом последующий бюджетный контроль. Кроме того, формируемая бюджетная отчетность предоставляет информацию, необходимую для дальнейшего бюджетного планирования и возобновления бюджетного процесса.

Перечисленные признаки, характеризующие отличия закона о федеральном бюджете от других федеральных законов, однако, не раскрывают проблемы содержательного статуса данного акта. Вопрос состоит в том, какое место занимает закон о бюджете в системе законодательства и как он соотносится с другими законами по юридической силе и содержанию. Содержание закона о федеральном бюджете составляют предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации на конкретный период; при этом указанные предписания обусловлены уже изданными нормами иных федеральных законов, предусматривающих необходимость осуществления тех или иных расходов или регламентирующих правоотношения, в результате которых в бюджет должны поступить определенные доходы. Таким образом, материальные права и обязанности относительно получения доходов и осуществления расходов оказываются установленными еще до принятия бюджета на очередной финансовый период. При этом остается спорным вопрос о том, может ли федеральный закон о бюджете отменять или изменять уже установленные права и обязанности, касающиеся федеральных доходов и расходов.

Конституционный Суд Российской Федерации в упоминавшемся ранее Постановлении отмечает, что бюджетный закон «как таковой не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior*

(последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более - лишать их юридической силы»⁷⁹. Далее Конституционный Суд делает вывод, что «в Российской Федерации как правовом государстве - в силу вытекающих из Конституции Российской Федерации требований - федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами»⁸⁰. Названным Постановлением Суд признал неконституционными нормы федерального закона о бюджете, изменяющие порядок деятельности Счетной палаты РФ, как не относящиеся к предмету регулирования бюджетного закона, а также нормы, приостанавливающие действие некоторых положений Федерального закона «О статусе военнослужащих»⁸¹, предусматривающих предоставление жилых помещений или денежной компенсации определенным категориям граждан. При этом в последнем случае Суд мотивировал свое решение тем, что само по себе ограничение прав военнослужащих на получение материальной компенсации противоречило Конституции РФ, поскольку законодатель произвольно отказался от взятых на себя публично-правовых обязательств, не предусмотрев надлежащего механизма возмещения; «вместе с тем допускается, что положения федеральных законов, устанавливающие материальные гарантии социальных прав военнослужащих, связанные с расходами Российской Федерации, могут - в исключительных случаях, в частности при нехватке бюджетных средств, выделяемых на реализацию мер социальной защиты военнослужащих и граждан, увольняющихся с военной

⁷⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19, ч. 2, ст. 1923, № 29 (поправка).

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 15 февраля 2016 г. №20-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. №22, ст. 2331; 2016. № 7, ст. 908.

службы, - приостанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете, что нашло свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 83 и 180)».

В приведенных выводах Конституционного Суда РФ прослеживается существенное противоречие в решении вопроса о том, может ли федеральный закон о бюджете изменять, отменять и приостанавливать действие иных федеральных законов, касающихся доходов и расходов Российской Федерации. Анализ последующей судебной практики показывает, что судами была воспринята позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой бюджетный закон не порождает прав и обязанностей и потому не может изменять положения других федеральных законов и лишать их юридической силы⁸². В результате, возникла практика принятия специальных федеральных законов о приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с федеральным законом о федеральном бюджете⁸³.

Вывод Конституционного суда РФ о том, что бюджетный закон «как таковой не порождает и не отменяет прав и обязательств»⁸⁴, в контексте указанного Постановления относится к материальным правам и обязанностям, действующим в отношении денежных средств - доходов и

⁸² См., напр.: Апелляционное определение Омского областного суда от 16.04.2014 по делу N 33-2389/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 21.03.2006, 24.03.2006 по делу N А40-43676/04-100-492 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 04.03.2005 N 87-В04-8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸³ См., напр.: Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 237-ФЗ «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5), ст. 6960; 2015. № 1, ч.1, ст. 76; Федеральный закон от 02 декабря 2013 г. № 350-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // СЗ РФ. 2013. № 49, ч. 7, ст. 6351.

⁸⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19, ч. 2, ст. 1923, № 29 (поправка).

расходов государства. «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»⁸⁵. Однако следует учитывать, что объем финансовых обязательств государства в их материальном выражении устанавливается именно законом о бюджете; причем если в отношении доходов законодатель может установить только прогнозируемый объем, то в отношении расходов закон о бюджете утверждает их конкретный общий объем и распределение по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов.

Предписания бюджетного закона относительно объемов доходов, расходов, источников финансирования бюджета, внутренних и внешних заимствований сложно однозначно отнести к одной из двух групп правовых предписаний – нормативным или индивидуальным. Указанные властные предписания действуют в течение достаточно продолжительного периода времени (бюджетный год, плановый период) и в течение этого периода являются определяющими для целой системы правовых отношений, в которых участвует предельно широкий круг субъектов, индивидуально не определенных в законе; эти признаки сближают их с нормативными предписаниями. Однако нельзя не отметить, что достижение того или иного планового показателя предполагает однократное исполнение. С.С. Алексеев, выделяет в числе индивидуальных актов специфическую обособленную группу – акты-дерективы (или распорядительные акты), определяя их как «индивидуальные по содержанию властные веления, направленные на регламентацию вида общественных отношений путем обязывания субъектов

⁸⁵ Там же.

к совершению комплекса точно определенных действий»⁸⁶. К числу указанных актов исследователь относит и акты бюджетного планирования, отмечая их общность, неперсонифицированность и широту круга субъектов, длительность действия, и однако, не отождествляя их с нормативными актами.

Проводя анализ составляющих бюджетный закон предписаний, следует отметить, что помимо установления объемов расходов и их распределения в нем можно обнаружить целый ряд примеров установления нормативов и иных данных, имеющих определяющее значение для правовых отношений. Такие нормативы составляют существенную часть входящих в бюджетный закон предписаний. Они действуют постоянно вплоть до принятия нового бюджетного закона и применяются в правовых отношениях неограниченное количество раз. В первую очередь, речь идет о нормативах распределения доходов от различных источников между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Данные нормативы устанавливаются законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и в течение срока своего действия непосредственно регулируют правоотношения, возникающие при исполнении бюджета по доходам. Кроме того, в законе о федеральном бюджете устанавливаются нормативные данные, регулирующие финансовый аспект правоотношений, в отношении которых действует комплексное правовое регулирование. В частности, федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период устанавливается размер материнского (семейного) капитала⁸⁷, величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации⁸⁸ и т.д. В приведенных примерах

⁸⁶ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. II. М.: Юрид. лит. 1982. С. 45.

⁸⁷ См.: п. 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (с изм. от 30 декабря 2016 г. №433-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 1, ч.1, ст. 19; 2016. № 1, ч. 1, ст. 53.

⁸⁸ См.: п. 3 ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [Текст] (ред. от 3 декабря 2012 г.) // СЗ РФ. 1997. № 43, ст. 4904; 2012. № 50, ч. 5, ст. 6956.

осуществляется закрепление нормативных положений, поскольку, в отличие от индивидуальных предписаний, они рассчитаны на неоднократное применение неограниченным кругом лиц. Указанные нормативы устанавливаются для определения размеров денежных обязательств публичных субъектов в конкретных правоотношениях. Точное определение объема денежного обязательства (а в бюджетном праве денежные обязательства имеют преобладающее значение) является важнейшим элементом его правового закрепления, в противном случае правовая норма не будет иметь реального применения. Таким образом, одной из важнейших составляющих бюджетного закона выступают властные предписания относительно материальных прав и обязанностей, носящие ярко выраженный нормативный характер.

Кроме того, было бы несправедливо отрицать, что именно закон о бюджете устанавливает основу системы процессуальных правоотношений, посредством которых реализуются материальные права и обязанности в отношении средств бюджета. Вероятно, именно установление процессуальной формы имел ввиду Конституционный Суд РФ, говоря о создании «надлежащих условий» для выполнения финансовых обязательств государства. Примером процессуальных прав и обязанностей, устанавливаемых законом о бюджете, могут служить нормы, регламентирующие порядок проведения и отражения операций по зачислению и списанию денежных средств (например, в статье 5 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»⁸⁹), порядок формирования и предоставления информации и документов по соглашениям о предоставлении субсидий (п. 8, 9 ст. 6 указанного Федерального закона).

Из сказанного следует, что закон о бюджете составляют различные виды властных предписаний относительно средств бюджета на

⁸⁹ См.: Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. от 28 ноября 2015 г. №329-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. №49, ст. 6893; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6695.

определенный период. Данные предписания можно разделить на материальные и процессуальные. Материальные предписания, в свою очередь, также подразделяются на две группы. Первую группу составляют плановые показатели доходов и расходов, распределение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов, государственным программам, распределение дотаций, субвенций, межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и т.д. Данные показатели рассчитаны на однократное исполнение, и потому не являются нормами права в чистом виде, однако на протяжении периода своего действия выступают определяющими факторами целого комплекса правовых отношений. Во вторую группу входят нормативные материальные предписания, такие как нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы, различные расчетные индексы и коэффициенты. Процессуальные предписания, включаемые в закон о бюджете, являются процессуальными правовыми нормами, необходимыми для регламентации порядка осуществления материальных прав и обязанностей. Учитывая данный состав предписаний, можно сделать вывод, что акт о бюджете занимает особое место в законодательстве Российской Федерации, сочетая в себе черты нормативного и планового акта, что в совокупности с его общественной и экономической значимостью позволяет ему претендовать на оптимальную для него форму издания – федеральный закон на федеральном уровне, закон субъекта Российской Федерации на региональном уровне и акт представительного органа муниципального образования на местном уровне.

2. 2. Доходы бюджетов как объекты бюджетных правоотношений

Доходы бюджета являются имущественной основой существования и функционирования государства, предоставляют органам государственной власти и местного самоуправления экономические возможности для осуществления ими своих функций. Доходы бюджета, наряду с расходами и источниками финансирования, являются одной из главных составляющих средств бюджета как объекта бюджетных правоотношений. В действующей редакции Бюджетного кодекса РФ дается следующее определение: доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета. В данном определении акцент сделан на материальном аспекте понятия доходов бюджета, что в определенной степени оправдано, поскольку именно имущественные правоотношения занимают центральное место в предмете бюджетно-правового регулирования. Помимо материального аспекта, в юридической литературе выделяется также тесно связанный с ним экономический аспект доходов бюджета: «в экономическом значении доходы бюджетов выступают как совокупность экономических отношений, связанных с формированием финансовых ресурсов соответствующего бюджета на безвозвратной основе»⁹⁰. Экономическая сущность доходов состоит в перераспределении части национального дохода в пользу государства с целью финансового обеспечения его функций.

Для характеристики доходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений важное значение имеет сочетание их экономического имущественного характера и императивного правового регулирования. В данном контексте Р.М. Мутушев справедливо отмечает «двойственную природу отношений, возникающих в процессе формирования доходов

⁹⁰ Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 8.

федерального бюджета, которая проявляется, с одной стороны, в том, что они являются экономической категорией, поскольку при формировании таких доходов возникают имущественные отношения, имеющие стоимостную составляющую, либо связанные, или обусловленные имущественным характером, с другой стороны, отношения по аккумуляции государственных доходов не терпят диспозитивности, существуют в условиях властной вертикали и не могут иметь место вне правовых рамок»⁹¹. Правовая составляющая доходов бюджета представляет собой правовой режим, в рамках которого происходит существование и функционирование доходов бюджета как денежных средств. Правовой режим доходов бюджета формирует комплекс правовых норм и предписаний, включающий бюджетные показатели прогнозируемого объема доходов бюджета, нормативы отчислений доходов в бюджеты бюджетной системы РФ, а также нормы процессуального характера, регулирующие порядок функционирования доходов бюджета, происходящего в рамках бюджетного процесса.

Доходы бюджета неоднородны по своему составу. В ч. 1 ст. 41 Бюджетный кодекс РФ делит доходы на налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним. К неналоговым доходам бюджетов законодатель относит доходы от использования и продажи государственного и муниципального имущества (с учетом установленных законом исключений), доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями; средства, полученные в результате применения мер ответственности; средства самообложения граждан. При этом перечень неналоговых доходов законодатель оставил открытым. Анализ

⁹¹ Мутушев Р.М. Неналоговые доходы федерального бюджета: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 20.

видов неналоговых доходов позволяет говорить об их очевидной неоднородности: источники неналоговых доходов принципиально различны, их возникновение порождается функционированием правоотношений различной природы и отраслевой принадлежности. Некоторые платежи, относящиеся к неналоговым доходам бюджета, такие как сборы, пошлины, плата за пользование природными ресурсами, имеют ряд признаков, характерных для налоговых платежей: обязательность уплаты, зачисление в бюджет, контроль со стороны налоговых или таможенных органов⁹². Исходя из этого в действовавшем до 2005 года Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»⁹³ и первой редакции Налогового кодекса РФ названные платежи были включены законодателем в налоговую систему. Однако следует отметить принципиальное отличие указанных платежей от налогов, а именно – свойственный им признак возмездности. Взимание таких платежей всегда связано с предоставлением плательщику какой-либо услуги или права на осуществление определенной деятельности, а обязанность их уплаты возникает только в связи с обращением субъекта в государственный или муниципальный орган за предоставлением соответствующей услуги. Таким образом, рассматриваемые платежи не являются налогами и не могут быть включены в налоговую систему, что и было впоследствии учтено законодателем путем уточнения норм налогового и бюджетного законодательства.

В настоящее время в правовой литературе высказывается мнение⁹⁴ о необходимости разработки единых подходов к формированию неналоговых доходов бюджета, что связано в том числе с увеличением доли неналоговых доходов в структуре доходов бюджета. Потребность в систематизации

⁹² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 368-369.

⁹³ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ред. от 11.11.2003) // Российская газета. – 1992. – № 56; СЗ РФ. – 2003. – № 46, ч. 1, ст. 4444.

⁹⁴ Поветкина Н.А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 19.

источников формирования неналоговых доходов бюджетов была отмечена Министерством финансов РФ⁹⁵. Указанные меры позволят повысить определенность неналоговых доходов как родового объекта бюджетных правоотношений, что будет способствовать единству проведения принципов бюджетного права и направлений бюджетной и бюджетно-правовой политики в правовом регулировании данных объектов.

Р.Н. Черленяк отмечает, что «налоговые и неналоговые доходы имеют свои отличия по вопросам установления, зачисления, учета и распределения, а, следовательно, их правовое регулирование осуществляется на основании различных принципов»⁹⁶. Действительно, в зависимости от вида дохода бюджета, правовой режим данного объекта будет отличаться. Однако с приведенным выводом стоит не вполне согласиться, поскольку наличие определенных различий в правовом регулировании видов доходов еще не означает дифференциацию основ такого регулирования. Правовой режим любого вида дохода бюджета состоит из двух групп предписаний. Первую группу составляют правовые нормы, относящиеся ко всем видам доходов, в первую очередь, это основы правового регулирования доходов бюджета, закрепленные в Бюджетном кодексе РФ. К ним относятся: определение понятия доходов, основополагающие принципы регулирования доходов (общеправовые, отраслевые, принципы бюджетной системы), общие положения о формировании, зачислении в бюджет, распределении, учете, отражении доходов в бюджетной отчетности, бюджетном контроле над доходами бюджета и т.д. Вторую группу предписаний составляют положения, относящиеся только к конкретному виду доходов бюджета, в том числе нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной

⁹⁵ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 27 февраля 2015 г. № 02-08-07/10296 «О необходимости проведения инвентаризации нормативных правовых актов, договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов в установленный законодательством срок». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁶ Черленяк Р.Н. Правовое регулирование доходов федерального бюджета в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 3-4.

системы и особенности администрирования конкретных доходов, устанавливаемые как нормами постоянного действия, так и предписаниями, устанавливаемыми плановыми актами на конкретный период. На каждом уровне бюджетной системы правовой режим доходов бюджета может дополняться предписаниями соответствующей сферы действия. Таким образом, правовое регулирование доходов бюджета осуществляется на основании единых принципов. О различии правовых принципов доходов бюджета можно говорить в контексте рассмотрения правового регулирования источников их формирования. Безусловно, в правовом регулировании, к примеру, налогообложения, использования и продажи государственного и муниципального имущества, оказания платных услуг казенными учреждениями присутствуют различные правовые принципы, однако, указанные сферы находятся вне пределов регулирования бюджетного права.

Формирование доходов бюджета является отправной точкой функционирования данного феномена в правовом поле. В соответствии со статьей 39 Бюджетного кодекса РФ, «доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах». Анализ статей 53, 59, 64 Бюджетного кодекса РФ позволяет сделать вывод, что под формированием доходов бюджета законодатель понимает создание и изменение правового регулирования отношений, в результате которых в бюджет соответствующего уровня поступают доходы, то есть принятие актов в налоговой сфере, сфере управления государственной собственностью и др. Таким образом, доходы бюджета как прогнозируемые поступления формируются уже на этапе установления юридической обязанности по уплате налога, сбора, иного платежа, или создания иной правовой модели правоотношения, реализация которого в будущем должна привести к поступлению дохода в бюджет. Однако данные правоотношения все же не относятся к сфере бюджетного

регулирования, и доходы бюджета, именно как объект бюджетных правоотношений, имеют место лишь в рамках бюджетного процесса.

Для определения доходов бюджета в качестве самостоятельного объекта бюджетных правоотношений необходимо исследовать особенности функционирования данного объекта на различных стадиях бюджетного процесса.

На стадии составления проекта бюджета при подготовке положений закона (акта) о бюджете, касающихся доходов бюджета, задача соответствующих органов власти и управления состоит в возможно более точном прогнозировании объема поступлений от различных источников доходов в соответствии с действующим налоговым регулированием, правовым регулированием иных источников доходов бюджета и прогнозом социально-экономического развития. Кроме того, в соответствии с основными направлениями бюджетной политики подготавливаются положения закона о бюджете, устанавливающие нормы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы, перечень главных администраторов и администраторов доходов и иные положения. В целях составления проекта бюджета проводится длительная и объемная работа, в которой участвует множество субъектов; данная работа проводится в несколько этапов; порядок составления проектов бюджетов устанавливается соответственно уровню бюджетной системы Правительством РФ⁹⁷, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. На указанной стадии бюджетного процесса фактически формируется правовой режим бюджета как денежного фонда в целом, и в том числе доходов бюджета на очередной финансовый год.

⁹⁷ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» (с изм. от 3 декабря 2014 г. №1298) // СЗ РФ. 2008. № 4, ст. 263; 2014. № 50, ст. 7087.

На стадии рассмотрения и утверждения бюджета происходит утверждение бюджетных показателей, норм и предписаний, подготовленных при составлении проекта бюджета. Суть данной стадии заключается в формировании волеизъявления соответствующего публично-правового образования относительно средств бюджета на очередной финансовый год, при этом стоит заметить, что характер и цель данного волеизъявления различается в зависимости от особенностей утверждаемых положений⁹⁸. Непосредственная выработка решения относительно судьбы бюджетных средств происходит при утверждении нормативов распределения доходов между бюджетами, а также межбюджетных трансфертов, то есть в тех случаях, когда принимается решение о передаче определенной доли доходов или части бюджетных средств в бюджет другого публично-территориального образования; в данном случае речь идет об установлении правовой основы материальных бюджетных правоотношений на соответствующий период. При утверждении норм, касающихся особенностей порядка администрирования доходов, происходит регулирование процессуальных бюджетных правоотношений, составляющих правовую форму существования доходов бюджета. Что же касается утверждения прогнозируемого объема доходов бюджета, в этом случае речь идет о подтверждении правильности расчета доходов, произведенного исполнительными органами при подготовке проекта бюджета, а также соотношения объема доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Процедура рассмотрения и утверждения законов о бюджете по доходам отличается от соответствующей процедуры в отношении расходов. Доходы бюджета утверждаются лишь в общем объеме, в то время как расходы распределяются по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета. Показатели доходов федерального бюджета и подавляющей части других бюджетов бюджетной

⁹⁸ См.: Пауль А.Г. Указ. соч. С. 15.

системы РФ утверждаются в первом чтении. Можно предположить, что это связано с упомянутым вынесением процесса формирования доходов за пределы бюджетного регулирования: источники доходов уже установлены в налоговом законодательстве, нормах, регламентирующих пользование и распоряжение государственным и муниципальным имуществом и иные источники доходов, а при подготовке проекта, рассмотрении и утверждении закона о бюджете остается лишь верно рассчитать поступления от установленных источников исходя из прогноза развития территории и определить процентные отчисления в другие бюджеты. Тем не менее, в юридической литературе высказывается аргументированная критика утверждения доходов в первом чтении⁹⁹. Действительно, утверждение показателей доходов бюджета в первом чтении существенно сужает возможности представительного органа по их корректировке. Фактически представительный орган на этом этапе может только принять или отклонить проект бюджета, причем отклонение проекта бюджета влечет за собой серьезные последствия и может негативно сказаться на функционировании всего бюджетного процесса. В данном вопросе следует согласиться с тем, что перенесение нормативов распределения доходов в предмет рассмотрения второго чтения расширит свободу волеизъявления публично-правового образования относительно фактического распределения средств, поступающих в качестве доходов, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

При рассмотрении проекта бюджета представительный орган осуществляет проверку содержащихся в нем показателей, норм и предписаний; выполнение данной функции представительным органом является формой предварительного финансового контроля. Для возможности проведения данного контроля одновременно с проектом бюджета представляются иные документы и материалы, а именно: основные

⁹⁹ См., напр.: *Улюкаев А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практич. Пособие. М.: Дело, 2004. С. 310; *Пауль А.Г.* Рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете по доходам // *Финансовое право.* 2012. № 3. С.12-18.

направления бюджетной и налоговой политики; предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год; прогноз социально-экономического развития соответствующей территории; прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период; пояснительная записка к проекту бюджета; методики и расчеты распределения межбюджетных трансфертов; верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом; оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год; проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов, а также иные документы и материалы в установленных законом случаях. Представление данных информационных материалов позволяет составить общую картину социально-экономического положения и перспектив развития соответствующей территории и оценить адекватность и обоснованность зафиксированных в проекте бюджета показателей имеющимся условиям и соответствие утверждаемых норм направлениям государственной политики.

В соответствии с принципами федерализма и самостоятельности местного самоуправления, принципом самостоятельности бюджетов публично-правовые образования при принятии закона (решения) о бюджете действуют независимо друг от друга и от вышестоящих уровней бюджетной системы в соответствии с установленными для них бюджетными полномочиями. Однако следует отметить, что некоторые бюджетные показатели, а именно – нормативы распределения доходов и межбюджетные трансферты, утверждаемые в рамках законов (решениях) о бюджетах вышестоящих звеньев бюджетной системы, - имеют определяющее значение для составления, рассмотрения и утверждения законов (решений) о

бюджетах, в которых ожидается поступление этих доходов. В связи с этим в рамках бюджетного процесса должны обязательно согласовываться сроки рассмотрения и принятия законов (решений) о бюджетах, в которые поступают процентные отчисления и межбюджетные трансферты, и законов (решений) о бюджетах, из которых эти поступления выделяются.

На стадии исполнения бюджета происходит непосредственное осуществление разработанного и принятого на предыдущих стадиях плана по поступлению денежных средств в качестве доходов в бюджеты бюджетной системы. Важное значение для процесса исполнения бюджета по доходам имеет принцип единства кассы, в соответствии с которым производится зачисление всех кассовых поступлений на единый счет бюджета. Исполнение бюджета по доходам осуществляется в соответствии с кассовым планом, под которым понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Составление и ведение кассового плана осуществляется Федеральным казначейством в соответствии с Порядком, утвержденным Приказом Министерства финансов Российской Федерации¹⁰⁰.

Цель исполнения бюджета по доходам состоит в том, чтобы на единый счет бюджета своевременно и в полном объеме поступили все предусмотренные законом (решением) о бюджете доходы от правомерно уплаченных или взысканных и распределенных сумм. В связи с этим, помимо зачисления на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений, данный процесс включает в себя перечисление излишне распределенных сумм, возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы. Данные положения статьи 218 Бюджетного

¹⁰⁰ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 117н «О порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» (с изм. от 21 декабря 2015 г. № 204н) // Российская газета. 2014. 25 февраля; <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2015.

кодекса РФ являются реализацией сочетания принципов законности и приоритета публичных интересов в финансовом регулировании, что предполагает исключение из числа поступлений, пополняющих бюджет, платежей, зачисленных не в соответствии с действующим правовым регулированием.

Момент поступления дохода в бюджет определяется моментом зачисления денежных средств от соответствующего источника на единый счет бюджета. Единый счет открывается отдельно для каждого бюджета бюджетной системы России. Как обоснованно отмечает В.И. Панкратова, «отношения, складывающиеся при использовании единого счета бюджета, независимо от уровней бюджетной системы РФ, обладают финансово-правовой природой»¹⁰¹. С момента зачисления средств на счет доход бюджета как объект бюджетных правоотношений получает свое непосредственное материальное воплощение, а публично-правовое образование получает право собственности на бюджетные средства. При этом следует отметить, что все доходы бюджета изначально поступают на счета федерального бюджета. После этого фактически возникают правоотношения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, в результате которых доходы должны быть распределены, то есть перечислены на счета соответствующих бюджетов. Таким образом, правомочия собственника на соответствующие доходы возникают у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований после их распределения в соответствии с установленными нормативами в бюджеты бюджетной системы РФ.

Материальные правоотношения на стадии исполнения бюджета, объектом которых выступают денежные средства в форме доходов бюджета, включают поступление денежных средств от разных источников дохода в собственность Российской Федерации (поскольку доходы поступают на

¹⁰¹ Панкратова В.И. Правовой режим единого казначейского счета бюджета: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9.

единый счет федерального бюджета), передаче права собственности на часть денежных средств в соответствии с установленными нормативами субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, прекращении права собственности на денежные средства при возврате излишне уплаченных или взысканных сумм доходов через счет федерального бюджета плательщику. Интересы участвующих в данных правоотношениях субъектов направлены непосредственно на доходы бюджета как денежные средства и заключаются в полном и своевременном поступлении доходов в собственность публично-правовых образований.

Права собственника бюджетных средств, включающие владение, пользование и распоряжение, реализуются публично-правовым образованием в лице соответствующих органов. В отношении доходов бюджета собственник реализует правомочие владения денежными средствами, выступая в лице органов Федерального казначейства владельцем счета бюджета. Права пользования и распоряжения, не разделяемые в отношении денежных средств в силу особенностей данного объекта, при реализации права собственности на доходы бюджета выражаются в распределении поступлений, а также перечислении, зачете или возврате излишне распределенных, уплаченных или взысканных сумм.

Процессуальные правоотношения на стадии исполнения бюджета по доходам заключаются в исполнении субъектами бюджетных правоотношений установленной процедуры, включающей зачисление доходов на счет бюджета, распределение доходов между бюджетами бюджетной системы, перечислении, возврате или зачете излишне распределенных, уплаченных или взысканных сумм, учете доходов.

В соответствии со статьей 215.1 Бюджетного кодекса РФ, кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществляет Федеральное казначейство, либо, при соблюдении ряда условий, исполнительный орган субъекта Российской Федерации – в отношении бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных

внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации. Указанная норма в аспекте ведения кассового обслуживания бюджетов всех уровней федеральной службой и ограничение возможности передачи соответствующих полномочий региональным органам рассматривался в Конституционном суде РФ¹⁰² и была признана конституционной, поскольку Федеральное казначейство осуществляет лишь полномочия по учету кассовых поступлений и выплат из бюджета, не распоряжаясь средствами бюджета и не определяя направления их расходования.

В.В. Бехер, анализируя процессуальные бюджетные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета, указывает, что на данной стадии бюджетного процесса субъекты бюджетных правоотношений имеют следующие интересы: «реализация скоординированной работы и соблюдение сроков зачисления денежных средств на единый счет бюджета; (...) правильное определение сумм, подлежащих перечислению в бюджет соответствующего уровня; (...) своевременное исполнение операций по возврату или зачету налога»¹⁰³. Если попытаться охарактеризовать перечисленные интересы в целом, можно сказать, что интерес субъектов процессуальных бюджетных правоотношений при казначейском исполнении бюджета по доходам заключается в планомерной и точной реализации процедуры исполнения бюджета по доходам с соблюдением сроков и иных установленных предписаний на каждом этапе. При этом в качестве объекта данных правоотношений автор называет «действия участников по реализации порядка движения фондов (денежных средств) через казначейскую систему исполнения бюджета»¹⁰⁴. Однако если считать

¹⁰² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – №2, ст. 400.

¹⁰³ Бехер В.В. Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С.15-16.

¹⁰⁴ Там же, с. 8.

критерием выделения объекта правоотношения направленность интересов его субъектов, то, учитывая выделенный интерес, объектом рассматриваемых процессуальных правоотношений выступает установленная процедура исполнения бюджета по доходам.

Через институт доходов бюджета осуществляется связь бюджетного права со сферами правового регулирования, предметом которых выступают финансовые правоотношения, составляющие первый этап перераспределения денежных средств и формирования публичных финансов, в частности, с налоговым правом. С одной стороны, налоговое и бюджетное право регулируют единый процесс перераспределения национального дохода путем изъятия у хозяйствующих субъектов, физических и юридических лиц части принадлежащих им денежных средств в пользу государства и последующего использования этих средств для финансирования публичных потребностей. Единство данного процесса поддерживается наличием и функционированием общеотраслевых принципов финансового права, таких как федерализм, равноправие субъектов РФ и самостоятельность органов местного самоуправления в сфере финансовой деятельности, единство финансовой политики, приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых правоотношений и др. В этой связи необходимо отметить, что в правовой науке неоднократно высказывалось и обосновывалось мнение¹⁰⁵ о необходимости принятия единого Закона о финансах (или закона «Об основах финансовой политики», «Об основах финансового законодательства»), регулирующего общие принципы функционирования финансовой системы и ее институтов, закрепляющего единое толкование

¹⁰⁵ См., напр.: Горбунова О.Н. Проблемы закона о финансах в условиях финансового кризиса // Известия Иркутской государственной экономической академии. №1. 2010. С. 125-133; Винницкий Д.В. Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации // Финансовое право. 2006. № 8. С. 8-16; Химичева Н.И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательное закрепление // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 18; Запольский С.В. Финансово-правовые проблемы интеграции постсоветских государств в мировую экономику // Российский ежегодник международного налогового права. 2009. №1. С. 257-262.

терминов. Данное предложение, высказываемое представителями науки финансового права, пока не получило отклика от законодателя. Тем не менее, стоит согласиться, что принятие на федеральном уровне подобного закона, при условии его подготовки и обсуждения с представителями правовой и экономической науки и практики, послужило бы основой и стимулом нового этапа развития финансового и, в том числе, бюджетного права и законодательства.

Однако при безусловном единстве отрасли финансового права, следует отметить, что четкое разграничение налоговых и бюджетных правоотношений имеет важное теоретическое значение и непосредственное применение на практике. В частности, в практике налоговых и судебных органов нередко возникают спорные ситуации, связанные с процессом трансформации налогового платежа в доход бюджета¹⁰⁶. Денежные средства, списанные с расчетного счета налогоплательщика в соответствии с представленным в банк платежным поручением, могут быть не зачислены в бюджет по различным причинам, о которых налогоплательщик может не знать, например, в связи с неплатежеспособностью банка, отсутствием достаточных денежных средств на его корреспондентском счету. В деятельности налоговых органов получила распространение негативная практика¹⁰⁷ определения момента исполнения налоговой обязанности моментом зачисления денежных средств на единый счет бюджета, что соответствует моменту возникновения дохода бюджета, в то время как обязанность по уплате налога в соответствии со ст. 45 Налогового кодекса РФ считается исполненной с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со

¹⁰⁶ См.: *Васянина Е.Л.* Налог как правовой феномен // *Налоги (журнал)*. 2012. №3. С. 17-22.

¹⁰⁷ См., напр., Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28.01.2015 N Ф06-19216/2013 по делу N А55-7327/2014; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.02.2015 N Ф06-20853/2013 по делу N А55-12089/2014; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.07.2015 N Ф06-19611/2013.

счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа. Смешение правил налоговой и бюджетной процедуры, таким образом, может привести к нарушению прав налогоплательщика путем начисления недоимки, хотя обязанность налогоплательщика была исполнена в срок. Поскольку налоговое правоотношение прекращается в момент исполнения налогоплательщиком своей обязанности, дальнейшая судьба денежных средств должна развиваться уже в рамках бюджетных правоотношений, где налоговый орган как администратор доходов бюджета обязан обеспечить поступление соответствующих денежных средств на единый счет бюджета. Поэтому вопрос о зачислении денежных средств на единый счет бюджета в описанной ситуации должен решаться налоговой инспекцией не с налогоплательщиком, а с соответствующей кредитной организацией.

Завершающей стадией бюджетного процесса является отчетная стадия, включающая составление, внешнюю проверку, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. Смысл данной стадии состоит в подготовке и анализе систематизированной в документах бюджетной отчетности информации об исполнении бюджета, необходимой для осуществления законодательным (представительным) органом власти бюджетного контроля, а также формирования дальнейшей бюджетной политики. Основой для составления бюджетной отчетности служат данные бюджетного учета, который представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства; бюджетный учет осуществляется непрерывно на всех этапах исполнения бюджета, в соответствии с планом счетов¹⁰⁸, утвержденным Министерством финансов

¹⁰⁸ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 06 декабря 2010 г. № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его

РФ. Бюджетная отчетность включает в себя отчет об исполнении бюджета; баланс исполнения бюджета; отчет о финансовых результатах деятельности; отчет о движении денежных средств; пояснительную записку. Составление бюджетной отчетности происходит на всех уровнях бюджетной системы, после чего осуществляется ее консолидация. В отношении годового отчета об исполнении бюджета контрольно-счетным органом соответствующего публично-правового образования проводится внешняя проверка, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. После проведения внешней проверки годовой отчет об исполнении бюджета вместе с проектом закона (решения) об исполнении бюджета представляется в законодательный (представительный) орган. Проект закона (решения) об исполнении бюджета подлежит рассмотрению и утверждению либо отклонению в случае выявления фактов недостоверного либо неполного отражения данных. Исходя из данного положения ч. 3 ст. 264.5 Бюджетного кодекса РФ, можно сделать вывод, что законодательный (представительный) орган рассматривает отчет об исполнении бюджета именно с точки зрения полноты и достоверности представленной в нем информации, а не на предмет полноты и правильности фактического исполнения бюджета.

Анализируя правоотношения, возникающие на отчетной стадии бюджетного процесса, Р.Е. Артюхин называет следующие объекты данных правоотношений:

- «информация об исполнении бюджета;

применению» (с изм. от 30 ноября 2015 г. № 184н) // Российская газета. 2011. 9 февраля; <http://www.pravo.gov.ru>, 30.03.2016 г; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 01 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (с изм. от 1 марта 2016 г. №16н) // Российская газета. 2011. 19 января; <http://www.pravo.gov.ru>, 01.09.2015.

-документы, установленные бюджетным законодательством и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения на отчетной стадии бюджетного процесса (документы бюджетной отчетности, закон (решение) об исполнении бюджета);

- действия участников бюджетного процесса на отчетной стадии бюджетного процесса по составлению и внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета»¹⁰⁹.

Как уже было отмечено, в рамках настоящего исследования действия субъектов правоотношения считаются одной из составляющих их содержания и не рассматриваются в качестве объектов правоотношения. Что же касается информации об исполнении бюджета, документов бюджетной отчетности и закона (решения) об исполнении бюджета, следует согласиться, что данные явления действительно составляют объект бюджетных правоотношений на отчетной стадии бюджетного процесса. При этом информация об исполнении бюджета имеет отношение к материальному аспекту объекта, поскольку характеризует объемы и движение бюджетных средств. Документы бюджетной отчетности и закон (решение) об исполнении бюджета представляют собой правовую форму ретроспективного отражения стадии исполнения бюджета, также включающую анализ и обобщение полученной информации, и составляют правовой аспект объекта бюджетных правоотношений на данной стадии.

Доходы бюджета в качестве объекта бюджетных правоотношений имеют общее функциональное назначение, отражающееся в направленности интересов субъектов правоотношения – финансовое обеспечение удовлетворения публичных потребностей. При этом рассматриваемый объект имеет особенности в зависимости от уровня бюджетной системы, разделяясь на виды – доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ, доходы муниципальных образований двух уровней. Особенности

¹⁰⁹ Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

материального характера обусловлены разграничением доходных источников между бюджетами. Процессуальные особенности связаны с отличиями в субъектном составе правоотношений соответствующего уровня, составе источников правового регулирования (на уровне субъектов и муниципальных образований правовое регулирование дополняется нормативно-правовыми актами, регламентирующими бюджетный процесс соответствующего публично-правового образования¹¹⁰) и др. Кроме того, существенным отличием каждого из уровней бюджетной системы является фактический состав доходов, формируемый с учетом поступлений из других бюджетов. В сложившейся системе бюджетных правоотношений Российской Федерации доходы федерального бюджета формируются в первую очередь за счет собственных налоговых и неналоговых доходов, тогда как в составе доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований определенную, и, зачастую, весьма значительную долю составляют средства межбюджетных трансфертов.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что доходы бюджета выступают объектом в достаточно широком круге бюджетных правоотношений. Кроме того, формирование доходов бюджета в том значении, которое придается данному процессу в нормах Бюджетного кодекса РФ, происходит за пределами сферы бюджетного регулирования, а именно – в налоговых правоотношениях и правоотношениях, приводящих к формированию неналоговых доходов бюджета. На каждой стадии бюджетного процесса в систему правоотношений включаются и те правоотношения, объектом которых являются доходы бюджета. На разных стадиях бюджетного процесса в правоотношениях различного характера

¹¹⁰ См., напр.: Закон Саратовской области от 16 января 2008 г. № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» (с изм. от 28 марта 2016 г. № 41-ЗСО) // Саратовская областная газета. 2008. №18(2033); СЗ СО. 2016. № 4.; Решение Саратовской городской Думы от 27 марта 2008 г. № 26-271 «О Положении о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Саратов» (с изм. от 17 декабря 2015 г. №54-588) // Саратовская панорама, Спецвыпуск. 2008. № 38(287); <http://www.saratovduma.ru> (дата обращения: 31.01.2016).

данный объект проявляется неодинаково, выводя на первый план различные стороны своего материального содержания и правового режима. Материальная сторона доходов бюджета не всегда предстает в виде денежных средств, имеющих в наличии в данный момент времени; она может проявляться в виде прогнозируемых объемов поступлений, подлежащих распределению в соответствии с устанавливаемыми нормативами, или в виде информационных данных о поступлениях, имевших место в конкретный отчетный период. Правовой аспект доходов как объекта бюджетных правоотношений проявляется в виде установления правового режима их функционирования. При этом на каждой стадии бюджетного процесса работают отдельные элементы этого правового режима, соответствующие конкретной стадии.

2. 3. Расходы бюджетов как объекты бюджетных правоотношений

Расходы бюджета относятся к числу важнейших категорий бюджетного права, научная разработка которых имеет принципиальную значимость при исследовании сферы бюджетных правоотношений. В рамках данного исследования расходы бюджета будут рассмотрены в качестве одного из основных видовых объектов бюджетных правоотношений.

Бюджетный кодекс РФ определяет расходы бюджета как «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета». До 2007 года определение звучало несколько иначе: «расходы бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления»¹¹¹. В обоих случаях осуществляется привязка расходов к характеру операции, а именно – расходной операции списания средств. Однако в системе бюджетных правоотношений имеют место операции, которые сложно однозначно отнести к приходным или расходным; такие ситуации возникают в отношениях, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета. Например, при займе и кредите операции списания денежных средств могут сопровождаться положительной балансовой записью, а операции по зачислению средств - возникновением обязанности по выплате. Источники финансирования дефицита бюджета, несмотря на сходство операций в некоторых случаях, не относятся к расходам бюджета, поэтому законодателем была сделана соответствующая оговорка. Таким образом, новая формулировка имеет определенные преимущества в плане четкости разграничения ресурсов, однако в сущностном отношении обе редакции определения ограничиваются указанием лишь на материальное содержание расходов бюджета.

¹¹¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (недействующая ред. от 02.11.2007) // СЗ РФ. 1998. №31, ст. 3823; 2007 № 45, ст. 5424.

Точное следование данному в Бюджетном кодексе РФ определению расходов приводит сведению данного понятия к материальному аспекту, что необоснованно его сужает и не соответствует его истинной сущности. Строго говоря, данному определению соответствуют только реально существующие (зачисленные в качестве доходов) на едином счете соответствующего бюджета денежные средства в момент их выплаты, то есть на стадии исполнения бюджета. Однако расходы бюджета как объект присутствуют в системе бюджетных правоотношений на всех стадиях бюджетного процесса, в том числе тогда, когда материальный аспект данного объекта предстает в виде предполагаемых к выплате объемов денежных средств в будущем или информации о выплаченных в прошедшем периоде средствах. Учитывая сказанное, в науке бюджетного права представляется целесообразным рассматривать нормативное определение расходов бюджета как обозначение наиболее важного, центрального элемента данной категории, но в целом трактовать понятие расходов более широко.

Расходы бюджета - комплексное многогранное понятие, для раскрытия содержания которого в правовой теории¹¹² предлагается его рассмотрение в нескольких аспектах:

- материальный аспект: расходы бюджета представляют собой денежные средства, принадлежащие публично-территориальным образованиям и направляемые ими на финансовое обеспечение реализации своих функций и задач;

- экономический аспект: расходы бюджета охватывают совокупность экономических отношений по распределению и использованию фондов денежных средств государства и местного самоуправления в интересах общества;

¹¹² См., напр.: *Циренжапов Ч.Д.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005; *Черноверхский А.М.* Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

- правовой аспект: расходование бюджетных средств выступает одной из составляющих публичной финансовой деятельности, регулируемой совокупностью правовых норм и предписаний (принципы осуществления расходов, общий объем расходов и их распределение, нормы, регулирующие процесс осуществления расходов и т.д.).

Развивая указанные положения, Ч.Д. Цыренжапов предлагает рассматривать отдельные аспекты экономико-материальной и правовой сущности публичных расходов в рамках концепции субъектно-объектного взаимодействия по следующей схеме: субъект, осуществляющий расходование – объект, в пользу которого осуществляется расходование – фонд, из которого осуществляется расходование¹¹³. Объект многогранен и может проявляться в виде сферы (отрасли, подотрасли) национального хозяйства, территории (местности, региона), деятельности (действий, общественных отношений), конкретного физического или юридического лица, куда и кому направляются средства, его характеристики влияют на специализацию самих расходов, на процессы дифференциации и интеграции в их содержании. В данном случае исследователь использует концепцию субъектно-объектного взаимодействия для раскрытия структуры финансовой деятельности, осуществляемой в связи с расходованием средств бюджета. Этот прием имеет существенную методологическую ценность и может принести ценные результаты при исследовании вопросов финансовой деятельности государства, ее социального назначения, механизмов, целей, отчасти – вопросов бюджетной политики. Однако такой подход несет определенную угрозу для терминологической ясности в использовании категорий субъект-объект, поскольку существенно отличается от их применения в структуре правоотношения. В бюджетном правоотношении объект, в пользу которого осуществляется расходование (лицо, которому выплачиваются средства), выступает одним из субъектов правоотношения при исполнении бюджетного обязательства. Фонд, из которого производится

¹¹³ См.: Цыренжапов Ч.Д. Указ. соч.

расходование, в вопросах финансовой деятельности выступающий как средство ее осуществления, в бюджетном правоотношении выступает объектом, на который направлены интересы всех участвующих в правоотношении субъектов. Для его характеристики важное значение имеет приведенное выше понимание расходов бюджета в материальном смысле, где, помимо непосредственно денежных средств, имеется указание на «фондовую оболочку», под которой можно понимать нормативный и организационный аспекты объекта.

Расходы бюджета как объект бюджетных правоотношений включают в себя все три аспекта данного понятия, объединяя материальную составляющую и соответствующий правовой режим, выражая экономическую сущность отношений по расходованию публичных средств.

Обращаясь к эволюции данного объекта в истории развития бюджетных отношений, следует отметить, что именно необходимость осуществления расходов на удовлетворение публичных потребностей привела к возникновению бюджета и его прообразов. Исторически первыми возникли расходы на содержание армии, что объясняется необходимостью поддержания внешней безопасности. Также на ранних этапах возникают расходы на содержание правителя и его приближенных, в последующем трансформировавшиеся в расходы на содержание аппарата управления¹¹⁴. Чем более развитой и сложной становится система общественных отношений в целом, тем большее количество публичных потребностей начинают требовать финансового обеспечения – появляются расходы на образование, здравоохранение, культуру, развитие инфраструктуры и др. В современных условиях ускоренный технический прогресс определяет появление новых бюджетных расходов – на развитие инновационных технологий, обеспечение информационной безопасности, в том числе в сети Интернет.

¹¹⁴ Подробнее об истории развития бюджетных расходов в России см.: *Землянская Н.И.* Налоговые доходы как основа финансирования публичных расходов // *Очерки налогово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко.* Москва-Харьков: Право, 2013. С. 191-204.

В отличие от частных финансов, финансовая система государства построена таким образом, что именно расходы, необходимые для удовлетворения публичных потребностей, определяют объем доходов, которые должны быть для этого привлечены. Расходы и доходы бюджетов являются элементами единой системы образования, распределения и использования публичных финансов, они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. При этом вопрос о первичности одного из этих элементов, как отмечает Ю.А. Крохина, решается в пользу расходов бюджета как в российской правовой традиции, так и в зарубежной научной литературе. Признание расходов отправной точкой бюджетного планирования позволяет «не ставить осуществление государственных функций в прямую зависимость от накапливаемых доходов; поэтому, определяя в приоритетном порядке объем публичных расходов, правительство исчисляет в соответствии с полученными результатами размеры требуемых для финансового равновесия государственных доходов»¹¹⁵. Приоритетность публичных расходов можно рассматривать как принцип финансового права, играющий важную роль в том числе при осуществлении бюджетного планирования. Безусловно, реализация данного принципа должна осуществляться в системе с другими основополагающими началами финансового и бюджетного права, в том числе во взаимосвязи с принципом сбалансированности бюджета, поэтому в юридической литературе отмечается, что «несмотря на приоритет публичных расходов над доходами, всегда существовала необходимость тщательного формирования расходов с тем, чтобы запланированные расходы не превысили возможностей публично-правового образования и соответствовали публичным целям и задачам, отвечали критериям эффективности и полезности»¹¹⁶.

¹¹⁵ Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 1996. С. 78.

¹¹⁶ Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 213.

Расходы бюджета выступают в качестве объекта бюджетных правоотношений на всех стадиях бюджетного процесса, проявляя различные элементы своей структуры.

На стадии составления проекта бюджета, а также на стадии рассмотрения и утверждения бюджета, объектом бюджетных правоотношений выступает соответственно проект бюджета и закон (акт) о бюджете, о чем подробнее говорилось в предыдущем разделе работы. При этом следует отметить, что сам акт выступает объектом процессуальных правоотношений, и, можно сказать, является «процессуальным объектом», поскольку представляет собой правовую форму, официально закрепляющую функционирование бюджета как фонда денежных средств. Что же касается материальных бюджетных правоотношений на данной стадии бюджетного процесса, то суть их заключается в формировании и выражении воли публично-правового образования относительно бюджетных средств, в отношении которых оно выступает собственником, на соответствующий период. Объектом указанных отношений, на который направлены интересы участвующих в нем субъектов, выступают бюджетные средства, а именно - доходы бюджета, расходы бюджета и источники финансирования дефицита бюджета. Расходы бюджета как объект правоотношений на рассматриваемой стадии бюджетного процесса можно охарактеризовать следующим образом: материальная составляющая представлена денежными средствами, фактически не имеющимися или не определенными как расходы на момент действия правоотношения, но расходование которых в устанавливаемом объеме предполагается в будущем; в правовом режиме расходов бюджета на первый план в указанных отношениях выходит комплекс правовых норм и предписаний, описывающих процесс планирования, прогнозирования расходов, определения их общего объема и распределения по различным статьям.

Ключевой правореализационной стадией бюджетного процесса можно назвать стадию исполнения бюджета. На данной стадии происходит

практическая реализация финансового плана, сформированного на предшествующей правотворческой стадии формирования бюджета и создается база для последующей отчетной стадии. Бюджетными нормами устанавливаются виды субъектов, участвующих в данных отношениях, порядок кассового исполнения бюджета, документы, на основе которых организуется исполнение бюджета, порядок сопутствующего данной стадии бюджетного учета. Процессуальные отношения в сфере исполнения бюджета по расходам представляют собой взаимодействие государственных органов, организаций и иных субъектов, выполняющих строго регламентированную последовательность действий, соответствующих определенным формальным требованиям и подчиненную общим целям процесса бюджетирования — повышению эффективности бюджетных расходов, бюджетного управления и т.д.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, то есть установленными законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязательствами публично-правового образования по выплате соответствующим субъектам средств из бюджета. На каждом уровне бюджетной системы соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств. Реестр расходных обязательств представляет собой перечень нормативно-правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства, с указанием отдельных их положений, а также объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения этих обязательств. Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется в порядке, установленном Правительством РФ¹¹⁷, и размещается на сайте Министерства

¹¹⁷ Постановление Правительства РФ от 7 июля 2014 № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 28, ст. 4063.

Финансов РФ¹¹⁸. Данные реестра расходных обязательств непосредственно используются при составлении проекта бюджета, а также при ведении сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств. При этом сам бюджетный закон непосредственно не называет бюджетные обязательства, принятые в очередном финансовом году, поскольку строится на основании бюджетной классификации, обозначающей направления бюджетных ассигнований, однако в реестре расходных обязательств все расходы должны быть соотнесены с кодами бюджетной классификации.

В опубликованном в 2015 году Проекте Бюджетного кодекса¹¹⁹ содержатся положения о внесении изменений в концепцию обязательств для того, чтобы более полно отразить природу их возникновения. В частности, предлагается разъяснить, что обязательства публично-правового образования являются публичными обязательствами, независимо от основания их возникновения. Публичные обязательства предусматривается разделить на возникающие в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом и не требующие заключения договора нормативно-правовые обязательства и договорные обязательства, для принятия которых необходимо установление лимитов бюджетных обязательств. Рассматриваемый проект предусматривает также использование понятия расходного обязательства. Кроме того, сохраняется понятие расходного обязательства, которое, в отличие от публичных обязательств, связанных с исполнением долговых обязательств, подлежит отражению в расходах бюджета. В соответствии с измененной концепцией обязательств, создается правовая основа для планирования расходов бюджета: сначала возникает публичное обязательство, потом расходное, затем оно трансформируется в

¹¹⁸ Реестр расходных обязательств Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/ru/search/?q_4=реестр+расходных+обязательств&pub_date_from_4=&pub_date_to_4=&page_id_4=0&source_id_4=6 (дата обращения: 14.10.2015).

¹¹⁹ Проект Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Не внесен в Государственную Думу РФ. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=22153> (дата обращения: 05.02.2016).

бюджетное обязательство, денежное обязательство. Представляется, что предлагаемые в Проекте изменения позволят внести терминологическую и практическую ясность в систему обязательств публично-правовых образований и в случае их принятия будут способствовать повышению уровня юридической техники в данной области бюджетных правоотношений.

На стадии исполнения бюджета материальная сторона расходов выступает в непосредственном виде, то есть в форме денежных средств на счетах Федерального казначейства, которые подлежат перечислению иным субъектам в рамках оплаты бюджетных обязательств. Элементы правового режима расходов бюджета, имеющие непосредственное значение на данной стадии, составляют нормы, регламентирующие полномочия главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств по осуществлению расходов, порядок принятия бюджетных обязательств, подтверждения, санкционирования оплаты и подтверждения оплаты денежных обязательств.

В процессе исполнения бюджета по расходам реализуются как материальные, так и процессуальные бюджетные правоотношения. Материальные правоотношения состоят в принятии на себя публичным субъектом бюджетного права обязательств по выплате денежных средств физическому или юридическому лицу или иному субъекту и реализации этого обязательства, то есть передаче права собственности на денежные средства от публично-территориального образования соответствующему субъекту.

Процессуальные бюджетные правоотношения при исполнении бюджета по расходам состоят реализации установленной процедуры, включающей несколько этапов: принятие бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств. Принятие получателем бюджетных средств бюджетных обязательств происходит путем заключения государственного (муниципального) контракта, иного договора с

физическим или юридическим лицом, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Получатель бюджетных средств подтверждает принятие бюджетного обязательства, то есть свою обязанность выплатить денежные средства определенным субъектам, направляя платежные и иные документы, необходимые для санкционирования их оплаты. Федеральное казначейство, проведя в необходимых случаях проверку, санкционирует оплату путем проставления разрешительной надписи, после чего осуществляется непосредственное списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу соответствующего субъекта. Исполнение денежных обязательств подтверждается платежными документами, свидетельствующими о списании денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международного права, а также проверкой иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Бюджетные обязательства могут быть приняты и исполнены только в пределах лимитов бюджетных обязательств, которые доводятся до получателей бюджетных средств распорядителями и главными распорядителями расходов бюджета, в ведении которых находятся данные получатели бюджетных средств. В свою очередь, лимиты бюджетных обязательств формируются в пределах бюджетных ассигнований, устанавливаемых законом (решением) о бюджете. При этом бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до получателей бюджетных средств с обязательным указанием цели их использования, что в соответствии со ст. 38 Бюджетного кодекса РФ является раскрытием принципа адресности и целевого характера бюджетных средств.

В целях организации исполнения бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета финансовым органом соответствующего уровня на основе утвержденного бюджета составляется и ведется сводная

бюджетная роспись, которая включает бюджетные ассигнования по расходам и лимиты бюджетных обязательств на текущий финансовый год и на плановый период в разрезе ведомственной структуры расходов. Показатели сводной бюджетной росписи утверждаются и доводятся до главных распорядителей расходов бюджета до начала очередного финансового года, за исключением случаев временного управления бюджетом. Утвержденные показатели сводной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете. Ведение сводной бюджетной росписи предполагает внесение определенных изменений ее показателей, которые допускаются в случаях и порядке, установленных статьей 217 Бюджетного кодекса РФ и Порядком¹²⁰ составления и ведения сводной бюджетной росписи, утверждаемым соответствующим финансовым органом.

Процесс исполнения бюджета по расходам обязательно должен сопровождаться контрольной деятельностью уполномоченных на то органов. Как отмечает О.А. Левина, контрольные правоотношения «являются процессуальными и носят производный характер, в связи с направленностью на обеспечение соблюдения требований законности и целевого расходования средств бюджета»¹²¹. Объектом данных отношений является результат контрольной деятельности – получение информации о соблюдении нормативных предписаний при исполнении бюджета по расходам. В зависимости от контролирующего субъекта и формы проводимого контроля при выявлении нарушений применяются различные меры к устранению нарушений, а также в установленных случаях – меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

¹²⁰ На федеральном уровне см.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.12.2015.

¹²¹ Левина О.А. Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 9.

На завершающей стадии бюджетного процесса осуществляется составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. Для составления сводной бюджетной отчетности в части исполнения бюджетов по расходам получатели (распорядители) бюджетных средств представляют составленную ими бюджетную отчетность главным распорядителям бюджетных средств, в ведении которых они находятся. Главные администраторы, в свою очередь, представляют сводную бюджетную отчетность соответственно в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований, где осуществляется составление единых документов бюджетной отчетности соответствующего публично-правового образования. Затем отчет об исполнении бюджета утверждается высшим исполнительным органом и направляется в соответствующий законодательный (представительный) орган и созданный им орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля для проведения внешней проверки. Внешняя проверка отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой в соответствии с утвержденным стандартом проверки¹²². Орган внешнего финансового контроля составляет заключение на годовой отчет об исполнении бюджета, который вместе с документами бюджетной отчетности вносится в представительный орган для рассмотрения и утверждения закона (решения) об исполнении бюджета. Отдельными приложениями к закону (решению) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются в том числе показатели расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета и показатели расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов. Утверждение отчета об исполнении бюджета в форме закона (решения) имеет важное значение для повышения прозрачности

¹²² СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 20.02.2015 № 5К (1016)) – по состоянию на 12.03.2015. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

финансовой системы, открытости и доступности достоверной информации об использовании бюджетных средств, поскольку финансовая отчетность публично-правовых образований востребована «не только со стороны законодательных (представительных) органов, но и со стороны иных пользователей – контрольных органов, кредиторов публично-правовых образований, экспертов, аналитиков, всего общества в целом»¹²³.

Расходы бюджета как объект бюджетных правоотношений проявляется на данной стадии бюджетного процесса следующим образом: материальную сторону объекта представляют денежные средства, выделенные из бюджета в истекшем периоде, а на момент составления, проверки и утверждения отчетности представленные в виде информации об объемах и движении данных средств; юридической формой закрепления данной информации на разных этапах рассматриваемой стадии выступают документы бюджетной отчетности и закон (решение) об исполнении бюджета.

Расходование бюджетных средств занимает важное место в финансовой системе, представляя собой этап использования финансовых средств, аккумулированных и распределенных на предыдущих этапах. От успешной реализации данного этапа непосредственно зависит достижение целей функционирования публичных финансов. В настоящее время одним из наиболее распространенных в мировой практике методов повышения эффективности бюджетных расходов является концепция «бюджетирования, ориентированного на результат» (далее – БОР). Данная система включает в себя набор правовых инструментов, применение которых способствует установлению непосредственной связи между выделением бюджетных средств и достижением определенных целей. Концепция БОР в мировой практике стала альтернативой затратному методу - «методу планирования и распределения ресурсов, при котором связь между ресурсами и прямыми результатами их использования, включая результаты деятельности государственных учреждений, очень слаба, то есть затратное

¹²³ *Артюхин Р.Е.* Указ. соч. С. 3.

бюджетирование ориентировано в первую очередь на имеющиеся ресурсы»¹²⁴. Эффективность методов БОР достигается при условии их внедрения в рамках проведения комплексной реформы государственного управления, включающей определенные институциональные изменения, переход к среднесрочному финансовому планированию, изменению системы финансового контроля.

Методы БОР вырабатывались в практике бюджетирования множества государств в течение достаточно длительного периода времени, тем самым, пройдя определенную проверку на эффективность¹²⁵. С середины 2000-х годов в рамках проводимой бюджетной реформы элементы концепции результативного бюджетирования стали применяться в России. Начало реформированию системы бюджетирования дало Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»¹²⁶, утвердившее Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, а также План мероприятий по ее реализации. В настоящее время в правовой системе России уже накоплен определенный опыт применения методов БОР. В частности, довольно широкую практику получило применение программно-целевого метода расходования бюджетных средств. Федеральные государственные программы в настоящее время действуют в различных сферах общественной жизни, охватывая различные по объему и критерию выделения области правоотношений. Это могут быть программы развития отдельных регионов России (например, «Социально-экономическое развитие

¹²⁴ Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы. Москва, 2002. С. 7 [Электронный ресурс]. URL: http://web.archive.org/web/20091122101637/http://www.ecorys.ru/rus/doc/act01_014.pdf (дата обращения: 14.10.2015).

¹²⁵ Budgeting and budgetary institutions / edited by Anwar Shah / The International Bank of Reconstruction and Development. Washington, DC. 2007. P. 142-143.

¹²⁶ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах») (ред. от 6 апреля 2011 г.) // СЗ РФ. 2004. № 22, ст. 2180; 2011. № 15, ст. 2131.

Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»¹²⁷, «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»¹²⁸); комплексные программы реформирования и развития обширных сфер народного хозяйства, социального сектора и общественной жизни (федеральные целевые программы «Жилище»¹²⁹, «Развитие образования на 2011 - 2015 годы»¹³⁰, «Развитие транспортной системы России (2010 - 2020 годы)»¹³¹), программы финансирования отдельных направлений или проектов («Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы»¹³², «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»¹³³), программы организации отдельных крупных мероприятий (Программа подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу¹³⁴). Аналогичные программы принимаются также на уровне субъектов Федерации (например,

¹²⁷ Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» (с изм. от 2 марта 2016 г. №160) // СЗ РФ. 2014. №33, ст. 4595; 2016. № 11, ст. 1539.

¹²⁸ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» (с изм. от 27 февраля 2016 г. №148) // СЗ РФ. 2014. № 18, ч. 1, ст. 2155; 2016. № 11, ст. 1536.

¹²⁹ Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 - 2020 годы» (с изм. от 25 августа 2015 г. № 889) // СЗ РФ. 2011. № 5, ст. 739; 2015. № 36, ст. 5030.

¹³⁰ Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 годы» (с изм. от 25 декабря 2015 г. №1438) // СЗ РФ. 2011. №10, ст. 1377; 2016. №1, ч. 2, ст. 247.

¹³¹ Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010 - 2020 годы)» (с изм. от 6 октября 2015 г. № 1068) // СЗ РФ. 2001. №51, ст. 4895; 2015. №41, ч. 3, ст. 5674.

¹³² Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 N 922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 - 2020 годы» (с изм. от 18 июля 2015 г. № 731) // СЗ РФ. 2013. № 43, ст. 5554; 2015. № 31, ст. 4675.

¹³³ Постановление Правительства РФ от 16.03.2013 N 223 «О федеральной целевой программе «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы» (с изм. от 23 марта 2016 г. № 231) // СЗ РФ. 2013. № 12, ст. 1326; 2016. № 14, ст. 1993.

¹³⁴ Постановление Правительства РФ от 20.06.2013 N 518 «О Программе подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» (с изм. от 20 февраля 2016 г. № 121) // СЗ РФ. 2013. № 26, ст. 3340; 2016. №9, ст. 1261.

программа «Развитие здравоохранения Саратовской области до 2020 года»¹³⁵) и муниципальных образований; такими программами предусматривается финансирование мероприятий в рамках конкретного территориального образования, с учетом разграничения предметов ведения и вопросов местного значения соответствующего уровня государственной власти и местного самоуправления. При принятии целевой программы соответствующее публично-правовое образование указывает, за счет каких средств осуществляется ее финансирование и при принятии закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год в период действия программы закладывает в бюджет соответствующие расходы. Принятие целевой программы обеспечивает введение для соответствующих расходов особого правового режима, предусматривающего, помимо прочего, цели и задачи осуществления соответствующих расходов, целевые индикаторы и показатели программы и механизмы осуществления оценки эффективности программы.

Внедрение в России программно-целевого метода осуществления бюджетных расходов проходило неидеально, нередко отдельные аспекты реализации программ вызвали критику общественности и научных кругов. Следует отметить, принятие целевых программ не является универсальным методом расходования бюджетных средств, поскольку он не рассчитан на финансирование постоянных расходов. Программно-целевой метод предполагает именно финансирование конкретной программы развития или реформирования той или иной сферы, отрасли, проекта, ограниченной определенным сроком, к завершению которого должны быть достигнуты цели программы, что предполагает ее логичное завершение. Тем не менее, динамика современной общественной жизни и соответствующих публичных финансовых потребностей расширяет возможности эффективного

¹³⁵ Постановление Правительства Саратовской области от 11 октября 2013 г. № 545-П «О государственной программе Саратовской области «Развитие здравоохранения Саратовской области до 2020 года» (с изм. от 4 марта 2016 г.) // СЗ СО. 2013. № 42; <http://www.pravo.gov.ru>, 10.03.2016.

расходования бюджетных средств именно в рамках целевых программ. В целом можно сказать, что дальнейшее применение и совершенствование программно-целевого метода, а также расширение спектра используемых инструментов БОР выступает определяющим фактором развития правового регулирования такого объекта бюджетных правоотношений как расходы бюджета.

Таким образом, анализ расходов бюджета на различных стадиях бюджетного процесса позволяет сделать вывод, что расходы бюджета являются одним из основных объектов бюджетных правоотношений. Расходы бюджета как объект правоотношений включают в себя материальную составляющую в виде выделяемых из бюджета средств и правовой режим, состоящий из довольно обширного круга предписаний, находящийся в настоящее время в постоянном развитии и требующий еще немало усилий по совершенствованию и корректировке в целях наиболее полного и эффективного удовлетворения публичных интересов.

Глава 3. Отдельные аспекты правового регулирования объектов бюджетных правоотношений

3.1. Отражение социальной политики Российского государства в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений

Правовое регулирование объектов бюджетных правоотношений формируется под воздействием общеправовых принципов и основополагающих начал правового регулирования, закрепленных в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Конституционные принципы отражают характер правового регулирования и государственной деятельности в целом, его основные цели и приоритеты. В частности, в статье 7 Конституции РФ сформулировано главное направление государственной политики – «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹³⁶. Указанный приоритет должен проявляться во всех направлениях государственной политики и служить ориентиром формирования и совершенствования правового регулирования во всех сферах общественной жизни, в том числе в бюджетной сфере.

Правовой режим объектов бюджетных правоотношений является динамичным правовым образованием, что объясняется не только цикличностью бюджетного процесса и ежегодным принятием закона (решения) о бюджете, но и постоянным развитием системы общественных отношений, требующих актуального правового регулирования. Процесс развития системы бюджетных правоотношений испытывает влияние множества факторов - как внутригосударственных, так и внешних, экономического, социального, культурно-идеологического характера. Совокупность указанных факторов формирует бюджетную и бюджетно-правовую политику государства.

¹³⁶ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

Бюджетная политика является одной из основных составляющих политики любого государства в современном мире. В подавляющем большинстве случаев преобразования в той или иной сфере общественной жизни связаны, в первую очередь, с выделением средств и определением механизма их наиболее эффективного использования в соответствии с поставленными целями. В результате, бюджетную политику и политику в любой другой области можно рассматривать как разные стороны одного процесса, при этом цели и задачи, в том и другом случае, являются хотя и различными, но не взаимоисключающими, а напротив, взаимодополняющими: цели государства в демографической, военной, производственной, культурной сферах сочетаются с целью эффективного, прозрачного и подотчетного использования бюджетных средств. Выделение и расходование средств обуславливается множеством организационных, информационных, культурных и иных процессов, различающихся в зависимости от отрасли хозяйства. При этом в сфере публичных финансов действуют общие закономерности, используя которые, можно воздействовать на финансовую эффективность в любой сфере.

В юридической литературе неоднократно отмечалось отсутствие тождества между понятиями «финансовая политика» и «финансово-правовая политика», при этом если первая является частью экономической политики, то вторая является разновидностью правовой политики¹³⁷. Государственная политика представляет собой целенаправленную деятельность органов власти и управления по решению стоящих перед государством и обществом задач. Что же касается правовой политики, то она определяется А.В. Малько как «научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и

¹³⁷ См., напр.: Покачалова Е.В, Химичева Н.И. Правовая политика России: теория и практика: монография. Колл. авт. / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. (глава «Финансово-правовая политика»).

свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности»¹³⁸. Учитывая решающую роль правовых инструментов в реализации бюджетной политики, имеет смысл рассматривать механизмы реализации бюджетно-правовой и бюджетной политики в их взаимосвязи.

Бюджетная политика предполагает определение целей и задач в области государственных финансов, разработку системы мобилизации денежных средств в бюджет, выбор направлений использования бюджетных средств, управление государственными финансами, налоговой и бюджетной системой, организацию с помощью фискальных инструментов регулирования экономических и социальных процессов. Бюджетно-правовая политика, в свою очередь, определяет направления совершенствования правового механизма функционирования системы бюджетных правоотношений. Таким образом, осуществляя бюджетную и бюджетно-правовую политику, государство, во-первых, устанавливает цели и задачи, и во-вторых, воздействует на бюджетные правоотношения, трансформируя их таким образом, чтобы их функционирование в наибольшей степени способствовало реализации поставленных целей. В большинстве определений, встречаемых в юридической литературе, бюджетная политика понимается как некая общая стратегия, направления деятельности. При этом ее реализация подразумевает подчас вполне конкретные и детальные преобразования в правовой системе, которые в конечном итоге основаны на корректировке правового режима отдельных элементов правоотношения. В бюджетной политике, как и в любой другой сфере, достижение глобальных целей во многом зависит от тщательной проработки механизма каждого тактического шага, поэтому научная разработка вопросов механизма

¹³⁸ Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 15.

реализации бюджетной политики имеет существенную практическую значимость и актуальность.

Как уже было отмечено, главным правовым фактором, определяющим политику Российского государства, в том числе бюджетную и бюджетно-правовую политику, является конституционный принцип социального государства. Установление указанного принципа в Конституции РФ согласуется с положениями важнейших международно-правовых актов о правах человека, в том числе Всеобщей декларации прав человека¹³⁹, Европейской социальной хартии¹⁴⁰ и др. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а также создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, обеспечивается в том числе бюджетно-правовыми средствами.

В научной литературе признается, что финансово-правовые нормы, как и другие нормы права, не свободны от того, чтобы их смысл, содержание и применение оценивались сквозь призму прав и свобод человека и гражданина¹⁴¹. При этом в традиционной позитивистской системе правопонимания возможности такого подхода достаточно ограничены. В позитивистской правовой традиции право рассматривается как совокупность юридических норм поведения, установленных и санкционированных государством и обеспеченных мерами государственного принуждения; данная концепция обуславливает тот факт, что основные усилия правоведов направляются на совершенствование юридической техники, подробную разработку системы норм в различных областях, совершенствование различных правовых процедур. Безусловно, полный отказ от такого подхода не только нецелесообразен, но и невозможен в обозримой перспективе, однако привнесение в сложившуюся картину правопонимания элементов

¹³⁹ Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. 1998. 10 декабря.

¹⁴⁰ Европейская социальная хартия (пересмотренная): принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. №4. С. 17-67.

¹⁴¹ *Хаванова И.А.* Экономическое основание налога как принцип "надзаконного" значения // *Налоги.* 2013. № 5. С. 43.

альтернативного подхода, рассмотрение права под другим углом зрения позволит получить важные данные для развития и исправления недостатков сложившейся системы. В некоторой мере альтернативу позитивистским взглядам может составить антропосоциокультурный подход.

Антропосоциокультурный подход в правопонимании придает личности в праве существенно большее значение, предполагая признание человека системообразующим ядром общества и государства, а его прав и свобод – главной ценностью и исходным пунктом в построении системы правового регулирования. Практическое применение такого подхода требует кардинального пересмотра многих устоявшихся представлений в публичных отраслях права, особенно в финансовом праве. В том числе это связано с тем, что физические лица часто не являются непосредственными субъектами общественных отношений, регулируемых финансовым правом. При этом права и свободы, интересы человека должны не просто быть представлены в финансовом правоотношении, но и определять их сущностные черты. Антропосоциокультурная парадигма в правовой науке становится все более востребованной в современных условиях в свете преодоления негативных тенденций в правоприменении. Значительный вклад в разработку вопросов применения данного подхода в сфере финансовых, и, в частности, налоговых правоотношений был сделан Р.А. Гаврилюк¹⁴².

Для того чтобы определить, каким образом интересы человека, личности проявляются в современных финансовых правоотношениях, следует обратиться к их происхождению. Зарождение финансовых отношений связано с необходимостью удовлетворения публичных потребностей, присущих всем людям или их большинству, таких как обеспечение внешней и внутренней безопасности, политической, культурной, экономической самоорганизации, поддержание необходимых условий жизни (образование, здравоохранение) и др. Особенностью данных

¹⁴² См.: *Гаврилюк Р.А.* Антропосоциокультурный код налогового права: монография. Истоки налогового права. Черновцы: Черновицкий нац. ун-т. 2014.

потребностей является то, что их удовлетворение либо не может быть обеспечено одним человеком индивидуально, либо потребовало бы чрезмерных усилий индивида по сравнению с тем, если бы эти потребности удовлетворялись всеми людьми сообщества. Осознание этих особенностей привело в итоге к созданию механизма перераспределения общественных благ. Составляющими данного механизма выступают следующие элементы: система установления и взимания налогов и сборов, обязательных взносов, аккумулирования и учета неналоговых публичных доходов, а также осуществления публичных расходов через государственные и муниципальные бюджеты и внебюджетные фонды. При этом смысл перераспределения остался прежним – реализация права человека на удовлетворение публичных потребностей. В условиях современности публичные отношения по распределению и перераспределению национального дохода регулируются нормами финансового права, причем в силу особенностей их природы степень правовой урегулированности данной сферы достаточно высока.

Вопросы соотношения публичных и частных, государственных и общественных интересов лежат в основе перераспределения ресурсов в рамках финансовых правоотношений. Отмечается, что проблема «необходимого, обязательного для нормального динамичного развития государства баланса публичных и частных отношений поднимается в современной правовой действительности все чаще»¹⁴³. В правовой теории отмечается, что «всякий публичный интерес должен являть собой воплощение общественного интереса, который при этом одновременно является и интересом государства, коль скоро последнее узаконило его в рамках своей власти»¹⁴⁴. При соблюдении указанного правила «возможность

¹⁴³ *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 263.

¹⁴⁴ Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2010. С. 532.

обеспечения баланса частных и публичных интересов во многом обусловлена реализацией принципа приоритета публичных интересов, который потенциально способен учитывать интересы индивидуумов как отдельных единиц всего коллектива, то есть общества в целом»¹⁴⁵.

В бюджетных правоотношениях публичный интерес состоит в достаточном и эффективном финансировании публичных потребностей. Публичные потребности, как уже отмечалось, отличаются от частных тем, что свойственны всем членам общества или большей их части. Публичные потребности могут осознаваться их носителями в разной степени в зависимости от уровня правосознания, особенностей мировоззрения и иных факторов. Некоторые публичные потребности, такие как обеспечение наличия боеспособной армии, поддержание экологической безопасности, могут не осознаваться отдельными индивидуумами как их собственные, однако удовлетворение таких потребностей объективно необходимо для каждого человека. Публичные потребности в сфере социальной защиты заключаются в поддержке отдельных групп населения, возможности которых по самостоятельному полноценному обеспечению своей жизнедеятельности снижены (пенсионеры, инвалиды, лица, пострадавшие в результате аварий и катастроф), или поддержание которых является мерой поощрения общественно одобряемого образа жизни или работы (молодые специалисты, работающие в сельской местности, семьи, имеющие детей, в том числе многодетные семьи). Указанные потребности присущи всем людям или их большинству в силу того, что каждый человек с той или иной долей вероятности может в силу различных обстоятельств попасть в одну из таких групп населения, нуждающихся в социальной защите. При этом публичная потребность в функционировании системы социальной защиты населения в каждом конкретном правоотношении проявляется через частный интерес отдельного человека в получении поддержки государства в той или иной форме.

¹⁴⁵ Там же. С. 533.

К особенностям бюджетных правоотношений относится то, что их обязательным субъектом всегда является государство или муниципальное образование в лице соответствующего органа. Считается, как правило, что данный субъект занимает центральное место в правоотношении, обладая властными полномочиями и нередко являясь инициатором участия в правоотношении иных субъектов. Если же применять антропосоциологический подход к исследованию правоотношения, то публичный субъект выступает исключительно как представитель публичных интересов человека. Право собственности территориального образования на средства бюджета, - основное материальное бюджетное право, - в определенном смысле условно, поскольку первичным носителем интересов, на основании которых подлежат использованию эти средства, является именно человек. Государственные структуры принимают на себя эти интересы и представляют их в правоотношении, даже если другим субъектом является физическое лицо, преследующее цель удовлетворения своих личных потребностей, которые далеко не всегда являются частным случаем потребностей публичных.

Человек как носитель права на удовлетворение публичных потребностей не входит в рамки традиционной структуры правоотношения и юридических оснований собственности, являясь надструктурным элементом, воплощающим в себе назначение и моральное обоснование конкретных норм и отношений, и объединяющим их в единую систему. Его проявление в конкретных финансовых правоотношениях не всегда очевидно, при этом поиск и научное обоснование его положения в системе правового регулирования имеет важное значение для определения правильных ориентиров научных исследований и практической деятельности. Последовательное применение антропосоциокультурного подхода к исследованию всего разнообразия финансово-правовых отношений должно стать предметом дальнейшей научной работы, что в последующем может не только способствовать совершенствованию законодательства и

правоприменения, но и позволит внести вклад в преодоление многих сложившихся в правосознании искаженных представлений о публичных обязанностях и правах в финансовой сфере.

Одним из результатов применения антропосоциального подхода на практике, а именно – в бюджетной и бюджетно-правовой политике, является последовательная реализация упомянутого выше общеправового принципа социального государства и отраслевого принципа социальной направленности финансового регулирования. В бюджетном праве данные принципы реализуются посредством развития, укрепления и повышения эффективности мер социальной направленности в структуре расходов публично-правовых образований. «Государство в силу объективного перевеса суммы общественных потребностей, нуждающихся в финансировании, над имеющимися финансовыми ресурсами, выбирает наиболее важные проблемы и решает их»¹⁴⁶; при этом к числу последних в социальном государстве в первую очередь относятся расходы в социальной сфере.

Изменения в мировой и национальной экономике с неизбежностью находят свое отражение в бюджетной сфере. В период мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. Российское государство благодаря принятию комплекса антикризисных мер в совокупности с некоторыми другими факторами имело возможность в целом сохранить стратегический курс своего развития и продолжить движение к намеченным ранее целям. В этот период были предприняты усилия по обеспечению устойчивости финансовой системы, снижению бюджетного дефицита и масштабной реструктуризации бюджетных расходов, оптимизации налоговой системы. Принятые меры позволили продолжить последовательную реализацию определившейся за предшествующие годы социальной политики и обеспечить финансирование социальных обязательств в полном объеме.

¹⁴⁶ Циренжапов Ч.Д. Правовой принцип обоснованности публичных расходов в России // Вестник томского государственного университета. 2011. №344. С. 132.

Одним из факторов, определивших возможность не снижать уровень социальных гарантий в кризисный период, стало наличие и эффективное использование сформированных в предшествующие периоды финансовых резервов (Стабилизационный фонд¹⁴⁷; в дальнейшем – Резервный фонд, Фонд национального благосостояния). Бюджетным правом регулируются отношения, складывающиеся в процессе формирования, управления и использования данных фондов, причем средства фондов обособляются в общем объеме средств бюджета, подлежат отдельному учету, что позволяет выделить их в особую разновидность объектов бюджетных правоотношений. Выделение данной разновидности осуществляется вне рамок классификации объектов бюджетных правоотношений на доходы, расходы и источники дефицита бюджета, поскольку их правовой режим охватывает как процессы формирования, так и расходования средств. Положительный опыт функционирования таких фондов приводит к выводу о целесообразности дальнейшего использования данного инструмента бюджетного управления, тогда как отказ от создания и эффективного использования подобных резервов в неблагоприятных экономических условиях может привести к нарушению последовательности и снижению социальной ответственности государственной политики.

После относительно благополучного экономического развития в 2012-2013 гг. дестабилизация внешнеполитической обстановки в 2014-2015 гг. и введение экономических санкций против России стало новым вызовом стабильному экономическому и социальному развитию нашей страны, в том числе последовательному проведению социальной политики, требующей непрерывного, достаточного и эффективного финансирования. При этом,

¹⁴⁷ Упразднен в связи с созданием Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. №63-ФЗ (с изм. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №18, ст. 2117; СЗ РФ. 2014. №48, ст. 6664.

несмотря на сложную политическую и экономическую обстановку, высшие органы власти Российской Федерации продолжают декларировать намерения по сохранению и выполнению социальных обязательств. В Послании Федеральному собранию РФ от 04 декабря 2014 г. В.В. Путин ставит выполнение социальных обязательств в качестве исходного положения, определяющего дальнейшую деятельность: «Чтобы безусловно реализовать все наши планы, *выполнить все основные социальные обязательства государства*, сформулированные еще в указах президента в мае 2012 года, необходимо ответить на вопрос, что мы будем делать в экономике, в финансах, в сфере социального развития, и, главное, каким будет наш стратегический курс»¹⁴⁸. В Послании от 03 декабря 2015 г. президент вновь напоминает об обязательствах, зафиксированных в майских указах 2012 г. и отмечает, что «при текущих сложностях ответственность за благополучие людей только повышается»¹⁴⁹. В начале 2015 г. Правительством РФ был утвержден План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, в соответствии с которым в 2015 году большинство категорий расходов должно быть сокращено на 10%, в первую очередь за счет неэффективных затрат, «при этом должно быть полностью обеспечено исполнение обязательств социального характера, что потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований»¹⁵⁰.

Идея о сохранении и выполнении социальных обязательств в динамично меняющихся экономических условиях стала основополагающей в социальной политике Российского государства как в период экономического кризиса 2008-2009 гг., так и в непростых условиях 2014-2015 гг., однако, до

¹⁴⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Российская газета. 2014. № 278.

¹⁴⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 2015. № 275.

¹⁵⁰ Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» (с изм. от 16 июля 2015 г. №1384-р) // СЗ РФ. 2015. № 5, ст. 866; 2015. № 30, ст. 4625.

сих пор она фиксировалась только в подзаконных актах и программных документах и не получила законодательного закрепления, что не соответствует ее возрастающей значимости. В качестве решения данного в юридической науке¹⁵¹ высказывается предложение вернуть в Бюджетный кодекс РФ имевшее опыт применения в 90-е годы прошлого века понятие защищенных статей: «Реконструкция в бюджетном законодательстве понятия защищенных статей бюджетных расходов и механизма их реализации стала бы последовательным воплощением в жизнь конституционного принципа социального государства в целом и принципа социальной направленности финансово-правового регулирования в частности»¹⁵².

Тезис о финансировании социальных обязательств в полном объеме характеризует целевую направленность, идейное наполнение и общественную значимость института бюджетных расходов. Руководствуясь этим, можно предположить, что рассматриваемое положение по своей природе представляет собой правовой принцип, который должен быть положен в основу осуществления бюджетных расходов в социальной сфере. Иными словами, это одно из основных начал, определяющих правовой режим такого объекта бюджетных правоотношений как расходы в социальной сфере. Содержание данного принципа не произвольно, обусловлено потребностями и закономерностями конкретного исторического этапа общественного и государственного развития Российской Федерации. В период завершения перехода от социалистической плановой модели государственного управления, в условиях набирающего темпы инновационного развития экономики сохранение и повышение гарантий социального благополучия населения стало одной из главных задач государства, отражающей достигнутый уровень экономического развития,

¹⁵¹ См.: *Фадеев Д.Е.* Правовые основы становления бюджетного федерализма в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 25-26; *Беликов Е.Г.* Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты: монография / под ред. Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 89.

¹⁵² *Беликов Е.Г.* Указ. соч. С. 89.

отношения государства к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, уровень нравственного состояния общества¹⁵³.

В силу системности бюджетных расходов, действие **данного** принципа оказывает влияние и на формирование других бюджетных расходов, и в целом имеет значение для всей бюджетной системы, поскольку является выражением общей направленности и целей ее правового регулирования. Ввиду вышеизложенного представляется целесообразным внести изменения в статью 28 Бюджетного кодекса РФ, дополнив перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации принципом финансирования социальных обязательств в полном объеме, а также дополнить главу 5 статьей 38.3 следующего содержания:

«Принцип финансирования социальных обязательств в полном объеме означает сохранение объемов финансирования расходов, необходимых для обеспечения поддержания достигнутого уровня социальных гарантий, в том числе в случае общего сокращения расходов бюджета».

Необходимость законодательного закрепления указанного принципа обусловлена его значимостью для последовательной реализации социальной политики и воплощения идеи социального государства. Кроме того, закрепление приведенного положения в Бюджетном кодексе РФ должно повлечь определенные изменения в регулировании правового режима бюджетных средств, в том числе упомянутое введение защищенных статей расходов, а также иных правовых инструментов, что в совокупности позволит рассматривать указанный принцип «в качестве объективного критерия определения качества законодательства»¹⁵⁴. Детальная разработка правовых средств реализации принципа финансирования социальных

¹⁵³ Подробнее о критериях принципов права и факторах их формирования см. Смирнов Д.А. О понятии принципов права // Общество и право. 2012. № 4 (41). С. 29-37.

¹⁵⁴ Смирнов Д.А. О понятии принципов налогового права // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 5. С. 7.

обязательств в полном объеме должна стать предметом дальнейших научных разработок.

Наряду с постоянно действующими нормами об установлении социальных гарантий в российской правовой системе применяются также программные методы социальной поддержки, одним из которых является подпрограмма «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»¹⁵⁵, предусматривающая выплату материнского капитала семьям, имеющим двух и более детей. В Послании Президента РФ от 03 декабря 2015 г. было выдвинуто предложение о продлении не менее чем на два года действия государственной программы поддержки семей, имеющих детей. Данное предложение было одобрено законодателем путем принятия Федерального закона №433-ФЗ¹⁵⁶, установившего выплату материнского капитала в правоотношениях, возникших в связи с рождением ребенка в период до 31 декабря 2018 года.

Поддержка семьи, материнства и детства является одним из аспектов принципа социального государства. Материнский (семейный) капитал, а также аналогичные меры поддержки семей, действующие на региональном уровне можно отнести к числу правовых инструментов, применяемых в бюджетной сфере и направленных на поддержку семьи, материнства и детства.

Материнский (семейный) капитал представляет собой средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на реализацию дополнительных мер государственной

¹⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 2059.

¹⁵⁶ Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 433-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 53.

поддержки, установленных специальным федеральным законом¹⁵⁷. Материнский (семейный) капитал выполняет функцию финансовой поддержки семей, имеющих двух и более детей, а также улучшения демографической ситуации в стране. Социально ориентированный характер данной меры обуславливает возможные варианты направления средств – материнский капитал может быть использован для реализации ряда конституционных прав членов семей, а именно права на жилище, права на образование для детей, права на дополнительное социальное обеспечение по возрасту матери. Одной из гарантий целевого использования средств материнского (семейного) капитала выступает установление соответствующей правовой процедуры, включающей обращение за получением государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, выдачу сертификата, подачу заявления о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, рассмотрение данного заявления, направление средств непосредственно на соответствующие цели.

Основой комплекса правоотношений, связанных с получением средств материнского (семейного) капитала, выступает бюджетно-правовой аспект. Объектом соответствующих бюджетных правоотношений являются бюджетные средства. При составлении федерального бюджета на очередной финансовый год в структуре расходов закрепляются объемы ассигнований на предоставление материнского (семейного) капитала, а также определяется размер материнского капитала на соответствующий год с учетом проведенной индексации. В соответствии с утвержденными Правилами¹⁵⁸, Пенсионный фонд РФ ежеквартально подает в Министерство финансов

¹⁵⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (с изм. от 30 декабря 2016 г. №433-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 1, ч.1, ст. 19; 2016. № 1, ч. 1, ст. 53.

¹⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 20 июля 2007 г. № 457 «Об утверждении Правил перевода средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации» (с изм. от 12 октября 2013 г. №917) // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3946; 2013. № 42, ст. 5375.

заявку¹⁵⁹, в которой определяется количество обращений граждан о распоряжении средствами материнского капитала с указанием цели и требуемых сумм. На основании данной заявки осуществляется перевод средств путем их перечисления со счета органа Федерального казначейства, в котором Министерству финансов Российской Федерации открыт лицевой счет получателя средств федерального бюджета, на счет Пенсионного фонда Российской Федерации, открытый в Центральном банке Российской Федерации по соответствующему коду расходов бюджетной классификации Российской Федерации. Поступившие средства отражаются в бюджете Пенсионного фонда РФ на соответствующий финансовый год; в расходной части бюджета Пенсионного фонда РФ предусматривается направление соответствующих денежных средств на основании заявлений о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала с указанием цели их использования. Целевой характер выделения средств и соблюдение установленной процедуры обеспечивает возможность осуществления строгой и достоверной отчетности об использовании бюджетных средств и пресечения злоупотреблений, использования средств не в публичных интересах.

Аналогичный порядок регулирования поддержки семей применяется в некоторых субъектах РФ, к примеру, в Республике Хакасия, Новосибирской области, Новгородской области¹⁶⁰. При этом соответствующие средства выделяются из регионального бюджета в размере, устанавливаемом представительным органом субъекта РФ. Законом субъекта РФ в отношении данной меры поддержки могут устанавливаться дополнительные варианты использования, например, направление средств на оплату медицинских услуг

¹⁵⁹ См.: Приказ Минтруда России от 15 июня 2015 г. № 372н «Об утверждении формы заявки на перевод средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации» (с изм. от 29 февраля 2016 г. № 82н) // <http://www.pravo.gov.ru>, 22.03.2016.

¹⁶⁰ См.: *Беликов Е.Г.* Финансово-правовые средства реализации прав граждан в социальной сфере / Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. (по матер. междунар. науч.-практ. конф, посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой) / отв. ред. Е.В. Покачалова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2014. С. 43-44.

ребенку, что является дополнительной гарантией реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Подводя итог, следует отметить, что социальная политика Российского государства, направленная на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, реализацию основных прав и свобод граждан, реализуется путем использования различных правовых средств, среди которых важную роль играют инструменты бюджетного регулирования. Механизм реализации социальной политики в бюджетной сфере заключается в формировании или корректировке правового режима отдельных объектов бюджетных правоотношений. Как правило, речь идет о бюджетных расходах, для которых устанавливаются цели использования бюджетных средств, порядок их выплаты, объемы средств, ожидаемые результаты и критерии их достижения, особенности контроля, а также другие параметры. При этом именно уровень правового регулирования соответствующих бюджетных правоотношений имеет подчас решающее значение для эффективности использования различных мер социальной поддержки населения и успеха проводимой социальной политики в целом.

3. 2. Реализация принципа федерализма в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений

Как уже было отмечено в настоящем исследовании, правовой режим объектов бюджетных правоотношений формируется и развивается в соответствии с системой правовых принципов, в первую очередь, основополагающих конституционных принципов правового регулирования. Указанные принципы различны по своему характеру и функциональному назначению. Рассмотренный ранее принцип социального государства играет роль идеологического ориентира, определяя главную цель и приоритеты государственной политики. Основным принципом, обуславливающим структуру уровней власти и управления в Российской Федерации и, вместе с тем, структуру правовой системы в целом, выступает принцип федерализма и самостоятельности органов местного самоуправления. Указанный принцип выступает организующим началом и для бюджетной системы, поскольку для самостоятельного осуществления своих полномочий и решения находящихся в их ведении вопросов каждый уровень власти и управления должен располагать соответствующими этому уровню финансовыми ресурсами, формой образования и расходования которых является бюджет.

Принцип федерализма предполагает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов РФ, на финансовое обеспечение задач, имеющих значение как для Российской Федерации в целом, так и для ее субъектов, проявляющуюся в «разграничении компетенции в связи с функционированием бюджетного устройства государства»¹⁶¹. В правовой науке высказывается мнение об отнесении повышения эффективности реализации данного принципа в финансовых отношениях к числу

¹⁶¹ Пешкова Х.В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «бюджетное устройство государства» // *Налоги*. 2010. № 6. С. 21.

первостепенных задач российского государства¹⁶². Принцип гарантированности и самостоятельности местного самоуправления дополняет административную структуру государства муниципальным уровнем, на котором осуществляется решение вопросов местного значения и управление предназначенными для этого ресурсами.

Рассматриваемые общеправовые принципы получают развитие в следующих организационных принципах бюджетной системы: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Непосредственным воплощением принципа федерализма, предполагающего единство государства, состоящего из самостоятельных в осуществлении своих полномочий субъектов, в бюджетной системе является сочетание принципов единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов. Принцип единства бюджетной системы означает действие на всей территории Российской Федерации единого бюджетного законодательства, принципов организации и функционирования бюджетной системы; утверждение и применение единых форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации, мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства; функционирование единого порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов. Единая бюджетная система является необходимым условием последовательной реализации общегосударственной социально-экономической и финансовой политики.

¹⁶² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 47.

Отмечая самостоятельность и равенство прав бюджетов, законодатель ставит принцип единства бюджетной системы на первое место, тем самым подчеркивая, что самостоятельность бюджетов проявляется именно в рамках единых основ, принципов и правил, установленных на федеральном уровне.

Принцип самостоятельности бюджетов проявляется в установлении прав и обязанностей публично-правовых образований в лице соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению эффективного функционирования соответствующих бюджетов бюджетной системы, включая право устанавливать в соответствии с законодательством налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующий бюджет, право самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, право и обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. Необходимым условием реализации указанных прав и обязанностей является четкое определение полномочий соответствующих органов, а также законодательное закрепление за бюджетами бюджетной системы доходов, расходов и источников финансирования, что, в свою очередь, осуществляется благодаря действию принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Положение бюджетов разных уровней в структуре единой бюджетной системы, помимо принципа самостоятельности, определяется также принципом равенства бюджетных прав, который означает регулирование бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований на основе единых принципов и требований, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Единство бюджетной системы проявляется в тесном взаимодействии самостоятельных бюджетов всех уровней между собой, в том числе при распределении бюджетных источников, финансировании совместных

программ, а также при оказании финансовой поддержки путем предоставления межбюджетных трансфертов. Отношения взаимодействия бюджетов формируют систему межбюджетных отношений, которые определяются в статье 6 Бюджетного кодекса РФ как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

При рассмотрении вопросов межбюджетных отношений важное значение имеет соотношение данного понятия с категорией бюджетного федерализма, которая нередко рассматривается в правовой науке не как исходное начало построения бюджетной системы, а как совокупность отношений. Д.Е. Фадеев, рассматривая бюджетный федерализм как правовую категорию, определяет его как урегулированную нормами права совокупность отношений по вопросам формирования и последующей реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетных и налоговых полномочий, применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ¹⁶³. Н.Е. Лосева¹⁶⁴ высказывает мнение, что понятие «межбюджетные отношения» гораздо шире понятия «бюджетный федерализм» по своему содержанию, однако в силу особой значимости субъектов бюджетных отношений федеративного характера (бюджетного федерализма) и объема финансовых ресурсов, перераспределяемых с их участием, эти отношения составляют концептуальную основу межбюджетных отношений. Е.М. Алексеев, напротив, считает, что «понятие «бюджетный федерализм» шире понятия «межбюджетные отношения», поскольку принцип бюджетного федерализма можно охарактеризовать как оптимальное сочетание интересов РФ, ее субъектов и муниципальных образований в сфере бюджетной деятельности, то есть деятельности по

¹⁶³ См.: Фадеев Д.Е. Правовые основы становления бюджетного федерализма в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

¹⁶⁴ См.: Лосева Н.Е. Правовые основы межбюджетных отношений в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

образованию, перераспределению и использованию централизованных денежных фондов, аккумулированных в бюджетах страны в процессе реализации межбюджетных отношений»¹⁶⁵. А.М. Ивлев рассматривает понятие бюджетного федерализма несколько иначе: «Бюджетный федерализм – понятие, вытекающее из более общего понятия федерализма, это, скорее, теория о том, как в идеале должны строиться отношения, а «межбюджетные отношения» - воплощение, реализация данной теории. Идеально выстроенные и функционирующие межбюджетные отношения будут в полной мере отражать суть бюджетного федерализма»¹⁶⁶. Аналогичного мнения придерживается Н.И. Новикова: «Бюджетный федерализм представляет собой частный случай общего понятия федерализма и определяет взаимоотношения между бюджетами различных уровней в рамках единого государства (...) понятия бюджетного федерализма и межбюджетных отношений лежат в одной плоскости, так как межбюджетные отношения также зависят от формы государственного устройства; бюджетный федерализм выступает принципом регулирования межбюджетных отношений в федеративном государстве»¹⁶⁷. Последняя позиция представляется наиболее оптимальной и согласованной в аспекте терминологического единства правовой науки. С соответствия с данными представлениями, межбюджетные отношения выступают сферой практической реализации идей бюджетного федерализма.

Межбюджетные отношения являются одной из разновидностей бюджетных правоотношений, в силу чего им присущи общие признаки последних. Помимо прочего, данное положение касается объектов правоотношений: объектом материальных межбюджетных отношений, так же как и других материальных бюджетных правоотношений, выступают

¹⁶⁵ *Алексеев Е.М.* Налоговые доходы как инструмент бюджетного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С.11.

¹⁶⁶ *Ивлев А.М.* Финансово-правовые проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 35 с.

¹⁶⁷ *Новикова Н.И.* Бюджетный федерализм: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

бюджетные средства. В рамках межбюджетных отношений происходит распределение и закрепление доходов и расходов по уровням бюджетной системы РФ и перераспределение средств между бюджетами в целях оптимального соответствия финансовых возможностей и расходных полномочий соответствующих уровней власти и управления, а также в целях гармонизации развития различных регионов страны. Объектом отношений по разграничению и закреплению доходов и расходов за бюджетами выступают собственно бюджетные средства в форме доходов и расходов; указанные объекты уже были рассмотрены в настоящем исследовании. Что же касается объектов правоотношений по перераспределению средств между бюджетами, то в качестве таковых выступают средства, перемещаемые между бюджетами бюджетной системы в виде межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты как объекты бюджетных правоотношений имеют много общего с такими объектами как доходы и расходы, а именно – в процессе функционирования межбюджетного трансферта как объекта бюджетного правоотношения фактически происходит трансформация статуса бюджетных средств из расходов вышестоящего бюджета в доход бюджета, получающего соответствующую финансовую помощь. При этом межбюджетные трансферты обладают существенной спецификой, отличающей их от других объектов бюджетных правоотношений, в частности, от доходов и расходов бюджета, что позволяет рассматривать их в качестве самостоятельного объекта бюджетных правоотношений. Специфика межбюджетных трансфертов определяется их функциональным назначением в системе бюджетных правоотношений: данные объекты выполняют роль инструмента поддержания сбалансированности бюджетов бюджетной системы. Назначение межбюджетных трансфертов обуславливает особенности их проявления в правоотношениях – данные объекты выходят за рамки правоотношений по функционированию одного бюджета, поскольку в каждом конкретном случае имеют значение как минимум для двух бюджетов – предоставляющего и получающего соответствующие средства. Свои

особенности имеет также правовое регулирование межбюджетных трансфертов как объектов бюджетных правоотношений. Во-первых, правовой режим межбюджетных трансфертов устанавливается исключительно нормами бюджетного права, а сфера их функционирования полностью включается в систему бюджетных правоотношений. Кроме того, характерным для регламентации правового режима рассматриваемого объекта является значительная доля подзаконного регулирования; в частности, Бюджетный кодекс РФ устанавливает только виды трансфертов, предоставляемых из бюджетов различных уровней, закон о бюджете утверждает их объемы на очередной финансовый год, тогда как методики распределения бюджетных средств и решения о предоставлении межбюджетных трансфертов на конкретные цели определяются подзаконными актами.

Межбюджетные правоотношения в зависимости от участвующих в них субъектов делятся на вертикальные и горизонтальные. В современной российской бюджетной системе большее развитие получили вертикальные межбюджетные отношения, то есть отношения, в рамках которых происходит выделение средств из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня бюджетной системы. Вспомогательную роль играют горизонтальные межбюджетные отношения, складывающиеся между бюджетами одного уровня, в том числе при распределении средств, поступивших из вышестоящего бюджета. Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность выделения межбюджетных трансфертов из нижестоящих бюджетов вышестоящим, а именно – субсидии федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, субсидии бюджету субъекта Российской Федерации из местных бюджетов, субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (последние были выделены И.В. Петровой в отдельную группу межмуниципальных бюджетных правоотношений и разграничены с внутримunicipальными

бюджетными правоотношениями, связанными с выделением дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений¹⁶⁸). Однако, в действующей системе межбюджетных отношений Российской Федерации главную роль играют вертикальные межбюджетные правоотношения, связанные с выделением средств из вышестоящего бюджета – нижестоящему. В финансово-правовой науке высказывается предположение, что преобладание данной группы межбюджетных отношений связано с наличием определенных проблем и диспропорций в бюджетной системе России. Отмечается излишняя централизация доходов на федеральном уровне с последующим их распределением, а также крайне незначительная роль отдельного использования источников доходов¹⁶⁹. В частности, Чуловский К.Ю. указывает на декларативность принципа самостоятельности местных бюджетов, объясняя свой вывод тем, что «основная часть потребностей бюджетов муниципальных образований обеспечивается не за счет местных налоговых и неналоговых источников, а за счет финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, что свидетельствует об излишней централизации доходов бюджетной системы на ее вышестоящих уровнях»¹⁷⁰. Данный вывод может быть проиллюстрирован примером города Саратова: доходная часть бюджета муниципального образования «Город Саратов» на 2016 год на 42,2 % (4 702 451,6 тыс. руб.) состоит из безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ¹⁷¹.

В определенной степени данная проблема существует и на уровне субъектов Российской Федерации, что подтверждают объемы ежегодно

¹⁶⁸ См.: *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов бюджетов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2008. С. 9.

¹⁶⁹ *Шугаев А.С.* Бюджетно-налоговый федерализм в России и США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С. 6-7.

¹⁷⁰ *Чуловский К.Ю.* Правовое регулирование доходов местных бюджетов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009.

¹⁷¹ Приложение №1 к Решению Саратовской городской Думы от 17.12.2015 № 54-587 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2016 год» [Электронный ресурс]. URL: http://www.saratovduma.ru/off_publish/portion/?year_filter=2015.

выделяемых из федерального бюджета трансфертов. К примеру, на 2015 год межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура утверждены в Приложении 35 к Федеральному закону о бюджете¹⁷², которое включает пятьдесят одну разновидность межбюджетных трансфертов, общий объем которых составляет 1 023 099 223,6 тыс. рублей, что составляет 6,7% прогнозируемого общего объема расходов федерального бюджета. По данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации в 2014 году объем межбюджетных трансфертов общего характера составил 816 100 000 тыс. руб., то есть имеет место увеличение общего объема выделяемых из федерального бюджета трансфертов.

Существенный объем доходов, поступающих из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, говорит о преобладании в реализации идей бюджетного федерализма элементов единства и централизации над элементами самостоятельности бюджетов. Следует отметить, что в мировой практике встречаются случаи принципиально иной модели распределения доходов между звеньями бюджетной системы, когда сбалансированность вышестоящего бюджета обеспечивается передачей части доходов из нижестоящих бюджетов. «Например, в Казахстане, который является, заметим, унитарным государством, основная масса государственных доходов закреплена за областными бюджетами, и дефицит центрального (республиканского) бюджета ликвидируется за счет передачи ему части средств областных бюджетов посредством платежей, именуемых «бюджетные изъятия». Примерно такая же ситуация имеет место и в Швейцарии, где федеральный центр (точнее, центр конфедерации, в качестве которой рассматривает себя

¹⁷² См.: Приложение 35 Федерального закона от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (ред. от 13.07.2015) // <http://www.pravo.gov.ru>, 03.12.2014; СЗ РФ. – 2015. - № 29, ч. 1, ст. 4337.

Швейцария) финансируется за счет отчислений из бюджетов кантонов»¹⁷³. Таким образом, плановое применение такого инструмента бюджетного регулирования, как предоставление межбюджетных трансфертов из вышестоящего бюджета нижестоящим, можно рассматривать как особенность российской бюджетной системы, обусловленную экономическими, политическими, территориальными и историческими причинами. Для того, чтобы данная особенность проявлялась в рамках бюджетного федерализма, не нарушая его принципиальных положений, правовое регулирование межбюджетных отношений должно обеспечивать соблюдение баланса общегосударственных интересов и интересов отдельных территориально-правовых образований.

Выстраивание современных межбюджетных отношений в России происходило путем постепенного реформирования во многом спонтанно сложившейся в начале 90-е годы прошлого века системы, этапы которого связаны с принятием следующих программных документов:

- Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах¹⁷⁴. В этот период произошло важное изменение в правовом режиме бюджетных средств, передаваемых в качестве финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета - были введены единые правила распределения трансфертов из федерального бюджета, что позволило уйти от индивидуального порядка согласования объемов передаваемых средств. Кроме того, были приняты меры к стабилизации правового режима расходов бюджетов благодаря закреплению расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы.

¹⁷³ Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации: Учебное пособие. Ливеровский А.А., Худяков А.М., Бродский М.А., Антонов В.Н. Санкт-Петербург, 2003. 243 с. URL: http://openbudget.karelia.ru/tutorials/book1/HTML/gl4_2.htm (дата обращения: 14.10.2015).

¹⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» // СЗ РФ. 1998. № 32, ст. 3905.

- Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года¹⁷⁵. На данном этапе была продолжена работа по разграничению расходных полномочий федерального, регионального и местного уровней бюджетной системы. Были предприняты усилия по сокращению случаев делегирования полномочий Российской Федерации субъектам РФ и муниципальным образованиям без предоставления соответствующих источников финансирования (данная ситуация характеризуется отсутствием объекта для удовлетворения публичных интересов публично-правового образования, перешедших к нему в результате делегирования полномочий).

- Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах¹⁷⁶. В соответствии с поставленными в Концепции задачами была повышена стабильность и предсказуемость межбюджетных отношений, что дало возможность в 2008 году на федеральном уровне, а затем и на других уровнях бюджетной системы перейти к среднесрочному бюджетному планированию.

- Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года¹⁷⁷. Данная Концепция предполагает централизованное определение направлений реформирования межбюджетных отношений субфедерального уровня. Анализ указанного документа позволяет выделить следующие направления реформирования: систематизация антикризисных инструментов бюджетного процесса; создание стимулов повышения качества

¹⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (ред. от 06.02.2004) // СЗ РФ. 2001. № 34, ст. 3503.

¹⁷⁶ Распоряжение Правительства РФ от 03 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. 2006. № 15, ст. 1640.

¹⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 08 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» // СЗ РФ. 2009. № 33, ст. 4129.

управления бюджетным процессом в субъектах РФ и муниципальных образованиях; совершенствование механизмов оказания финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям, в том числе расширение применения бюджетных кредитов в межбюджетных отношениях; создание правовой базы формирования фондов финансовых резервов органами государственной власти субъектов РФ.

В настоящее время продолжается работа по реформированию системы бюджетных правоотношений, в том числе по повышению прозрачности и информационной открытости всех стадий бюджетного процесса. Подготовлен и открыт для общественного обсуждения проект нового Бюджетного кодекса РФ¹⁷⁸, имеющий целью консолидировать законодательство, регулирующее бюджетные правоотношения, обеспечить его стабильность, провести системное технико-юридическое совершенствование бюджетных норм.

Одной из составляющих правовой реформы межбюджетных отношений является расширение методической основы осуществления различных операций в данной сфере, а также регулирования межбюджетных отношений в целом. В настоящее время на сайте Министерства финансов РФ размещены Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях¹⁷⁹. Данный документ носит исключительно рекомендательный характер, не опубликован и не утвержден официально, что является пробелом в правовом регулировании межбюджетных отношений.

¹⁷⁸ Проект Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Не внесен в Государственную Думу РФ. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=22153> (дата обращения: 05.02.2016).

¹⁷⁹ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях [Электронный ресурс]. URL: www.mi.nfi.ru/ru/documeNet/iNdex.php?id_4=28766 (дата обращения: 14.10.2015).

Как отмечается в правовой литературе¹⁸⁰, при проведении бюджетной реформы учитывается опыт стран с различным государственным устройством (федеративные, унитарные) и правовой системой (романо-германская, англосаксонская), таких как Австрия, Австралия, Индия, Канада, Аргентина, США, Бельгия, Германия, Швейцария, Франция, Италия, Дания, Норвегия, Швеция, страны Центральной и Восточной Европы, Великобритания, Япония и др. Р.А. Тория отмечает следующие достижения проводимой реформы: упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации, разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, определение стабильных источников дохода бюджетов, регламентация принципов формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов разного уровня, общее улучшение качества управления финансами на региональном и местном уровнях¹⁸¹.

В настоящее время в российской правовой системе определены формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета (статья 129 Бюджетного кодекса РФ), бюджетов субъектов РФ (статья 135), местных бюджетов (статья 142). Межбюджетные трансферты делятся на несколько видов, в зависимости от которых различается правовой режим выделяемых средств; в данном случае можно говорить о видах объектов межбюджетных отношений. В современной российской бюджетной практике применяются следующие виды трансфертов: дотации, субсидии и субвенции, однако в статье 6 Бюджетного кодекса РФ дается только определение дотации, что, следует отметить, не вполне оправдано с точки зрения юридической техники.

Дотация представляет собой наиболее «свободный» для получающей стороны вид межбюджетного трансферта, поскольку предоставляется на

¹⁸⁰ См.: Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.

¹⁸¹ Тория Р.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации // Финансовое право. 2012. № 3. С. 6-11.

безвозмездной и безвозвратной основе без указания цели использования бюджетных средств. Дотации выделяются из бюджета вышестоящего уровня в бюджеты нижестоящего уровня в целях выравнивания бюджетной обеспеченности соответствующих публично-территориальных образований в соответствии с утверждаемыми на каждом уровне методиками распределения дотаций (на федеральном уровне данная методика утверждена Правительством РФ¹⁸²) в объемах, определяемых исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности. В бюджете вышестоящего уровня дотации формируют фонд финансовой поддержки публично-территориальных образований нижестоящего уровня. Бюджетные средства, выделяемые в качестве дотации, зачисляются на единый счет бюджета нижестоящего уровня, поступая при этом в собственность соответствующего публично-правового образования, которое использует их по своему усмотрению так же, как и средства, поступающие от других источников доходов бюджета.

В качестве субвенции рассматриваются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Данный вид межбюджетных трансфертов используется для финансового обеспечения расходных обязательств, возникших у публично-территориального образования вследствие передачи ему полномочий другого уровня власти и управления. И поскольку действующее законодательство допускает передачу полномочий как в нисходящем, так и в восходящем направлении, Бюджетный кодекс РФ предусматривает формы предоставления субвенций из бюджетов нижестоящего уровня в бюджет вышестоящего уровня. Целевой характер данного вида трансфертов объясняет тот факт, что методика распределения субвенций определяется для каждого направления

¹⁸² Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 2015 г. № 383) // СЗ РФ. 2004. № 48, ст. 4797; 2014. № 50, ст. 7082.

передаваемых полномочий индивидуально, поскольку в зависимости от сферы передаваемых полномочий отличаются расчетные показатели. Например, на федеральном уровне Правительством РФ утверждены методики распределения субвенций на осуществление переданных субъектам РФ полномочий по предоставлению мер социальной защиты инвалидам¹⁸³, по выплате пособий при устройстве в семью детей, лишенных родительского попечения¹⁸⁴, полномочий в области охраны и использования объектов животного мира¹⁸⁵ и т.д. Следует отметить, что на предоставление субвенций не распространяются некоторые условия, установленные законодателем для получения межбюджетных трансфертов, а именно – условие о соблюдении соответствующими органами власти и управления бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах. Таким образом, даже при нарушении органами публично-правового образования определенных бюджетным законодательством условий предоставления межбюджетных трансфертов выделение субвенций не приостанавливается. Ю.А. Крохина справедливо полагает, что данное обстоятельство обусловлено высокой политической и публичной значимостью данного вида трансфертов, связанной с их целевым назначением - финансирование делегированных

¹⁸³ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1137 «О предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов» (с изм. от 17 октября 2014 г. № 1066) // СЗ РФ. – 2011. - № 2, ст. 328; 2014. - № 43, ст. 5902.

¹⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1119 «О предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью» (с изм. от 7 декабря 2015 г. № 1338) // СЗ РФ. 2011. № 2, ст. 311; 2015. № 50, ст. 7186.

¹⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 13 марта 2008 г. № 171 «Об утверждении Методики определения общего объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и их распределения между субъектами Российской Федерации» (с изм. от 30 апреля 2015 г. № 427) // СЗ РФ. 2008. № 12, ст. 1131; 2015. № 19, ст. 2831.

полномочий¹⁸⁶. Следует отметить, что отлаженный механизм предоставления субвенций является одной из гарантий принципа самостоятельности бюджетов, в том числе такого его аспекта как недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом в настоящее время на практике продолжают иметь место случаи установления на федеральном уровне определенных обязанностей муниципальных образований в сфере, относящейся к предмету ведения Российской Федерации, без предоставления соответствующей компенсации из федерального бюджета¹⁸⁷. Подобная несогласованность нарушает принципы бюджетной системы, а также негативно сказывается на фактической реализации полномочий государства и муниципальных образований. В связи с этим, актуальным вопросом бюджетно-правовой науки, законодательной и правоприменительной практики является совершенствование правового режима бюджетной субвенции как объекта межбюджетных правоотношений в части конкретизации механизма распределения и предоставления бюджетных средств в форме указанного межбюджетного трансферта.

Бюджетная субсидия, как и субвенция, предполагает предоставление бюджетных средств бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе с указанием конкретной цели использования. Отличие данных видов объектов межбюджетных отношений заключается в характере цели предоставления и доле в объеме необходимых для реализации данной цели средств. Предоставление субвенции предполагает полное покрытие соответствующего расходного обязательства, возникшего в результате

¹⁸⁶ См.: Крохина Ю.А. Условия предоставления межбюджетных трансфертов в свете реализации положений антикризисной программы Правительства РФ // Финансовое право. 2009. № 8. С. 12.

¹⁸⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.10.2015 №Ф05-13114/2015 по делу № А40-152243/14. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.10.2014 по делу № А46-16183/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

передачи полномочий, тогда как субсидия предоставляется на условиях долевого финансирования целевых расходов. Бюджетным законодательством определяется порядок определения целей и условий предоставления и расходования субсидий, критериев отбора публично-правовых образований для предоставления субсидий и их распределения, порядка их расчета в зависимости от уровня бюджетной системы устанавливаются и направления выделения средств. Следует отметить, что предоставление бюджетных средств в форме целевых трансфертов не влечет за собой переход расходного обязательства, для покрытия которого выделяются средства, от одного бюджета к другому. Данное положение неоднократно получало подтверждение в судебной практике¹⁸⁸.

Бюджетным законодательством установлены условия получения нижестоящими публично-территориальными образованиями межбюджетных трансфертов, включающие ограничения и запреты, направленные на обеспечение целевого использования выделяемых бюджетных средств, защиту финансовых ресурсов от неправомерного использования, а также способствующие повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению собственных доходов субъектов РФ. Данные условия представляют собой элементы правового режима межбюджетных трансфертов как объектов межбюджетных отношений, необходимые для обеспечения использования данных объектов с соблюдением баланса действительных публичных интересов различного уровня.

До 2007 года дотации, субвенции и субсидии были законодательно объединены с бюджетными кредитами и бюджетными ссудами на покрытие временных кассовых разрывов под более широким понятием «финансовой помощи». В настоящее время понятие бюджетных ссуд изъято из

¹⁸⁸ Определение Верховного Суда РФ от 21.10.2015 №307-ЭС15-7013 по делу №А66-12241/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 05.05.2015 №310-ЭС15-3636 по делу №А54-5219/2013. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение ВАС РФ от 17.02.2014 №ВАС-19062/13 по делу №А64-7794/2012. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

бюджетного законодательства и данный инструмент не применяется на практике. Что же касается бюджетного кредита, то Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ¹⁸⁹ данное понятие было перенесено в главу 13 Бюджетного кодекса РФ, где бюджетный кредит рассматривается в качестве источника внутреннего финансирования дефицита бюджетов, что действительно соответствует его назначению в системе бюджетных правоотношений. Тем не менее, бюджетный кредит, за исключением кредитов, предоставляемых юридическому лицу, иностранному государству или иностранному юридическому лицу, выступает инструментом межбюджетного регулирования, а денежные средства, передаваемые в качестве бюджетного кредита, являются объектом соответствующих межбюджетных отношений. В отличие от ранее рассмотренных межбюджетных трансфертов бюджетные кредиты предоставляются на условиях возмездности и возвратности, что соответствует природе кредита как такового. Отличительной особенностью бюджетного кредита, не свойственной большинству других объектов бюджетных правоотношений, является сочетание в регулировании его правового режима бюджетно-правовых и гражданско-правовых элементов: в соответствии со статьей 93.2 Бюджетного кодекса РФ, бюджетный кредит предоставляется на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете, с учетом положений, установленных бюджетным законодательством; к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом РФ. Цели предоставления бюджетного кредита

¹⁸⁹ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (с изм. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117; 2014. № 48, ст. 6664.

определяется в соответствующем законе (решении) о бюджете. В качестве таковых могут выступать: обеспечение финансовыми ресурсами в случае появления временных кассовых разрывов, возникновение чрезвычайных ситуаций на территории соответствующего публично-правового образования, частичное покрытие дефицита бюджета. Проверка целевого использования бюджетного кредита осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления, обладающими соответствующими полномочиями.

Обобщая анализ действующего правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, можно сделать вывод, что объектами межбюджетных отношений, за исключением отношений по разграничению доходов и расходов между бюджетами, выступают средства, передаваемые в качестве межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции, субсидии) и бюджетных кредитов. Указанные объекты характеризуются отличает от иных объектов бюджетных правоотношений ряд особенностей, обусловленных их функциональным назначением в системе поддержания сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ. Данные инструменты бюджетного регулирования достаточно широко применяются на практике, что отражает специфику реализации принципа бюджетного федерализма в Российской Федерации, а именно – преобладание идей централизации, концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре с последующим их распределением.

Заключение

Проведенное исследование на тему «Объекты бюджетных правоотношений» позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Анализ отечественных научных источников проведен посредством выделения трех основных этапов развития теоретических представлений об объекте правоотношения, их видах, содержании данной категории, ее месте в структуре правоотношения: дореволюционный, советский и постсоветский (современный) периоды. Работы ученых каждого из указанных периодов внесли вклад в формирование теории правоотношения, в том числе в разработку понятия его объекта: основы представлений об объекте правоотношения были заложены в дореволюционный период; в советский период сформировались два основных подхода к пониманию сущности объекта правоотношения – монистическая и плюралистическая концепция, разрабатывалась проблема безобъектных правоотношений, начата работа по выводу категории объекта правоотношения за рамки цивилистической доктрины; на современном этапе разработанные в предыдущие периоды теории получают развитие в условиях новой реальности благодаря продолжающимся научным исследованиям. В рамках настоящего диссертационного исследования был использован подход плюралистической концепции объекта правоотношения, как в наибольшей степени отвечающий действительному многообразию бюджетных правоотношений и их объектов.

2. В исследовании были выявлены и проанализированы концептуальные основы и основные признаки понятия объекта бюджетного правоотношения. На основе анализа существенных признаков философского понятия объекта и общеправовой категории объекта правоотношения был сделан вывод о том, что критерием выделения объекта в финансовом правоотношении может служить направленность интересов субъектов правоотношения. Содержание понятия объекта финансового

правоотношения раскрыто путем выделения материального и юридического аспекта, а также посредством его соотнесения с такими категориями, как объект субъективного права, объект юридической обязанности, финансовая деятельность государства и муниципальных образований.

3. С учетом общетеоретическо определения объекта правоотношения исходя из направленности интересов субъектов, а также специфики сферы функционирования бюджетных отношений, выработано следующее определение: объект бюджетного правоотношения представляет собой объективное явление бюджетной сферы в единстве с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов бюджетных правоотношений, реализуемые в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей по формированию, распределению и использованию средств государственных и местных бюджетов. Материальная сторона объекта бюджетных правоотношений представляет собой средства государственных и местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; юридический аспект представлен в виде правового режима, включающего совокупность правовых характеристик объекта.

4. Единство подотрасли бюджетного права обусловило возможность выделения общего объекта, характерного для всех бюджетных правоотношений, в качестве которого выступают государственные и местные бюджеты в единстве их материального содержания и правового режима. Для выделения видовых объектов бюджетных правоотношений могут быть применены различные критерии, такие как уровень территориально-правовой иерархии; функциональное назначение в системе формирования, распределения и использования бюджетных средств; деление правоотношений на материальные и процессуальные и др. В каждом конкретном бюджетном правоотношении объектом выступает отдельный элемент общего объекта с учетом индивидуальных правовых характеристик.

5. Исследование соотношения материальных и процессуальных бюджетных правоотношений позволило сформулировать следующий вывод: в общем смысле объектом материальных бюджетных правоотношений выступают бюджетные средства, а объектом процессуальных бюджетных правоотношений – правовая процедура реализации материальных прав и обязанностей, которая, в свою очередь, составляет один из элементов правового режима бюджетных средств.

6. Закон (решение) о бюджете представляет собой объект бюджетных правоотношений, характеризующийся рядом специфических черт, обуславливающих его особое положение в системе объектов. Во-первых, закон (решение) о бюджете выступает объектом процессуальных правоотношений на стадии рассмотрения и утверждения бюджета (в определенном смысле также на стадии составления проекта бюджета), при этом для других стадий бюджетного процесса он является источником формирования правового режима объектов как материальных, так и процессуальных правоотношений. Во-вторых, являясь объектом процессуальных отношений, он включает не только процедуру осуществления прав и обязанностей, но представляет собой вполне конкретный результат деятельности субъектов соответствующих отношений, выраженный в конкретной материально-информационной форме.

7. Анализ правового регулирования и содержания акта о бюджете позволил сделать следующий вывод: данный акт занимает особое место в законодательстве Российской Федерации, сочетая в себе черты нормативного и планового акта, что в совокупности с особой общественной и экономической значимостью позволяет ему претендовать на оптимальную для него форму издания – федеральный закон на федеральном уровне, закон субъекта Российской Федерации на региональном уровне и акт представительного органа муниципального образования на местном уровне.

8. Доходы и расходы бюджетов, а также источники финансирования дефицита бюджета выступают в качестве основных видовых материальных

объектов бюджетных правоотношений. Данные объекты имеют место на всех стадиях бюджетного процесса, проявляя при этом различные аспекты своей материальной сущности и правового режима.

9. Для правильного формирования правового режима доходов как объектов бюджетных правоотношений важное значение имеет вопрос разграничения бюджетных и иных правоотношений в системе финансового права. Анализ ряда статей Бюджетного кодекса РФ позволяет говорить об отсутствии тождества между доходами бюджета как объектами бюджетных правоотношений и объектами отношений, связанных с формированием доходов. Денежные средства приобретают статус объекта бюджетных правоотношений в момент их зачисления на единый счет бюджета; до этого момента формирование доходов бюджета осуществляется в рамках иных правоотношений – налоговых отношений, отношений, связанных с извлечением доходов от использования и продажи имущества, оказания платных услуг и др.

10. Одной из первостепенных задач развития бюджетного законодательства является повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, минимизация возможностей для злоупотреблений при их осуществлении. Решение данной задачи должно осуществляться путем совершенствования правового режима расходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений, чему может способствовать дальнейшее внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат.

11. Четкое и концептуально верное определение интересов субъектов бюджетных правоотношений должно способствовать правильному формированию правового режима объектов данных отношений. В бюджетной сфере важное значение имеет категория публичного интереса, позволяющая обосновать положение человека как носителя права на удовлетворение публичных потребностей в качестве надструктурного элемента бюджетного правоотношения. В контексте реализации публичных интересов субъектов бюджетных правоотношений важное значение имеет

механизм последовательной реализации бюджетной политики в динамично меняющихся экономических условиях. В качестве одной из гарантий функционирования данного механизма в диссертационной работе сформулирован принцип финансирования социальных обязательств в полном объеме и обоснован вывод о целесообразности законодательного закрепления данного принципа в Бюджетном кодексе РФ.

12. Принцип федерализма является конституционным организующим началом, обуславливающим построение бюджетной системы Российской Федерации. В бюджетной сфере он конкретизируется в виде ряда закрепленных в Бюджетном кодексе РФ принципов бюджетной системы. Раскрытию принципа федерализма в бюджетном праве способствует изучение объектов межбюджетных отношений, в качестве которых выступают межбюджетные трансферты (дотации, субвенции, субсидии) и бюджетные кредиты. Особенности правового регулирования данных объектов бюджетных правоотношений определяются спецификой реализации идей бюджетного федерализма в современной России.

Библиографический список использованных источников

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека [Текст]: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
2. Европейская социальная хартия (пересмотренная) [Текст]: принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. – 2010. – №4. – С. 17-67.

Правовые акты Российской Федерации

3. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. – 25 дек.; СЗ РФ. – 2014. – № 31, ст. 4398.

Федеральные конституционные законы

4. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 15 февраля 2016 г. №2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 18, ст. 1589; 2016. – № 7, ст. 896.
5. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 21 июля 2014 г. № 13-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 898; 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4204.
6. Федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [Текст] (с изм. от

15 февраля 2016 г. №2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 6, ст. 550.; 2016. – № 7, ст. 896.

Кодексы

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ [Текст] (с изм. от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2016. – № 14, ст. 1901.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Текст] (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 102-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2016. – № 15, ст. 2064.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ [Текст] (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 102-ФЗ) // СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3340; 2016. – № 15, ст. 2064.

Федеральные законы

10. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [Текст] (ред. от 3 декабря 2012 г. № 223-ФЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 43, ст. 4904; 2012. – № 50, ч. 5, ст. 6956.

11. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [Текст] (ред. от 15 февраля 2016 г. №20-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – №22, ст. 2331; 2016. – № 7, ст. 908.

12. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Текст] (с изм. от 30 декабря 2016 г. №433-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 1, ч.1, ст. 19; 2016. – о № 1, ч. 1, ст. 53.

13. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с

бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 18, ст. 2117; 2014. – № 48, ст. 6664.

14. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 237-ФЗ «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» [Текст] (с изм. от 31 декабря 2014 г. №523-ФЗ) // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (ч. 5), ст. 6960; 2015. – № 1, ч.1, ст. 76.

15. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 350-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 49, ч. 7, ст. 6351.

16. Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 28 ноября 2015 г. №329-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – №49, ст. 6893; 2015. – № 48, ч. 1, ст. 6695.

17. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 40, ст. 5468.

18. Федеральный закон от 30.12.2015 № 433-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 1, ч. 1, ст. 53.

***Указы Президента Российской Федерации
и Послания Президента Российской Федерации***

19. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Текст] // Российская газета. – 2014. – 5 декабря.

20. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Текст] // Российская газета. – 2015. – 4 декабря.

***Постановления Правительства Российской Федерации
и иные акты органов исполнительной власти***

21. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 32, ст. 3905.

22. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [Текст] (с изм. от 6 февраля 2004 г. № 51) // СЗ РФ. – 2001. – № 34, ст. 3503.

23. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010 – 2020 годы)» [Текст] (с изм. от 6 октября 2015 г. № 1068) // СЗ РФ. – 2001. – №51, ст. 4895; 2015. – №41, ч. 3, ст. 5674.

24. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации

в 2004 – 2006 годах») [Текст] (с изм. от 6 апреля 2011 г. №252) // СЗ РФ. – 2004. – № 22, ст. 2180; 2011. – № 15, ст. 2131.

25. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 22 апреля 2015 г. № 383) // СЗ РФ. – 2004. – № 48, ст. 4797; 2014. – № 50, ст. 7082.

26. Постановление Правительства РФ от 20 июля 2007 г. № 457 «Об утверждении Правил перевода средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 12 октября 2013 г. №917) // СЗ РФ. – 2007. – № 30, ст. 3946; 2013. – № 42, ст. 5375.

27. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» [Текст] (с изм. от 3 декабря 2014 г. №1298) // СЗ РФ. – 2008. – № 4, ст. 263; 2014. – № 50, ст. 7087.

28. Постановление Правительства РФ от 13 марта 2008 г. № 171 «Об утверждении Методики определения общего объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и их распределения между субъектами Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 30 апреля 2015 г. № 427) // СЗ РФ. – 2008. № 12, ст. 1131; 2015. – № 19, ст. 2831.

29. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 - 2020 годы» [Текст] (с изм. от 25 августа 2015 г. № 889) // СЗ РФ. – 2011. – № 5, ст. 739; 2015. – № 36, ст. 5030.

30. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1119 «О предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью» [Текст] (с изм. от 7 декабря 2015 г. № 1338) // СЗ РФ. – 2011. – № 2, ст. 311; 2015. – № 50, ст. 7186.

31. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1137 «О предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов» [Текст] (с изм. от 17 октября 2014 г. № 1066) // СЗ РФ. – 2011 № 2, ст. 328; 2014. – № 43, ст. 5902.

32. Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 годы» [Текст] (с изм. от 25 декабря 2015 г. №1438) // СЗ РФ. – 2011. - №10, ст. 1377; 2016. – №1, ч. 2, ст. 247.

33. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2013 г. № 223 «О федеральной целевой программе «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы» [Текст] (с изм. от 23 марта 2016 г. № 231) // СЗ РФ. – 2013. – № 12, ст. 1326; 2016. – № 14, ст. 1993.

34. Постановление Правительства РФ от 20 июня 2013 г. № 518 «О Программе подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» [Текст] (с изм. от 20 февраля 2016 г. № 121) // СЗ РФ. – 2013. – № 26, ст. 3340; 2016. – №9, ст. 1261.

35. Постановление Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 – 2020 годы» [Текст] (с

изм. от 18 июля 2015 г. № 731) // СЗ РФ. – 2013. – № 43, ст. 5554; 2015. – № 31, ст. 4675.

36. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 17, ст. 2059.

37. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» [Текст] (с изм. от 27 февраля 2016 г. №148) // СЗ РФ. – 2014. – № 18, ч. 1, ст. 2155; 2016. – № 11, ст. 1536.

38. Постановление Правительства РФ от 07 июля 2014 № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 28, ст. 4063.

39. Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» [Текст] (с изм. от 2 марта 2016 г. №160) // СЗ РФ. – 2014. – №33, ст. 4595; 2016. – № 11, ст. 1539.

40. Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период») [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 47, ст. 6598.

41. Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и

качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации» [Текст] // СЗ РФ. – 2006. – № 15, ст. 1640.

42. Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2009. – № 33, ст. 4129.

43. Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» [Текст] (с изм. от 16 июля 2015 г. №1384-р) // СЗ РФ. – 2015. – № 5, ст. 866; 2015. – № 30, ст. 4625.

44. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» [Текст] (с изм. от 1 марта 2016 г. №16н) // Российская газета. – 2011. – 19 января; <http://www.pravo.gov.ru>, 01.09.2015.

45. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению» [Текст] (с изм. от 30 ноября 2015 г. № 184н) // Российская газета. – 2011. – 9 февраля; <http://www.pravo.gov.ru>, 30.03.2016 г.

46. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных

администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.12.2015.

47. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 117н «О порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» [Текст] (с изм. от 21 декабря 2015 г. № 204н) // Российская газета. – 2014. – 25 февраля; <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2015.

48. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.12.2015.

49. Приказ Минтруда России от 15 июня 2015 г. № 372н «Об утверждении формы заявки на перевод средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 29 февраля 2016 г. № 82н) // <http://www.pravo.gov.ru>, 22.03.2016.

50. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 27 февраля 2015 г. № 02-08-07/10296 «О необходимости проведения инвентаризации нормативных правовых актов, договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов в установленный законодательством срок» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

51. Постановление Правительства Саратовской области от 11 октября 2013 № 545-П «О государственной программе Саратовской области «Развитие здравоохранения Саратовской области до 2020 года» [Текст] (с изм. от 4 марта 2016 г.) // СЗ СО. – 2013. – № 42; <http://www.pravo.gov.ru>, 10.03.2016 г.

Судебная практика

Судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации

52. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 19, ч. 2, ст. 1923, № 29 (поправка).

53. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – №2, ст. 400.

Акты Верховного Суда Российской Федерации

54. Определение Верховного Суда РФ от 4 марта 2005 г. № 87-В04-8 по делу № 87-В04-8 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

55. Определение Верховного Суда РФ от 21 октября 2015 г. №307-ЭС15-7013 по делу №А66-12241/2013 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

56. Определение Верховного Суда РФ от 5 мая 2015 г. №310-ЭС15-3636 по делу №А54-5219/2013 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

*Акты Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации,
акты иных судов Российской Федерации*

57. Определение ВАС РФ от 17 февраля 2014 г. № ВАС-19062/13 по делу № А64-7794/2012 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

58. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 октября 2014 г. по делу № А46-16183/2013 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

59. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 января 2015 г. № Ф06-19216/2013 по делу № А55-7327/2014 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

60. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 февраля 2015 г. № Ф06-20853/2013 по делу № А55-12089/2014 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

61. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16 июля 2015 г. № Ф06-19611/2013, Ф06-25870/2015 по делу № А55-10185/2014 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

62. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 8 октября 2015 №Ф05-13114/2015 по делу N А40-152243/14 [Текст]. - Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

63. Апелляционное определение Омского областного суда от 16 апреля 2014 г. по делу № 33-2389/2014 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

64. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 21 марта 2006 г., 24 марта 2006 г. по делу № А40-43676/04-100-492 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Иные документы

65. Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 16 июня 2015 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №7, ст. 801; 2015. – № 25, ст. 3572.

66. Закон Саратовской области от 16 января 2008 г. № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» [Текст] (с изм. от 28 марта 2016 г. № 41-ЗСО) // Саратовская областная газета. – 2008. – №18(2033); СЗ СО. – 2016. – № 4.

67. Решение Саратовской городской Думы от 27 марта 2008 г. № 26-271 «О Положении о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Саратов» [Текст] (с изм. от 17 декабря 2015 г. №54-588) // Саратовская панорама, Спецвыпуск. – 2008. – № 38(287); <http://www.saratovduma.ru> (дата обращения – 31 января 2016 г).

68. Решение Саратовской городской Думы от 17 декабря 2015 г. № 54-587 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2016 год» [Текст] (с изм. от 17 марта 2016 г. № 57-609) // Саратовская панорама. Спецвыпуск – 2015. – № 76; <http://saratovduma.ru/>, 21.03.2016.

69. СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета [Текст]: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 20 февраля 2015 г. № 5К (1016) (с изм. от 19 февраля 2016 г. №6К (1081)) – Документ опубликован не был. - Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Недействующие отечественные нормативные правовые акты

70. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Текст] (с изм. от 2 ноября 2007 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №31, ст. 3823; 2007 – № 45, ст. 5424.

71. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 11 ноября 2003 г.) // Российская газета. – 1992. - № 56; СЗ РФ. – 2003. – № 46, ч. 1, ст. 4444.

Комментарии законодательства

72. Лермонтов Ю.М. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2015.

Монографии, учебники, учебные пособия

73. *Алексеев, С.С.* Общая теория права. В двух томах [Текст]: курс: в 2 т. / С.С.Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т.2. – 359 с.

74. *Алексеев, С.С.* Проблемы теории права. [Текст]: курс лекций: в 2 т. / С.С.Алексеев. – Свердловск: Изд-во Свердл. Юрид. ин-та, 1972. – Т.1. – 396 с.

75. *Байтин, М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М.И. Байтин. – Изд. 2-е, доп. – М: ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.

76. *Беликов, Е.Г.* Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты [Текст]: монография / Е.Г. Беликов / Под ред. Е.В. Покачаловой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 160 с.

77. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации: Учебное пособие / А.А. Ливеровский, А.М. Худяков, М.А. Бродский, В.Н. Антонов / науч. ред. А.А.Ливеровский. – Санкт-Петербург: Изд-во СПбГУЭФ, 2003. – 243 с.

78. *Гаврилюк, Р.А.* Антропосоциокультурный код налогового права [Текст]: монография / Р.А. Гаврилюк. – Книга первая: Истоки налогового права – Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2014. – 452 с.

79. *Дудин, А.П.* Объект правоотношения (вопросы теории) [Текст] / А.П. Дудин. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1980. – 81 с.

80. *Запольский, С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст]: монография / С.В. Запольский. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.

81. *Землянская Н.И.* Налоговые доходы как основа финансирования публичных расходов [Текст] / Н.И. Землянская // Очерки налогово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – Москва – Харьков: Право, 2013. – 680 с. (С. 191 – 204).

82. *Иоффе, О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву [Текст] // Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. – М.: Статут, 2000. – 781 с.

83. *Иоффе, О.С.* Советское гражданское право [Текст] / О.С. Иоффе. – М.: Юрид. литература, 1967. – 494 с.

84. *Иоффе, О.С., Шаргородский, М.Д.* Вопросы теории права [Текст] / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат. 1961. – 380 с.

85. Казна и бюджет [Текст]: кол. монография / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – 501 с.

86. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 288 с.

87. *Коркунов, Н.М.* Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – 5-е изд. – СПб: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1894. – 354 с.

88. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм [Текст] / Под ред.: Химичева Н.И. – М.: Норма, 2001. – 352 с.

89. *Новицкий, И.Б., Луниц, Л.А.* Общее учение об обязательстве [Текст] / И.Б. Новицкий, Л.А.Луниц. – М.: Юрид. лит-ра, 1950. – 412 с.

90. *Пискотин, М.И.* Советское бюджетное право [Текст] / М.И.Пискотин. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 312 с.
91. Правовая политика России: теория и практика [Текст]: монография. Колл. авт. / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 752 с.
92. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты [Текст] / Под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 704 с.
93. *Протасов, В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории [Текст] / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – 143 с.
94. *Протасов, В.Н.* Юридическая процедура [Текст] / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит-ра, 1991 – 79 с.
95. *Рождественский, А.А.* Основы общей теории права [Текст] / А.А. Рождественский. – М.: Изд-во В.С.Спиридонова, 1912. – 157 с.
96. *Стальгевич, А.К.* Теория государства и права [Текст]: конспект лекций – Вып. 4 / А.К. Стальгевич.– М., 1947. – 82 с.
97. Теория государства и права [Текст]: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2001. – 776 с.
98. Теория государства и права [Текст]: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Юрист, 2004. – 512 с.
99. Теория юридического процесса [Текст] / Под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков: Изд-во при ХГУ Издат. Объединения «Вища школа», 1983. – 192 с.
100. *Улюкаев, А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики [Текст]: Науч.-практич. пособие / А.В Улюкаев. – М.: Дело, 2004. – 544 с.
101. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. – 720 с.
102. Финансовое право Российской Федерации [Текст]: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – М.: Юристь, 2004. – 576 с.

103. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 752 с.
104. Финансовое право [Текст]: учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996. – 393 с.
105. Финансовое право [Текст]: учебник / О.Н.Горбунова, Е.Ю.Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю.Грачева, Г.П.Толстопятенко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 536 с.
106. *Халфина, Р.О.* Общее учение о правоотношении [Текст] / Р.О.Халфина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 352 с.
107. *Шершеневич, Г.Ф.* Учебник русского гражданского права [Текст] / Г.Ф. Шершеневич. – 10-е изд. – М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1912. – 948 с.

**Диссертационные исследования, авторефераты
диссертационных исследований**

108. *Алексеев, Е.М.* Налоговые доходы как инструмент бюджетного регулирования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.М. Алексеев. – М., 2008. – 17 с.
109. *Артюхин, Р.Е.* Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.Е. Артюхин. – М., 2008. – 25 с.
110. *Бехер, В.В.* Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Бехер. – Саратов, 2007. – 26 с.
111. *Бит-Шабо, И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов [Текст]: дис. д-ра юрид. наук / И.В. Бит-Шабо. – Саратов, 2015. – 536 с.

112. *Ермолаева, Е.В.* Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В.Ермолаева. – Казань, 2004. – 25 с.

113. *Ивлев, А.М.* Финансово-правовые проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Ивлев. – М., 2005. – 35 с.

114. *Клишина, М.А.* Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Клишина – М., 2009. – 29 с.

115. *Конюхова Т.В.* Система институтов бюджетного права Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Конюхова – М., 2012. – 36 с.

116. *Левина, О.А.* Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Левина. – Саратов, 2012. – 26 с.

117. *Лосева, Н.Е.* Правовые основы межбюджетных отношений в РФ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Е. Лосева. – Саратов, 2005. – 26 с.

118. *Мутушев, Р.М.* Неналоговые доходы федерального бюджета: проблемы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.М. Мутушев. – Саратов, 2009. – 30 с.

119. *Новикова, Н.И.* Бюджетный федерализм: проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Новикова. – М., 2006. – 26 с.

120. *Панкратова, В.И.* Правовой режим единого казначейского счета бюджета [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Панкратова. – М., 2014. – 24 с.

121. *Пауль, А.Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Пауль. – Воронеж, 2014. – 48 с.

122. *Пауль, А.Г.* Процессуальные нормы бюджетного права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Пауль. – Воронеж, 2002. – 24 с.
123. *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов бюджетов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Петрова. – Саратов, 2008. – 26 с.
124. *Рябова, Е.В.* Правовое регулирование стадии составления проекта бюджета [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Рябова. – М., 2010. – 21 с.
125. *Саттарова А.А.* Фонд как институт финансового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Саттарова. – М., 2007. – 22 с.
126. *Фадеев, Д.Е.* Правовые основы становления бюджетного федерализма в РФ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Е. Фадеев. – М., 2003. – 30 с.
127. *Царев, Д.Н.* Эволюция категории «Объект правоотношения» в отечественной юриспруденции [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Н.Царев. – М., 2004. – 28 с.
128. *Циренжапов, Ч.Д.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ч.Д. Циренжапов. – Омск, 2005. – 27 с.
129. *Чернеляк, Р.Н.* Правовое регулирование доходов федерального бюджета в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.Н. Чернеляк. – М., 2013. – 30 с.
130. *Черноверхский, А.М.* Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Черноверхский. – Москва, 2010. – 33 с.
131. *Чуловский, К.Ю.* Правовое регулирование доходов местных бюджетов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.Ю. Чуловский. – Омск, 2009. – 19 с.
132. *Шугаев, А.С.* Бюджетно-налоговый федерализм в России и США [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Шугаев. – М. 2009. – 31 с.

Статьи из периодических изданий, сборников научных трудов

133. *Алексеев, А.А.* Юридическое значение бюджетного закона [Текст] / А.А. Алексеев // Журнал Министерства юстиции. – 1913. – № 3. С. 1–52; № 4. – С. 1–46.

134. *Алексеев, А.А.* Юридическое значение бюджетного закона [Текст] / А.А. Алексеев // Реформы и право. – 2011. – № 3. – С. 16–49.

135. *Беликов, Е.Г.* Финансово-правовые средства реализации прав граждан в социальной сфере [Текст] / Е.Г. Беликов // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. (по матер. Междунар. Науч.-практ. Конф, посвящ. 85-летию Н.И.Химичевой) / отв. ред. Е.В.Покачалова. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2014. – С. 41–45.

136. *Белов, В.А.* Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий [Текст] / В.А. Белов // Объекты гражданского оборота: Сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. – М.: Статут, 2007. – С. 6–77.

137. *Брауде, И.Л.* К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву [Текст] / И.Л. Брауде // Советское государство и право. – 1974. – №1. С. 57–58.

138. *Васянина, Е.Л.* Налог как правовой феномен [Текст] / Е.Л. Васянина // Налоги (журнал). – 2012. – №3. – С. 17–22.

139. *Винницкий, Д.В.* Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации [Текст] / Д.В. Винницкий // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 8–16.

140. *Гинзбург, Ю.В.* Учение о юридической природе бюджетного закона в творчестве А.А. Алексеева [Текст] / Ю.В. Гинзбург // Реформы и право. – 2011. – № 3. – С. 13–16.

141. *Горбунова, О.Н.* Проблемы закона о финансах в условиях финансового кризиса [Текст] / О.Н. Горбунова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – №1. – 2010. – С. 125–133.

142. *Гримм, Д.Д.* К учению об объектах прав [Текст] / Д.Д. Гримм // Вестник права: Журнал Санкт-Петербургского юрид. об-ва. – 1905. Кн. 8. – С. 103–123.

143. *Ермолаева, Е.В.* Современная трактовка концепции объекта правоотношения [Текст] / Е.В. Ермолаева // Российский юридический журнал. – 2004. – №1. – С. 97–104.

144. *Запольский, С.В.* Финансово-правовые проблемы интеграции постсоветских государств в мировую экономику [Текст] / С.В. Запольский // Российский ежегодник международного налогового права. – 2009. – №1. – С. 257–262.

145. *Зейналов, З.З.* Проблемы определения информации как объекта информационных правоотношений [Текст] / З.З. Зейналов // Информационное право. – 2010. – №1. – С. 6–9.

146. *Карасева, М.В.* Деньги – объект имущественных финансовых отношений [Текст] / М.В. Карасева // Законодательство и экономика. – 2006. – №11. – С. 54–60.

147. *Кивленок Т.В.* Смешанные правовые акты как вид атипичных правовых актов [Текст] / Т.В. Кивленок // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2009. – №1. – С. 260–263.

148. *Колодкина, М.В.* Электронные денежные средства как объект гражданских правоотношений [Текст] / М.В. Колодкина // Российская юстиция. – 2011. – №12. – С. 8–9.

149. *Крохина, Ю.А.* Условия предоставления межбюджетных трансфертов в свете реализации положений антикризисной программы Правительства РФ [Текст] / Ю.А. Крохина // Финансовое право. – 2009. – № 8. – С. 12-17.

150. *Магазинер, Я.М.* Заметки о праве [Текст] / Я.М. Магазинер // Вестник юстиции Узбекистана. – 1925. – №4, №5. – С. 33–41.
151. *Малько, А.В.* Современная российская правовая политика и правовая жизнь [Текст] / А.В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 15–27.
152. *Минбалеев, А.В.* Понятие и виды рекламы как объекта информационных отношений [Текст] / А.В. Минбалеев // Информационное право. – 2009. – №2. – С. 9–12.
153. *Ногина О.А.* Принципы бюджетной системы в процессе формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов [Текст] / О.А. Ногина // Известия вузов. Правоведение. – 2011. – № 1. С. 149–158.
154. *Пауль, А.Г.* Рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете по доходам [Текст] / А.Г. Пауль // Финансовое право. – 2012. – № 3. – С.12–18.
155. *Пешкова Х.В.* Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «бюджетное устройство государства» / Х.В. Пешкова // Налоги. – 2010. – № 6. – С. 20–23.
156. *Пешкова Х.В.* Сочетание публично-правовой и гражданско-правовой природы отношений в сфере реализации института бюджетного устройства России [Текст] / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2015. – №11. – С. 29–34.
157. *Поветкина, Н.А.* Роль и значение доходов бюджета [Текст] / Н.А. Поветкина // Финансовое право. – 2015. – № 6. – С. 15–21.
158. *Смирнов Д.А.* О понятии принципов налогового права [Текст] / Д.А. Смирнов // Известия вузов. Правоведение. – 2009. – № 5. – д С. 50–69.
159. *Смирнов Д.А.* О понятии принципов права [Текст] / Д.А. Смирнов // Общество и право. – 2012. – № 4 (41). – С. 29–37.
160. *Тория, Р.А.* Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными

финансами в Российской Федерации [Текст] / Р.А.Тория // Финансовое право. – 2012. – № 3. – С. 6–11.

161. *Хаванова, И.А.* Экономическое основание налога как принцип "надзаконного" значения [Текст] / И.А. Хаванова // Налоги. – 2013. – № 5. – С. 42–45.

162. *Химичева, Н.И.* Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательное закрепление [Текст] / Н.И.Химичева // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч.тр., посвящ. 80-летию Н.И.Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов, 2008.

163. *Циренжапов, Ч.Д.* Правовой принцип обоснованности публичных расходов в России [Текст] / Ч.Д. Циренжапов // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 344. – С. 131–134.

Источники на иностранных языках

164. Budgeting and budgetary institutions [Текст] / edited by Anwar Shah / The International Bank of Reconstruction and Development. Washington, DC. – 2007. – P. 142–143.

Энциклопедии, словари

165. *Тарановский В.Ф.* Энциклопедия права [Текст] (по изданию 1922 г.) / В.Ф. Тарановский – СПб.: Лань, 2001. – 560 с.

166. Философский энциклопедический словарь [Текст] / Л.Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов — М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.

Источники сети «Интернет»

167. Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы. Москва, 2002. С. 7. – URL: http://web.archive.org/web/20091122101637/http://www.ecorys.ru/rus/doc/act01_014.pdf (дата обращения: 27.04.2016).

168. Проект Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Не внесен в Государственную Думу РФ. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации» [Текст] – URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npra=22153> (дата обращения: 27.04.2016).

169. Интернет-версия издания: Новая философская энциклопедия: в 4 т. Под редакцией В. С. Стёпина. - М.: Мысль, 2001. – URL: <http://iph.ras.ru/enc.htm#> (дата обращения: 27.04.2016).

170. Годовой отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. – URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения: 27.04.2016).

171. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. – URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 27.04.2016).

172. Официальная статистика. Национальные счета. Валовой внутренний продукт. Годовые данные. В текущих ценах. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 27.04.2016).

173. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. – URL:

<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depMacro/20151026> (дата обращения: 27.04.2016).

1. Реестр расходных обязательств Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – URL: http://www.minfin.ru/ru/search/?q_4=реестр+расходных+обязательств&pub_date_from_4=&pub_date_to_4=&page_id_4=0&source_id_4=6 (дата обращения: 14.10.2015).

2. Толковый словарь Ушакова. – URL: <http://ushakovdictioNary.ru> (дата обращения: 14.10.2015).

3. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003. – URL: http://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные_начала_общей_теории_права/Юридическая_процедура (дата обращения: 14.10.2015).