

Научная статья

Научная специальность

12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право»

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.39>

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

© Хаитов Г. А., 2022

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Установлено, что закрепленное в Российской Федерации на законодательном уровне определение понятия «расходы бюджета» не позволяет точно установить его суть и важные признаки, однако более глубокое понимание сущности расходов бюджета имеет не только теоретическую, но и практическую актуальность. Исследуется понятие «расходное обязательство» как один из сущностных элементов деятельности публичных органов, связанной с расходами бюджета, который характеризует основание возникновения расходов бюджета. Акцент в исследовании сделан на изучении законов и иных нормативных правовых актов как оснований возникновения расходных обязательств, поскольку из содержания Бюджетного кодекса РФ не представляется возможным установить, что должен содержать закон (иной нормативный правовой акт), чтобы в результате его принятия возникло расходное обязательство. Сделан вывод о том, что недостаточное правовое регулирование этого вопроса порождает на практике сложности, примеры которых приведены в статье. В частности, иллюстрируются проблемы, касающиеся разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями при принятии законов и иных нормативных правовых актов, обуславливающих необходимость осуществления расходов бюджетов различного уровня. Отдельно выделяются проблемы осуществления бюджетных расходов при реализации переданных полномочий. По итогам исследования указанных в статье проблем предлагается дискуссия по вопросу определения требований к законам и иным нормативным правовым актам, в результате принятия которых возникают расходные обязательства, формулируются предложения по установлению таких требований. Также предложено обсудить вопрос легализации сложившейся практики фактического установления расходных обязательств нормативными правовыми актами вышестоящего уровня.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетное законодательство, бюджетные отношения, расходы бюджета, расходные обязательства.

CERTAIN ISSUES OF EXPENDITURE OBLIGATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL ASPECTS

© Khaitov G. A., 2022

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

The definition of the concept of “budget expenditures” fixed in the Russian legislation does not allow to accurately establish its essence and important features. A deeper understanding of the budget expenditures has both theoretical and practical importance. The article treats “expenditure obligation” as one of the essential elements of the activities of government bodies related to budget expenditures, which characterizes the basis of budget expenditures. The emphasis in the study is made on the consideration of laws and other regulatory legal acts as the basis of expenditure obligations, because Budget Code of the Russian Federation does not make possible to determine what clauses a law or other regulatory legal act should provide in order to create a new expenditure obligation. The article presents the examples of such a difficulty raised by insufficient legal regulation. In particular, there are issues in adoption of laws or other regulatory acts which provide for the budget expenditures taking proper account of the delimitation of powers between the Russian Federation, the subjects of the Russian Federation and municipalities. Issues of budget expenditures aimed to fund the powers transferred from another authority are also illustrated. Based on the results of the study, the article proposes a discussion on the requirements the laws and other regulatory legal acts providing for budget expenditures should meet. The author also suggests to discuss the necessity to legalize the *de facto* provisions for budget expenditures in regulatory legal acts of a higher level.

Keywords: budget law, budget legislation, budget relations; budget expenditures, expenditure obligations.

Введение

Расходы бюджета обуславливаются государственными потребностями или потребностями муниципального сообщества [7, с. 8], именно за счет средств бюджета реализуется основная масса функций по управлению обществом и обеспечению его жизнедеятельности [5, с. 72]. Кроме того, расходы как одно из направлений финансовой деятельности государства неотде-

лимы от другой стороны финансовой деятельности – собрания денежных фондов публичных образований [8, с. 232]. Прежде чем принимать решения о сборании государственных доходов, устанавливать систему налогов, сборов и иных фискальных платежей (устанавливать новые платежи, отменять либо изменять существующие), следует определить, какие издержки должно понести государство при решении по-

ставленных перед ним задач [1, с. 11–12]. Таким образом, необходимость совершения расходов порождает необходимость получения доходов и обосновывает их размер, что в итоге отражается на налоговой и денежно-кредитной политике государства.

Соответственно, правильное, своевременное и качественное расходование денежных средств, принадлежащих публичному образованию, аккумулированных в централизованном денежном фонде – бюджете, играет важную роль во всех сферах жизни, воздействует на государство и общество не только при решении конкретных задач (финансировании конкретных потребностей), но и сказывается на поведении государства при решении вопросов налогообложения, использования и распоряжения государственным имуществом.

В настоящее время ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)¹ определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Представляется, что закрепленное на законодательном уровне определение понятия «расходы бюджета» не позволяет точно установить его суть и важные признаки. Однако, несомненно, более глубокое понимание сущности расходов бюджета имеет не только теоретическую, но и практическую актуальность. Определение в законодательстве указанного понятия исключительно с формальной точки зрения, без выделения сущностных характеристик соответствующей правовой категории, в дальнейшем выражается в отсутствии четких критериев соблюдения принципов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, это порождает проблемы при квалификации бюджетных правонарушений, а также административных правонарушений и преступлений, предметом которых выступают расходы бюджета.

Как справедливо указывала Н. А. Поветкина, расходы бюджета как денежные средства, выплачиваемые из бюджета, сами по себе не имеют особого значения, поскольку наибольший интерес в целях понимания сущности расходов бюджета представляют те элементы, на основании которых происходят формирование и выплата этих средств [6, с. 66]. В качестве признаков расходов бюджета она выделила их обусловленность публичными функциями государства, обоснованность, эффективность и постоянство (периодичность) расходов, единственная форма

расходов – закон о бюджете. При этом главным элементом, на основании которого происходит формирование и выплата средств из бюджета, она выделяла расходные обязательства. Расходные обязательства как диалектическое основание и причину финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и, следовательно, основание и причину формирования и реализации расходов бюджетов рассматривал также А. В. Голубев [4, с. 12].

В связи с этим представляется важным исследовать понятие «расходное обязательство» как один из сущностных элементов деятельности публичных органов, связанной с расходами бюджета, сосредоточившись на изучении законов и иных нормативных правовых актов как основной возникновении расходных обязательств.

Материалы и методы исследования

Объектом настоящего исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, связанные с осуществлением расходов бюджета. Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих указанные общественные отношения, в частности раскрывающие понятия «расходы бюджета» и «расходное обязательство».

Помимо положений БК РФ исследованы также нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ) (конкретно – Иркутской области), развивающие положения БК РФ. Проанализирована судебная, а также правотворческая и правоприменительная практика в государственных органах Иркутской области.

При проведении исследования использованы общенаучные методы научного познания – анализ и синтез, метод прогнозирования, а также специальный метод науки финансового права – формально-догматический, включающий в себя такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их объяснение и толкование [2, с. 21].

Результаты исследования

Статья 6 БК РФ определяет расходные обязательства как обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Статья 65 БК РФ обуславливает формирование расходов бюджета соответствующими расходными обязательствами.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Как следует из приведенных положений законодательства, расходное обязательство характеризует основание возникновения расходов бюджета. При этом необходимость осуществления расходов должна быть выражена в правовой форме – законе, ином нормативном правовом акте, договоре или соглашении.

Этот вывод также следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, который указывал, что предназначение бюджета для финансового обеспечения функций и задач государства и местного самоуправления предопределяет публично-правовую природу отношений, связанных с формированием и исполнением бюджетов, а также характер правового регулирования, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в финансово-бюджетной сфере¹. Сбалансированное согласование интересов всего общества в публично-правовых отношениях устанавливается в нормативной форме², т. е. посредством нормативного правового регулирования – принятия нормативных правовых актов, в том числе законов.

Таким образом, особый интерес для изучения в качестве основания возникновения расходного обязательства, на наш взгляд, представляют именно законы и иные нормативные правовые акты. Актуальность исследования этого вопроса подтверждает то, что из содержания БК РФ не представляется возможным установить, что должен содержать закон (иной нормативный правовой акт), чтобы в результате его принятия возникло расходное обязательство.

Недостаточное правовое регулирование этого вопроса порождает на практике проблемы, связанные с определением закона (иного нормативного правового акта) в качестве основания возникновения конкретного расходного обязательства.

Так, анализ реестра расходных обязательств Российской Федерации на 2022 г. и плановый

период 2023–2024 гг.³ показал, что в качестве нормативных правовых актов, в результате принятия которых возникли расходные обязательства⁴, рассматриваются как нормативные положения, содержащие конкретные обязанности выплаты денежных средств из бюджета (например, в качестве обоснования расходов на обеспечение мер социальной поддержки ветеранов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, а также по обеспечению их жильем указана ст. 23² Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»⁵), так и положения, которые напрямую таких обязанностей не предусматривают (например, в качестве обоснования расходов на обеспечение гарантий социальной защиты судей Конституционного Суда РФ указана ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁶, которой установлены полномочия Конституционного Суда РФ).

Указанное свидетельствует о том, что отсутствие четких критериев отнесения законов и иных нормативных правовых актов к числу актов, в результате принятия которых возникают расходные обязательства, отсутствие требований к содержанию таких актов порождают на практике возможность произвольного включения тех или иных актов в реестр расходных обязательств.

При первом взгляде на реестр расходных обязательств возникают вопросы о законности и адекватности включения в данный реестр некоторых положений. Например, для главного распорядителя средств федерального бюджета – Федерального агентства по недропользованию предусмотрено расходное обязательство «Пособие по беременности и родам», в качестве актов, обосновывающих его возникновение, указаны ст. 36¹ Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁷, которой регламентируются вопросы государственного геоло-

³ Конституционные гарантии: Оказание первичной медико-санитарной помощи // Единый портал бюджетной системы РФ. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Конституционные%20гарантии?_adf.ctrl-state=qbnr36ow1_137®ionId=45 (дата обращения: 23.09.2021).

⁴ Статья 87 БК РФ предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств, которые представляют собой используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства (или) правовые основания для иных расходных обязательств.

⁵ О ветеранах : федер. закон от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

⁶ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁷ О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 г. № 2395-1 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

¹ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собр. законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

² По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова : постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14-П // Собр. законодательства РФ. 2014. № 21. Ст. 2764.

гического изучения недр, и п. 5.5 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293¹, которым закреплено, что агентство осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание агентства и реализацию возложенных на него функций. При этом важно отметить, что сама по себе обязанность, связанная с выплатой пособия по беременности и родам за счет средств федерального бюджета, предусмотрена Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»² и исключительно при условии выделения средств федерального бюджета федеральным органам исполнительной власти и федеральным государственным органам, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, служба в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, войск национальной гвардии, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, таможенных органов. Анализ законодательства, определяющего правовой статус Федерального агентства по недропользованию, позволяет сделать вывод, что данное агентство к числу названных выше федеральных органов исполнительной власти не относится.

Сложно понять, является ли включение указанного расходного обязательства в реестр намеренным действием или ошибкой, но приведенный пример ярко иллюстрирует, что существующее бюджетное законодательство, дающее достаточно широкое определение понятия «расходное обязательство» и не содержащее требований к законам и иным нормативным правовым актам, в результате принятия которых возникают расходные обязательства, способствует возможным ошибкам и злоупотреблениям.

Подобные факты фиксируются Счетной палатой РФ при проведении предварительного аудита федерального бюджета³.

Тем не менее БК РФ конкретизирует в ст. 84–86 акты, в результате принятия которых возникают расходные обязательства. При этом такая конкретизация главным образом проводится по уровню бюджета, соответственно, выделяются расходные обязательства Российской Федерации, расходные обязательства субъекта РФ и расходные обязательства муниципального образования.

Из указанных положений БК РФ следует, что расходные обязательства на каждом уровне могут возникать исключительно в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов соответствующего уровня.

Так, например, ст. 85 БК РФ указывает, что для возникновения расходного обязательства субъекта РФ требуется принятие законов или иных нормативных правовых актов субъекта РФ. Возникновение расходных обязательств субъекта РФ в результате принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации БК РФ не допускает.

Часть 3 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ закрепляет, что федеральные законы, принимаемые по вопросам осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не могут включать в себя положения, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта РФ (за исключением прямо поименованных вопросов).

Вместе с тем на сегодняшний момент существует целый ряд федеральных законов, напрямую устанавливающих обязанности осуществить расходы из бюджета субъекта РФ. К таким случаям относятся, например, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», которым установлено, что за счет средств бюджета субъекта РФ производится выплата пособия на ребенка (ст. 7, 16), Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁵, который закрепляет обязанность

¹ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию : постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

² О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

³ О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 окт. 2020 г. № 52К)) : заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона (1425). URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/bb9/bb955e16ddb60ce8a85a7be0d45f604.pdf>

⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

⁵ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

предоставления за счет средств бюджета субъекта РФ ряда натуральных благ, денежных пособий, а также предусматривает формирование специализированного жилищного фонда, находящегося в собственности субъекта РФ (ст. 5). К подобным примерам можно отнести также Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, которым предусмотрена обязанность установления системы межмуниципальных маршрутов пассажирского транспорта с заключением государственных контрактов с перевозчиками за счет средств бюджета субъекта РФ.

Приведенные примеры показывают, что в ряде случаев расходы бюджетов субъектов Российской Федерации фактически обуславливаются федеральными нормативными правовыми актами, а не актами субъектов РФ. Аналогичные примеры можно привести в отношении расходов местных бюджетов, например обязанности формирования за счет местного бюджета муниципального жилищного фонда социального использования для предоставления жилых помещений нуждающимся гражданам по договорам социального найма (ст. 14, 19 Жилищного кодекса РФ²), обязанности создания резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ст. 25 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³). Соответственно, расходы местных бюджетов в некоторых случаях обуславливаются также федеральными законами, а не муниципальными нормативными правовыми актами, как того требует ст. 86 БК РФ.

Отдельно следует выделить случаи возникновения расходных обязательств субъектов РФ, связанных с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации, а также

случаи возникновения расходных обязательств муниципальных образований, связанных с осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий. В этом случае обязанность предоставить средства бюджета не только обуславливается, но и напрямую предусматривается в «вышестоящих» нормативных актах.

Например, абз. 6 ст. 4 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предусматривает передачу органам государственной власти субъектов РФ для осуществления полномочий Российской Федерации по выплате пособия по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, и лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия по уходу за ребенком лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в том числе обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях. При этом непосредственно в указанном федеральном законе определены категории граждан, имеющих право на получение соответствующих средств бюджета в качестве соответствующего пособия, а также предусмотрены конкретные размеры пособий.

Закон Иркутской области от 10 декабря 2007 г. № 116-оз «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг»⁴ предусмотрел пере-

¹ Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2015. № 29, ч. 1. Ст. 4346.

² Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 14.

³ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁴ О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг : закон Иркутской области от 10 дек. 2007 г. № 116-оз // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2007. № 36, т. 1.

дачу органам местного самоуправления государственных полномочий по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. При этом ст. 159 Жилищного кодекса РФ предусмотрены категории граждан, имеющих право на получение средств бюджета в качестве указанных субсидий, а Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»¹ установлен порядок определения размера указанных субсидий.

В связи с этим представляется оправданным сделать вывод, что в законодательной практике обязанность предоставить средства из бюджета может быть обусловлена как нормативным правовым актом соответствующего уровня, так и «вышестоящими» нормативными правовыми актами.

Из статей 65, 83, 87 БК РФ следует, что к моменту принятия закона (решения) о бюджете соответствующие правовые основания возникновения расходного обязательства должны быть включены в реестр расходных обязательств. Таким образом, из буквального смысла указанных положений бюджетного законодательства следует, что закон (решение) о бюджете не может сам по себе являться нормативным правовым актом, в результате принятия которого возникает расходное обязательство. Такой позиции придерживается Контрольно-счетная палата Иркутской области, которая указывала на недопустимость включения в проект закона Иркутской области об областном бюджете расходов при отсутствии нормативного правового акта по установлению расходного обязательства².

В связи с этим на практике возникает парадоксальная ситуация – обязанность предоставить физическому или юридическому лицу денежные средства из бюджета субъекта РФ (местного бюджета) уже закреплена в федеральном законодательстве, но предусмотреть эти расходы в бюджете субъекта РФ (местном бюджете) без принятия нормативного правового акта соответствующего уровня невозможно, поскольку это будет нарушать БК РФ.

На практике это влечет необходимость принятия на уровне субъекта РФ (муниципального образования) самостоятельных нормативных

правовых актов об установлении соответствующих расходных обязательств, которые, однако, фактически не имеют своего предмета правового регулирования, а лишь констатируют возникшую обязанность данного публично-правового субъекта произвести определенные расходы.

В качестве примера можно привести приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 27 августа 2014 г. № 128-мпр «Об отдельных вопросах реализации министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области отдельных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти Иркутской области»³, который рассматривается в качестве нормативного правового акта, обуславливающего расходное обязательство Иркутской области по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, предусмотренных Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

В отдельных случаях в качестве нормативных правовых актов, обуславливающих расходное обязательство субъекта РФ, указываются положения об исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации⁴, которые фактически не содержат норм, позволяющих определить цель и размер осуществления расходов бюджета.

Обсуждения и заключения

На основании изложенного представляется возможным сделать вывод, что отсутствие в БК РФ положений, которые позволяли бы четко определить, в результате принятия какого закона (иного нормативного правового акта) возникает расходное обязательство, способствует тому, что, как в приведенных выше примерах, в реестры расходных обязательств включаются фактически произвольные нормативные правовые акты либо нормативные правовые акты, которые сами по себе не обуславливают обязанность публично-правового субъекта предоставить денежные средства из бюджета физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию или субъекту международного права.

Целесообразно подойти к вопросу регулирования расходных обязательств не с формаль-

¹ О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг : постановление Правительства РФ от 14 дек. 2005 г. № 761 // Собр. законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5547.

² Информация по результатам проведенной экспертизы проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ПЗ-620) // Контрольно-счетная палата Иркутской области. URL: http://irksp.ru/?page_id=10063

³ Об отдельных вопросах реализации министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области отдельных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти Иркутской области : приказ Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 27 авг. 2014 г. № 128-мпр // Областная. 2014. 12 сент.

⁴ Реестр расходных обязательств Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/upload/iblock/5c0/RRO-na-sayt.xlsx>

ной стороны, определяя уровень нормативных правовых актов, в результате принятия которых они возникают (как это сделано в настоящее время в ст. 84–86 БК РФ), а сформулировав требования к содержанию таких нормативных правовых актов.

Для обсуждения выносятся предложения о закреплении требований к содержанию нормативных правовых актов, в результате принятия которых возникают расходные обязательства:

- должна быть закреплена обязанность финансового обеспечения конкретно определенных публичных потребностей;

- должны содержаться положения, определяющие или позволяющие определить размер средств, подлежащих предоставлению из бюджета конкретному физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права (в том числе путем отсылки к другим нормативным правовым актам или оформляемым в установленном порядке решениям о размере средств, например к методикам определения размера субвенций, субсидий, к законодательству о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, к договорам или решениям субъектов международного права и т. п.);

- с учетом требований бюджетного законодательства должна быть определена форма соответствующих расходов (в соответствии с действующим бюджетным законодательством – форма бюджетных ассигнований), позволяющая определить механизм и порядок предоставления средств из бюджета.

Представляется, что сформулированное в ст. 84–86 БК РФ разграничение нормативных правовых актов, в результате принятия которых возникают расходные обязательства, не соотносится с фактически сложившейся системой правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием средств бюджета для обеспечения публичных потребностей.


Соответственно, с формальной точки зрения для того, чтобы считать расходное обязательство возникшим, бюджетное законодательство предполагает необходимость принятия нормативных правовых актов соответствующего уровня при наличии правовых норм в «вышестоящих» нормативных правовых актах, что, на наш взгляд, влечет излишнюю бюрократизацию процессов управления, которая может приводить к возникновению правовых коллизий, оставанию «нижестоящих» нормативных правовых актов от «вышестоящих», что в конечном счете неизбежно сказывается на качественном

исполнении бюджета, порождает проблемы в осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

В связи с этим на обсуждение выносятся предложение о корректировке положений бюджетного законодательства, в результате которой была бы легализована сложившаяся практика установления расходных обязательств «вышестоящими» актами, принятыми по вопросам реализации переданных полномочий, полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, урегулированных федеральными законами, полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, порядок реализации которых урегулирован федеральными законами и законами субъектов РФ.

Такая практика фактического установления расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований «вышестоящими» нормативными актами вытекает из конструкции федеративных отношений в Российской Федерации и отношений, связанных с организацией местного самоуправления, которая следует из Конституции РФ, предусмотревшей единую систему публичной власти в Российской Федерации и установившей общие правила правового регулирования общественных отношений в рамках разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 2 ст. 76, ч. 3 ст. 131)¹.

Рассматривая изложенные предложения, безусловно, нельзя игнорировать аргументы авторов, обосновывающих необходимость правовой защиты принципа самостоятельности бюджетов, гарантированного ст. 31 БК РФ [3].

Однако представляется, что оставление данного вопроса без решения тормозит качественное развитие бюджетного законодательства, способствует формированию правоприменительной практики, отличающейся от законодательных положений. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбатская Ю. В. К дискуссии о планировании бюджетных расходов // *Налоги и финансовое право*. 2015. № 5. С. 10–13.
2. Бельский К. С. *Финансовое право*. М.: Юрист, 1994. 208 с.
3. Братко Т. Д. Принцип самостоятельности бюджетов как правовая основа для разрешения споров о недостаточном финансировании переданных полномочий // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2016. № 3. С. 74–87.
4. Голубев А. В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // *Финансовое право*. 2013. № 4. С. 12–17.

¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

5. Землянская Н. И. О понятии «расходы бюджета» // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3(33). С. 72–77.

6. Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65–70.

7. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Норма, 2017. 288 с.

8. Финансовое право : учебник для вузов / под ред. Е. А. Ровинского. М. : Юрид. лит., 1971. 392 с.

REFERENCES

1. Arbatskaya Yu.V. K diskussii o planirovanii byudzhetnyh raskhodov [To the discussion on planning budget expenditures]. *Nalogi i finansovoe pravo* [Taxes and financial law], 2015, no. 5, pp. 10-13. (in Russian)

2. Belskiy K.S. *Finansovoye pravo* [Financial right]. Moscow, Yurist Publ., 1994, 208 p. (in Russian)

3. Bratko T.D. Princip samostoyatel'nosti byudzhetrov kak pravovaya osnova dlya razresheniya sporov o nedostatochnom finansirovanii peredannyh polnomochiy [The principle of independence of budgets as a legal basis for resolving disputes about insufficient funding of delegated powers] *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta Pravo*. [Bulletin of St. Petersburg University. Right], 2016, no 3, pp. 74-87. (in Russian)

4. Golubev A.V. Raskhodnoye obyazatel'stvo kak pravovoye osnovaniye formirovaniya i realizatsii raskhodov byudzheta, orientirovannyh na rezul'tat [Expenditure obligation as a legal basis for the formation and implementation of results-oriented budget expenditures]. *Finansovoye pravo* [Financial right], 2013, no. 4, pp. 12-17. (in Russian)

5. Zemlyanskaya N.I. O ponyatii «raskhody byudzheta» [About the concept of “budget expenditures”]. *Leningradskiy yuridicheskij zhurnal* [Leningrad legal journal], 2013, no. 3(33), pp. 72-77. (in Russian)

6. Povetkina N.A. Raskhody byudzheta: ponyatie, priznaki, osobennosti [Budget expenditures: concept, signs, features]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2015, no. 8, pp. 65-70. (in Russian)

7. Pyatkovskaya Yu.V. *Pravovoye regulirovaniye raskhodov byudzheta sub'ekta Rossijskoj Federatsii: monografiya* [Legal regulation of budget expenditures of a constituent entity of the Russian Federation]. Moscow, Norma Publ., 2017, 288 p. (in Russian)

8. *Finansovoye pravo: ucheb. dlya vuzov* [Financial right]. Moscow, Yurid. lit. Publ., 1971, 392 p. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 16.03.2022; одобрена после рецензирования 17.04.2022; принята к публикации 13.05.2022.

Received on 16.03.2022; approved on 17.04.2022; accepted for publication on 13.05.2022.

Хаитов Григорий Александрович – аспирант кафедры предпринимательского и финансового права, Институт государства и права, Байкальский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11), ORCID: 0000-0003-3572-639X, ResearcherID: AAP-8041-2021, e-mail: g.khaitov@mail.ru

Khaitov Grigoriy Aleksandrovich – Graduate Student of the Department of Business and Financial Law, Institute of State and Law, Baikal State University (11, Lenin st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-3572-639X, ResearcherID: AAP-8041-2021, e-mail: g.khaitov@mail.ru