

К вопросу о проникновении частноправовых конструкций в регулирование публичных отношений (на примере правовой природы расходных обязательств публично-правовых образований)

Ю. А. Крохина

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36
E-mail: jkrokhina@mail.ru

On the Issue of the Private Legal Structures Penetrating the Regulation of Public Relations (on the Example of the Legal Nature of Expenditure Obligations of Public Law Entities)

Yu. A. Krokhina

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: jkrokhina@mail.ru

Аннотация

Правовая природа возникновения и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований в Российской Федерации является дискуссионным вопросом в юридической науке. Расходные обязательства публично-правовых образований соотносятся с обязательствами в гражданском праве. Гражданско-правовые обязательства являются терминологической и в определенной мере содержательной основой расходных обязательств. Установлено, что природа расходных обязательств обусловлена публичной целью ввиду того, что затраты бюджета являются общезначимыми, т. е. направлены на удовлетворение публичных интересов и потребностей, что нельзя сказать об обязательствах в гражданском праве. Предметом расходных обязательств являются денежные средства (фонды денежных средств), что существенно отличает такие обязательства от частноправовых, которые подчиняются иным правовым принципам и имеют иную правовую природу.

Ключевые слова: обязательство; расходное обязательство; публичное обязательство; бюджет; расходы бюджета.

Abstract

The legal nature of the emergence and fulfillment of expenditure obligations of public law entities in the Russian Federation is a debatable issue in legal science. Expenditure obligations of public law entities are correlated with obligations in civil law. Civil obligations are a terminological and, to some extent, substantive basis of expenditure obligations. It is established that the nature of expenditure obligations is determined by a public goal in view of the fact that budget expenditures are generally valid, that is, they aim to meeting public interests and needs, which isn't the case in civil law obligations. The subject of expenditure obligations is cash (funds), which significantly distinguishes such obligations from private law, which are subject to other legal principles and have a different legal nature.

Keywords: obligation; expense liability; public commitment; budget; budget expenses.

Обязательство, как известно, еще со времен Древнего Рима является гражданско-правовой категорией. Впоследствии понятие «обязательство» было инкорпорировано в бюджетное законода-

тельство и активно используется в настоящее время. Возникает естественный вопрос: в чем отличие данных обязательств, как реализуется механизм их возникновения и исполнения? Каково

соотношение расходных обязательств публично-правовых образований с частноправовыми обязательствами?

Главное отличие данных обязательств состоит в цели, которой они подчинены. Исполнение расходных обязательств, бюджетных обязательств публично-правовых образований и денежных обязательств получателей бюджетных средств всегда направлено на достижение публичных целей, на реализацию публичных интересов. В то время как обязательства в гражданском праве, в которых публично-правовые образования выступают в лице своих органов как равные по статусу субъекты, преследуют собственную экономическую цель. Более того, необходимо отметить, что публичные и частные правоотношения характеризуются разными методами правового регулирования и различным статусом субъектов, участвующих в них.

Указанная проблема является важной как с теоретической, так и с практической точки зрения. Рассмотрение расходных обязательств с позиций гражданского права влечет за собой риск применения к публичным правоотношениям частноправовых механизмов регулирования, что является недопустимым. Наблюдаются попытки придания расходным обязательствам признаков, присущих обязательствам в их классическом понимании, а именно признаков возмездности, возвратности. В то время как правоотношения, возникающие вследствие предоставления средств из бюджета, не влекут за собой появление каких-либо финансовых обязательств.

Согласно действующей редакции статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) расходные обязательства – это обусловленные нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Таким образом, у публично-правового образования есть в силу закона, соглашения имущественная обязанность уплатить определенную сумму денежных средств, которая была предусмотрена в расходной части бюджета. БК РФ в

статье 6, помимо понятия расходных обязательств, содержит также производные от него понятия бюджетных обязательств, публичных обязательств, публично-нормативных и денежных обязательств.

Данные понятия образуют некую специфическую систему обязательств, в основе которой лежит общее понятие расходного обязательства (исходя из законодательно закрепленных определений), содержанием которого является субъективная обязанность публично-правового образования по предоставлению бюджетных средств, возникающая из закона или договора (соглашения).

В целях выявления правовой природы расходных обязательств публично-правовых образований необходимо рассмотреть само понятие обязательства и его содержание. Нельзя отрицать, что понятие обязательства рассматривается в первую очередь именно как гражданско-правовая категория.

Как дореволюционная, советская, современная цивилистическая литература, так и действующий ГК РФ отталкиваются от общего понятия обязательства, которое было сформулировано еще М. М. Агарковым. Он полагал, что обязательство представляет собой гражданско-правовое отношение, в силу которого одно лицо имеет право требовать от другого лица совершения определенного действия либо воздержания от совершения какого-либо действия [1. – С. 13].

В. А. Белов в одной из своих работ, посвященных определению обязательства [4], сравнивает точку зрения М. М. Агаркова с понятием обязательства, закрепленным в пункте 1 статьи 307 действующего Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) (ГК РФ)¹, в силу которого должник обязан совершить в пользу кредитора определенное действие либо воздержаться от его совершения, а кредитор имеет право требования исполнения его обязанности.

В. А. Белов отмечает, что в отличие от доктринального понятия, ГК РФ исходит из описания обязанности должника как меры юридически необходимого поведения, которая обеспечивает требование кредитора. Такое определение, по мнению автора, размывает границы между обязательством и обязанностью, не учитывая, что не

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

всякая обязанность обеспечивает какое-либо существующее право или потенциально возможное в будущем. С позицией В. А. Белова нельзя не согласиться, так как в противном случае любая обязанность признавалась бы обязательством, что не соответствует действительности. Данный факт имеет большое значение.

Также стоит отметить, что никем не оспаривается, что содержанием любого обязательства является субъективное право кредитора (право требовать исполнения обязанности) и корреспондирующая ему обязанность должника, которая выражается в совершении определенных юридически значимых действий.

В силу денежного обязательства кредитор имеет право требования исполнения от должника обязанности по совершению платежа, т. е. действия по передаче определенной суммы денежных средств в целях погашения денежного долга.

Указанное выше понимание и сущность обязательства (денежного обязательства) применимо к гражданским правоотношениям.

Но как быть с обязательствами в финансовом (бюджетном) праве? Какова их правовая природа? Является ли классическое понимание обязательства универсальным?

Как известно, финансовое право – это публичная отрасль права, предметом которой в первую очередь является совокупность однородных отношений как имущественных, так и связанных с ними неимущественных, складывающихся между публично-правовыми образованиями и иными субъектами по поводу аккумуляции, распределения и использования государственных фондов денежных средств¹.

Основным признаком финансово-правовых отношений является присущий им императивно-властный характер, т. е. изначально неравное правовое положение сторон в связи с тем, что государство или муниципальное образование выступают воздействующими субъектами. Данное обстоятельство связано с императивным методом правового регулирования, который в основном использу-

ется в финансовом праве, что объясняется публичной природой финансовых отношений и нацеленностью на реализацию публичных интересов.

Исходя из того, что природа финансовых и гражданских правоотношений различная, необходимо разграничивать основные понятия, категории, которые используются и в той, и в другой отрасли.

Как указывает известный ученый-цивилист, Е. А. Суханов, институт обязательства рассчитан на частноправовые отношения, т. е. гражданские [13]. Однако многие ученые, в том числе В. А. Белов, признают, что понятие обязательства используется не только гражданским законодательством, но и иным, в частности, бюджетным и налоговым².

В статье 104 Конституции Российской Федерации используется понятие «финансовое обязательство» в контексте вопроса о процедуре внесения законопроектов об изменении финансовых обязательств государства и иных законопроектов, предусматривающих расходы из федерального бюджета. Но конкретное содержание и толкование данного понятия, которое могло бы быть выражено в определении, в действующем законодательстве отсутствует.

Впоследствии Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений указал, что под финансовыми обязательствами понимается предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов³.

В настоящее время в финансово-правовой науке так и не сформировался единый подход к определению понятия расходного обязательства. Отмечается неоднозначность его применения.

Наблюдается тенденция рассмотрения расходных обязательств с точки зрения нескольких концепций.

Одной из данных концепций является гражданско-правовая, исходя из которой расходное обязательство представляет собой субъективную обязанность публично-правового образования произвести расходование бюджетных средств конкретному юридическому или физическому лицу [14. – С. 11]. Соответственно у последних

¹ См.: Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2016. – С. 7.

² См.: Белов В. А. Денежные обязательства : учебное пособие. – М. : ЭКСМО, 2007. – С. 11

³ 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» // Российская газета. – 2004. – № 89.

возникает право требования исполнения обязательства, т. е. выплаты бюджетных средств.

Согласно гражданско-правовой концепции, по мнению Д. А. Шевелько, публично-правовые образования изначально выступают в качестве должников в расходных обязательствах. Что касается другой стороны в данном обязательстве, т. е. кредитора, то, как полагает О. А. Ногина, субъективное имущественное право лиц требовать выплаты средств из бюджета в силу денежного обязательства формируется на основании сложного юридического состава после появления всех юридических фактов [7]. М. В. Карасева придерживается позиции о том, что расходное обязательство является обязательственным правоотношением с присущими ему характеристиками. Под такими характеристиками данный автор понимает наличие обязанной стороны, уполномоченной стороны, объекта и юридического содержания, что в свою очередь представляет собой обязанность публично-правового образования передать денежные средства и корреспондирующее ей право второй стороны требовать такой передачи¹.

Однако использовать понятие «обязательство» с точки зрения его классического частногоправового понимания можно только для установления содержания правоотношения, которое возникает по поводу исполнения расходного обязательства. Государство выступает в роли должника, а круг кредиторов ограничен кругом субъектов, указанных в статье 6 БК РФ. Все иные положения ГК РФ, касающиеся в том числе регулирования способов исполнения обязательств, способов прекращения, способов обеспечения исполнения обязательств не применимы в бюджетных правоотношениях.

Таким образом, автор ограничивает указанное выше расширительное толкование понятия расходного обязательства.

Одно из основных отличий расходных обязательств Ю. Б. Бабкова видит в том, что расходные обязательства являются финансовыми обязательствами публично-правового образования, которые возникают не только в силу договоров и соглашений, но и в силу положений нормативно-правовых актов, закрепляющих обязанность государства профинансировать расход за счет средств соответствующего бюджета².

Д. А. Шевелько и Ю. Б. Бабкова обоснованно находят отличия также и в предмете обязательств. Предметом расходных обязательств выступают исключительно денежные средства. При этом основание их возникновения строго регламентировано БК РФ, что нельзя сказать о гражданско-правовых обязательствах, предметом которых может быть недвижимое имущество, права требования, и возникают они по воле сторон в результате совершения определенных действий и т. д.

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение также различна, однако в настоящее время судебная практика идет по пути применения некоторых гражданско-правовых механизмов и категорий в бюджетных правоотношениях.

Также О. А. Ногина указывает на то, что расходное обязательство характеризуется тем, что это всегда активные действия, в которых выражается воля публично-правового образования на распределение и передачу денежных средств конкретному субъекту [7].

Согласно концепции трансформации расходных обязательств, они представляют собой некий инструмент, который используется для формирования проекта расходной части бюджета на стадии составления проекта бюджета. Далее на следующей стадии бюджетного процесса одновременно с вступлением в силу закона о бюджете расходные обязательства трансформируются в бюджетные, а потом при непосредственном исполнении бюджета – в денежные. Как отмечает О. А. Ногина, данная концепция базируется на понимании расходного обязательства как стадии жизненного цикла бюджетного и денежного обязательства [7]. Названный автор предлагает рассматривать расходное обязательство как целостный организационно-правовой механизм, который имеет имущественную и организационную составляющие. Посредством данного механизма будут формироваться расходы соответствующего бюджета, выделены и доведены лимиты бюджетных обязательств до конкретного получателя бюджетных средств, перед которым возникает денежное обязательство.

В доктрине финансового права существуют и иные точки зрения.

¹ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. – М., 2012. – С. 204

² Там же.

Так, например, Н. В. Омелёхина, полагает, что для целей финансово-правового регулирования допускаются заимствования из гражданско-правовых конструкций. Такой конструкцией, по мнению автора, может быть категория финансового обязательства, основой которого является денежное обязательство как видовой институт и обязательство вообще как родовой институт [9]. В финансовом праве финансовое, или же денежное обязательство, может иметь форму расходного и бюджетного обязательства [8].

Н. В. Омелёхина склонна считать, что институт денежного обязательства является межотраслевым в связи с тем, что денежные обязательства имеют место в большинстве сделок, и более того, сам БК РФ закрепляет понятие денежного обязательства. Соответственно финансовое обязательство, по ее мнению, следует рассматривать как «вид денежного обязательства, который объединяет как частноправовые, так и публично-правовые обязательства, целью которых является обеспечение задач и функций публично-правовых образований» [10. – С. 8–14]. Различие в частноправовых и публично-правовых обязательствах автор предлагает рассматривать на основании критерия предоставления эквивалента [11].

Заметим, что Ю. Б. Бабкова придерживается аналогичного мнения, полагая, что расходное обязательство представляет собой финансовое обязательство, так как оно возникает в связи с предоставлением финансовых ресурсов [2. – С. 81].

Вышеуказанный подход представляется отчасти спорным по той причине, что финансовое обязательство (денежное обязательство) является строго гражданско-правовым, в то время как расходное – публично-правовым обязательством. К тому же расходное обязательство является обязательством не конкретного получателя бюджетных средств (как в денежном обязательстве), а публично-правового образования. Однако в то же время в самой Конституции РФ в статье 104 содержится понятие финансовых обязательств, обуславливающих расходы из бюджета, что наталкивает на мысль о тождественности понятий расходного обязательства и финансового обязательства.

Интересна позиция Е. Ю. Грачевой, в соответствии с которой все обязательства, указанные в БК РФ, как расходные, так и долговые, в том числе и обязательства по кредитам и по государственным гарантиям, в совокупности образуют финансовые обязательства государства. Также,

по ее мнению, финансовые обязательства государства существуют и в иных сферах финансовой деятельности: в налоговой, банковской, валютной. Е. Ю. Грачева предлагает авторское определение понятия «финансовое обязательство», под которым подразумевается «обязанность государства по образованию, перераспределению и использованию фондов денежных средств для выполнения стоящих перед ним целей и задач» [5. – С. 16, 17].

Нельзя не рассмотреть также позицию С. Н. Сауль. По его мнению, все расходные обязательства, которые содержатся «в иных (по отношению к бюджетному законодательству) отраслях законодательства, являются «спящими» нормами и положениями до тех пор, пока они в порядке, установленном бюджетным законодательством, не будут внесены в реестр соответствующего публично-правового образования, и до тех пор, пока они в порядке, установленном бюджетным законодательством, не трансформируются в бюджетные, а затем и в денежные обязательства» [12]. Именно поэтому С. Н. Сауль утверждает, что большинство расходных обязательств имеют свою отраслевую «прописку», что не позволяет отнести их к предмету финансово-правового регулирования.

Как представляется, использование понятия «обязательство» в финансовом и гражданском праве, не предполагает их тождественность и не подменяет сущность данных обязательств, несмотря на то что само по себе данное понятие, как уже отмечалось ранее, являясь изначально гражданско-правовым в связи с развитием общественных отношений было заимствовано в бюджетное право. Нельзя не согласиться в данном случае с позицией Е. Г. Беликова, который утверждает, что гражданско-правовые обязательства послужили терминологической и в определенной мере содержательной основой расходных обязательств. Однако отличие в том, что природа расходных обязательств обусловлена публичной целью, публичным характером, что нельзя сказать об обязательствах в гражданском праве [3].

В гражданском праве в обязательствах кредитор имеет право требования к должнику, которое является имущественным, а должник обязан исполнить такое требование (долг). Субъектный состав гражданско-правового обязательства всегда определен.

В бюджетном праве расходное обязательство является обязательством публично-правового образования, а не обязательством конкретного получателя бюджетных средств. Расходное обязательство в свою очередь будет исполнено, если возникнет денежное обязательство у последнего [6], что говорит о сложном, поэтапном механизме реализации расходных обязательств.

Существенным является то, что в отличие от гражданско-правового денежного обязательства, получатель бюджетных средств по денежному обязательству в бюджетном праве не отвечает своим имуществом, а только средствами бюджета.

В силу прямого указания закона (пункт 3 статьи 2 ГК РФ) по общему правилу к имущественным отношениям, которые основаны на властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и иным финансовым отношениям, гражданское законодательство не применяется.

Таким образом, сам факт того, что предметом расходных обязательств являются денежные средства (фонды денежных средств), не означает, что такие обязательства идентичны с частноправовыми, которые подчиняются иным правовым принципам и имеют иную правовую природу.

Однако исходя из законодательно закрепленного понятия расходных обязательств, можно сделать вывод, что они имеют как нормативно-правовые, так и договорные основания возникновения,

что говорит о неоднородности их правовой природы.

Д. Л. Комягин вполне обоснованно выделяет отличительные признаки публичных обязательств (т. е. возникающих из закона) в бюджетном праве. Так, по его мнению, им присущ односторонний характер (отсутствует право требования со стороны конкретного лица, так как оно возникает непосредственно из закона), по содержанию они являются условными, возникают и исполняются вне зависимости от воли кредитора, т. е. независимо от физических и юридических лиц, других публично-правовых образований [6].

Несмотря на столь разные основания возникновения расходных обязательств, представляется, что это всего лишь юридические факты, которые позволяют реализовать государству его публичные функции посредством вступления в финансовые правоотношения. В расходных обязательствах стороной всегда является публично-правовое образование, которое обязано перед неограниченным кругом лиц. Исходя из этого сущность правоотношений по расходованию, их правовая природа связаны с особой ролью государства, его функциями и целями существования. Затраты бюджета являются публичными, то есть, направлены на удовлетворение публичных интересов и потребностей.

Список литературы

1. Азарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. – М., 1940.
2. Бабкова Ю. Б. Расходные обязательства в бюджетном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
3. Беликов Е. Г. Финансовое право и его институты : проблемы социальной эффективности : монография. – М. : Юрлитинформ, 2016.
4. Белов В. А. Определение обязательства // Законодательство. – 2011. – № 5.
5. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник МГЮА. – 2016. – № 6 (22). – С. 10–20
6. Комягин Д. Л. Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. – 2011. – № 7. – С. 16–19.
7. Ногина О. А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России : дис. ... д-ра юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2013.

8. *Омелёхина Н. В.* Позитивное обяывание в финансовом праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Новосибирск, 2015.
9. *Омелёхина Н. В.* Финансовые обязательства в системе Российского права. – Ч. 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. – 2016. – № 3.
10. *Омелёхина Н. В.* Финансовые обязательства в системе Российского права. – Ч. 2. Структурно-содержательная характеристика финансовых обязательств // Финансовое право. – 2016. – № 5.
11. *Омелёхина Н. В.* Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. – 2016. – № 10. – С. 108–121
12. *Сауль С. Н.* Правовой институт расходных обязательств (становление и развитие) // СПС КонсультантПлюс, 2013.
13. *Суханов Е. А.* Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. – 2003. – № 9. – С. 60–65.
14. *Шевелько Д. А.* Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2017.