

А. В. Савина

ДОЗВОЛЕНИЕ КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор
доктор юридических наук С.В. Рыбакова



УДК 347.73
ББК 67.402
С13

Автор:

Савина Анна Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина», доцент, ответственный секретарь Комиссии по финансовому законодательству МО «Ассоциация юристов России»

Ответственный редактор:

С.В. Рыбакова, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

Н.А. Поветкина, доктор юридических наук, профессор, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заведующая кафедрой правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Е.Г. Беликов, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии

Савина А.В.

С13 Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений: монография / А.В. Савина; отв. ред. д. ю. н. С.В. Рыбакова. — М.: ИД «Юриспруденция», 2023. — 160 с.

ISBN 978-5-9516-0939-7

Монография посвящена сравнительно-правовому анализу правового регулирования финансовых, и в частности бюджетных, отношений с углубленным изучением такого способа, как дозволение. Исследуются место и особенности дозволения в системе способов правового регулирования финансовых отношений, выстраивается концепция бюджетно-правового дозволения: его виды, формы и способы реализации. В исследовании внимание акцентируется на особенностях использования дозволений при правовом регулировании отдельных групп бюджетных отношений: материальных и процессуальных.

По итогам проведенного исследования автором сделан вывод о возможных направлениях развития теории способов правового регулирования финансовых отношений.

Для преподавателей, аспирантов, бакалавров и магистрантов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция», а также для широкого круга лиц, интересующихся проблемами финансового и бюджетного права.

УДК 347.73
ББК 67.402

ISBN 978-5-9516-0939-7

© А.В. Савина, 2023
© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДОЗВОЛИТЕЛЬНЫМ СПОСОБОМ	11
1.1. Понятие и система бюджетных отношений	11
1.2. Дозволение в системе способов правового регулирования финансовых отношений	38
1.3. Бюджетно-правовое дозволение: виды, формы и способы их реализации	70
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОЗВОЛЕНИЯ ПРИ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ГРУПП БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	91
2.1. Дозволение как способ воздействия на материальные бюджетные отношения (на примере регулирования доходов и расходов бюджетов)	91
2.2. Дозволение как способ воздействия на процессуальные бюджетные отношения (на примере регулирования стадий бюджетного процесса)	124
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	140
БИБЛИОГРАФИЯ	146

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДОЗВОЛИТЕЛЬНЫМ СПОСОБОМ

1.1. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Жизнедеятельность общества и государства возможна благодаря определенным социальным связям, складывающимся в различных сферах: экономической, политической и др. Определенная часть данных отношений урегулирована правом, что является преобразованием фактических общественных отношений в правоотношения. Доктринальное осмысление многими учеными главного отличия отношения от правоотношения было характерно для 60–70-х гг. XX в. В области общей теории права и других отраслевых наук нельзя не отметить труды О.С. Иоффе, Ю.К. Толстого, М.Д. Шаргородского, П.С. Элькинда и др.¹

Указанные исследователи сходились во взглядах о том, что правоотношения являются ключевой формой реального существования права и они есть разновидность общественных отношений.

Интересные соображения, относящиеся к данной теме, высказаны Ю.И. Гревцовым, ссылающимся на существование так называемой общественной связи как обязательного предварительного условия возникновения общественного отношения, а затем

¹ См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 217; Лосев А.Ф. Проблема символа и реалистическое искусство. М.: Искусство, 1976. С. 78; Райбекас А.Я. Вещь, свойство, отношение как философские категории. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1977. С. 134; Свицерский В.И., Зобов Р.А. Отношение как категория материалистической диалектики // Вопросы философии. 1979. № 1. С. 94; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. С. 46; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 11; Элькинд П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1963. С. 25.

и правоотношения¹. Следует отметить, что в настоящее время понимание правоотношения как общественного отношения, урегулированного правом, не вызывает особых споров и находит подтверждение в трудах многих ученых².

Если обратиться к работам дореволюционных авторов, то можно встретить трактовку правоотношений в зависимости от целей в праве, основными из которых являются обеспечение свободы и обеспечение интересов (например, у Ф.В. Тарановского³), а также размышления о юридических отношениях, их видах и взаимосвязи с правовыми нормами⁴.

В частности, Н.М. Коркунов определял правоотношение как бытовое отношение, регулируемое юридической нормой. Этим ученым было сконструировано понятие юридического быта как совокупности юридических отношений, а также понятие юридического порядка как совокупности юридических институтов⁵.

Размышляя об элементах правоотношения, Е.Н. Трубецкой отмечал в качестве «сути» данного явления права и обязанности. Так, автор подчеркивал, что если объективное право состоит из совокупности юридических норм и олицетворяет собой общественный элемент права, то право в субъективном смысле складывается из правомочий и обязанностей, причем правам одних лиц всегда соответствуют обязанности других. Юридическая свобода одного лица непременно включает в себе притязание, требование, обращенное к другим лицам, должным уважать эту свободу. По словам ученого, «всякое право предполагает известное отношение лица — обладателя права ко всем другим лицам, которое называется юридическим отношением или правоотношением»⁶.

¹ См.: Гревцов Ю.И. Правоотношение — разновидность общественного отношения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1975. С. 7–8.

² См.: Венгерова А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. М.: Юриспруденция, 2000. С. 237–250; Лившиц Р.З. Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 143–147; Матузов Н.И. Понятие правоотношений как особого вида общественных отношений // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 280–285.

³ См.: Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. М.: Тип. К. Маттисена, 1917. С. 160–161.

⁴ См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб.: Тип. СПб. АО «Слово», 1907. Т. 2. С. 344–467; Общая теория права: Часть теоретическая. Философия права. Т. 1; Вып. 1–4 / Г.Ф. Шершеневич. М.: Бр. Башмаковы, 1910. С. 568–570.

⁵ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юрид. центр, 2004. С. 89.

⁶ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права (Издание по запискам студентов. Киев, 1906). СПб.: Юрид. ин-т, 1998. С. 121.

Здесь важно подчеркнуть, что в условиях развития современного государства и законодательных подходов к регулированию отношений, связанных с государственными финансами, особый научный интерес вызывает группа публичных правовых отношений, а именно бюджетных. Вместе с тем актуальным остается вопрос определения признаков бюджетных отношений и их систематизации, поскольку указанные отношения развиваются, трансформируются.

Актуализация выделения признаков и классификации бюджетных отношений имеет предопределяющее значение для дальнейшего изучения механизма их регулирования посредством финансово-правовых норм. Поэтому для уяснения сущности бюджетных отношений, их характерных особенностей необходимо изучить признаки финансовых отношений в целом.

В свою очередь, знание особенностей финансовых отношений призвано способствовать формированию представления о том, какими особенностями наделены бюджетные отношения, по поводу чего они возникают и, как следствие, какими правовыми способами регулируются. Это связано с тем, что бюджетное право, являясь подотраслью финансового права, объединяет совокупность юридических норм, регулирующих особую группу финансовых отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Следует оговориться, что научное обозначение финансовых и бюджетных отношений имеет свою специфику, которая заключается в том, что одни ученые указанные отношения называют правоотношениями, а другие называют их отношениями, подразумевая правоотношения.

Поэтому в рамках настоящего монографического исследования особенно остро стоит вопрос формулирования и использования основных понятий, таких как «финансовые отношения», «финансовые правоотношения», «финансово-правовые отношения» и, соответственно, «бюджетные отношения», «бюджетные правоотношения», «бюджетно-правовые отношения».

Следует согласиться с мнением ученых в области теории государства и права, отмечающих, что «пределы правовой сферы («юридического поля») подвижны, они могут в зависимости от обстоятельств сужаться или расширяться, но в целом отражают объективные

потребности развития общества и государства, ход исторического процесса. Иными словами, правоотношения составляют лишь часть общественных отношений, а именно ту, которая опосредуется правом»¹.

Необходимо подчеркнуть, что в исследованиях по финансовому праву отсутствует единая четкая позиция относительно применения данных терминов в силу объективных причин, а именно — в финансовом праве с определенной долей условности термины «общественные отношения» и «правоотношения» иногда используются как синонимы. Думается, это в некоторой мере связано с тем, что наука финансового права доказала, во-первых, факт невозможности осуществления финансовой деятельности государства без наличия закрепленных финансово-правовых норм и, во-вторых, предопределенность возникновения финансовых отношений закрепленными финансово-правовыми нормами.

Так, например, изучая финансовые правоотношения, Н.И. Химичева отмечала, что «общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов, для достижения поставленных государством целей требуют правового регулирования»². Автором подчеркивалось приобретение данными отношениями новых свойств: они становятся финансово-правовыми отношениями, возникая на основе норм финансового права. В более поздней работе Н.И. Химичева констатировала: «Вне правовых отношений финансовая деятельность неосуществима»³.

Заслуживает внимания позиция М.В. Карасевой, подчеркивающей в своей работе, что «с точки зрения происхождения финансово-правовых норм их особенность заключается в том, что они редко возникают как фактические, т. е. в общественной жизни редко складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы... финансовые отношения не существуют и не возникают сами по себе, в чистом виде»⁴.

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. URL: http://web.krao.kg/16_yurisprudensia/0_pdf/32.pdf (дата обращения: 11.03.2017).

² Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 72 (автор главы — Н.И. Химичева).

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Нор-ма, 2008. С. 72 (автор главы — Н.И. Химичева).

⁴ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 65.

С учетом специфики настоящего монографического исследования представляется допустимым использовать термины «бюджетные отношения» и «финансовые отношения» как синонимы терминов «бюджетные правоотношения» и «финансовые правоотношения» соответственно, которые регулируются одним из изучаемых в работе правовых способов — дозволением и в результате преобразуются в правоотношения.

В определенной мере подтверждением значимости сказанного может служить ст. 3 Проекта Бюджетного кодекса Российской Федерации от 7 февраля 2018 г.¹ (далее — Проект БК РФ от 7 февраля 2018 г.), в которой законодатель делает уточнение: «Отношения, представленные в части 2 настоящей статьи, являются бюджетными правоотношениями», с чем важно согласиться. Однако в действующей в настоящее время редакции БК РФ используется такое словосочетание, как «регулирование бюджетных правоотношений», с чем, наоборот, сложно согласиться ввиду его некорректности².

Следует особо подчеркнуть, что правовая некорректность использования словосочетания «регулирование правоотношений» допускается в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации. Например, в Законе г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»³ содержится формулировка: «Настоящий Закон регулирует правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в пределах полномочий, предоставленных органам государственной власти города Москвы и иным государственным органам Бюджетным кодексом Российской Федерации». Думается, что в таком случае с позиции юридической чистоты корректнее было бы использовать словосочетание «правовое регулирование отношений».

Во избежание проблемы законодательных неточностей имеет смысл заменить словосочетание «регулирование бюджетных

¹ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex (дата обращения: 01.04.2018).

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 14 апреля 2023 г. № 128-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2023. 18 апреля.

³ См.: Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (с изм. и доп. от 25 октября 2017 г. № 38) // Ведомости Московской городской думы. 2008. № 10, ст. 183; Вестник мэра и Правительства Москвы. 2017. № 62.

правоотношений» и производные от него на словосочетание «регулирование бюджетных отношений» не только в БК РФ, но и в подзаконных нормативных актах.

Возвращаясь к исходной мысли, следует рассмотреть научные подходы к толкованию природы возникновения финансовых отношений и формирования дефиниции данного понятия.

Е.А. Ровинский писал, что природа финансовых правоотношений определяется в основном тем, что они представляют собой властно-имущественные отношения, в которых отношения власти неотделимы от имущественных отношений¹.

С.В. Запольский объясняет природу возникновения финансовых правоотношений тем, что не государство создает или преобразует экономические отношения в финансовые, а публичный интерес, вынуждающий государство регулировать часть денежного оборота по первоначально заданной программе².

Присоединяясь к обозначенным теоретическим позициям, следует отметить, что возникновение общественных финансовых отношений обусловлено исходными задачами государства, решение которых невозможно без наличия соответствующих фондов денежных средств, формирование и управление которыми без государственного вмешательства (то есть отсутствия соответствующего правового регулирования) не представляется возможным.

Вместе с тем в науке финансового права содержатся различные определения понятия финансовых отношений. Так, например, Н.И. Химичева в 1999 г. предлагала понимать под финансовыми правоотношениями «урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав, обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных средств и доходов»³.

¹ См.: Основные вопросы теории советского финансового права / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Госюриздат, 1960. С. 137.

² См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 66.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1999. С. 60.

К настоящему времени данное определение дополнено и включает в себя указание на регулирование «иных публичных денежных фондов и доходов»¹.

О.Н. Горбунова определяет финансовое правоотношение как «один из видов общественных отношений, которые возникают в сфере финансовой деятельности государства и регулируются финансово-правовыми нормами»².

М.В. Карасева под финансовым правоотношением понимает «общественное отношение, основанное на финансово-правовой норме, являющееся в сущности экономическим отношением, возникающим в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, имеющим властно-имущественный характер и выражающим публичные интересы»³.

Некоторые авторы дают такое толкование: «Финансово-правовое отношение можно определить как общественное отношение, возникающее при создании, распределении, использовании фондов денежных средств и урегулированное нормами финансового права, участники которого обладают соответствующими юридическими правами и обязанностями»⁴.

Таким образом, можно сказать, что финансовые отношения — это группа общественных отношений, обладающих рядом особенностей, позволяющих отличать финансовые отношения в системе правовых отношений вообще.

В приведенных определениях ученые-финансоведы не только разграничивают финансовые отношения и финансовые правоотношения, но и указывают на их признаки. Так, Е.А. Ровинский, выделял такие особенности финансовых правоотношений, как:

— связанность с организационной ролью Советского государства по распределению общественного продукта и его основной части — национального дохода в целях образования необходимых обществу фондов потребления и фондов накопления;

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. С. 70 (автор главы — Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой).

² Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 46.

³ Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 125.

⁴ Финансовое право в вопросах и ответах: учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, Э.Д. Соколова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. С. 38.

- возникновение по поводу мобилизации, распределения и использования государством денежных средств;
- объектом финансовых отношений служат деньги и денежные обязательства, связанные с образованием и использованием фондов денежных средств¹.

Как уже было подчеркнуто ранее, Е.А. Ровинский придавал особое значение властно-имущественному характеру финансовых правоотношений, который, думается, справедливо относить к их признаку.

В литературе было также отмечено, что в отличие от других (например, административных) отношений, являющихся в ряде случаев властно-имущественными, финансово-правовые отношения характеризуются прямой связью с процессом планового собирания и распределения денежных средств².

В работах по финансовому праву советского периода при характеристике финансовых правоотношений (как и в работах по общей теории права) в качестве одного из признаков установлено, что «их участники находятся во взаимной связи через субъективные юридические права и обязанности»³.

В настоящее время принято выделять следующие особенности данной группы отношений: они возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов; являются разновидностью имущественных правоотношений, имеющих публичный характер; в них одной из сторон всегда выступают государство и его уполномоченный орган, муниципальное образование и соответствующий орган местного самоуправления⁴.

Учитывая научные мнения, можно резюмировать, что к признакам финансовых отношений относятся: осуществление участниками финансовых отношений финансовой деятельности, регламентиро-

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Юрид. лит., 1971. С. 24.

² См.: Финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1967. С. 47.

³ Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 72 (автор главы — Н.И. Химичева).

⁴ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. С. 71–72 (автор главы — Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой).

ванной финансово-правовыми нормами по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств; обязательной стороной финансовых отношений должен быть орган государственной власти или местного самоуправления, либо непосредственно само публично-правовое образование, либо юридическое лицо, обладающее определенными полномочиями; наличие субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей у участников финансовых отношений.

Таким образом, рассмотрев признаки финансовых отношений, важно определиться с понятием и некоторыми особенностями бюджетных отношений для систематизации последних.

Здесь целесообразно привести позицию М.В. Карасевой, предлагающей рассматривать бюджетные правоотношения как некую разновидность финансово-правовых отношений, для которых характерны все признаки последних¹.

В работах Н.И. Химичевой отмечается, что «бюджетные правоотношения — это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов»². Позднее данное определение было дополнено его автором следующей фразой: «...осуществляемые в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации»³.

В вышеобозначенном определении автор строит позицию по принципу «в связи с чем возникают», другие авторы при формулировании определения понятия бюджетных правоотношений строят свою позицию несколько иначе.

С.В. Запольский отмечает, что бюджетные правоотношения представляют собой «общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, но по поводу определения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с установлением порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета, бюджетов субъектов

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. М.В. Карасевой. М.: КНОРУС, 2012. С. 180.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 168.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 189 (автор главы — Н.И. Химичева).

Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, утверждения и исполнения названных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением»¹.

И.И. Кучеров понимает под бюджетными правоотношениями отношения, которые урегулированы нормами бюджетного права, являющиеся разновидностью финансовых правоотношений, так как эти отношения возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

По поводу возникновения бюджетных правоотношений О.В. Болтинова резюмирует, что они возникают в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований².

Придавая важное значение специфике бюджетных правоотношений, Е.Г. Писарева справедливо подчеркивала, что для них свойственны возникновение и развитие исключительно в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований³.

Таким образом, переходя к определению особенностей бюджетных отношений, необходимо уточнить, что некоторые советские ученые в качестве особенности бюджетных отношений выделяли ограниченный срок их действия, который сводился к одному бюджетному году. Они объясняли это тем, что бюджет принимается на один год⁴.

Подобная точка зрения находит отражение в научных трудах современности. Например, Д.Е. Фадеев предлагает выделять такую особенность, как временной период бюджетных отношений, который, как правило, равен одному финансовому году с правом продления бюджетной взаимосвязи на следующий финансовый год. Однако автор оговаривается, что бюджетные правоотношения могут иметь и постоянный характер, когда речь идет, например, о взаимодей-

¹ Запольский С.В. Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрид. фирма «Контракт»; Волтерс Клувер, 2011. С. 40.

² См.: Болтинова О.В. Бюджетное право: учеб. пособие. М.: Норма, 2009. С. 112.

³ См.: Писарева Е.Г. Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений в системе финансовых правоотношений // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М.И. Пискотина): матер. Междунар. научно-метод. конф. (Москва, 28 ноября 2014 г.) / под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2015. С. 77.

⁴ См.: Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1985. С. 72 (авторы главы — Л.В. Бричко, Г.С. Гуревич).

ствии участников бюджетного процесса в ходе всей финансовой деятельности государства, осуществляемой непрерывно¹.

Не совсем верно разделять эту позицию, поскольку срочность как временное действие в финансовых отношениях (кроме бюджетных) встречается и в иных подотраслях финансового права — налоговом праве, бюджетном праве (публичном кредите, долге) и др.

Однако если характеризовать бюджетные правоотношения, то следует подчеркнуть одну важную особенность: временной характер свойственен именно бюджетным правоотношениям (то есть отношениям, уже урегулированным правом), поскольку срок действия закона о бюджете устанавливается в бюджетном законодательстве, но право здесь лишь фиксирует объективную общественную потребность.

В связи с этим целесообразно предложить классификацию бюджетных отношений по временному критерию:

1) постоянные бюджетные отношения, регулируемые БК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативно-правовыми актами (например, связанные с разграничением доходов и расходов между уровнями бюджетной системы);

2) временные бюджетные отношения, которые, в свою очередь, делятся на возобновляемые (срочные) бюджетные отношения, представляющие собой отношения, связанные с формированием, распределением и использованием государственных и местных бюджетов, коим свойственна некая цикличность, повторяемость (например, бюджетный процесс), и разовые бюджетные отношения, которым по своей природе свойственен однократный характер (например, отношения, связанные с выпуском государственных ценных бумаг, таких как облигации федерального займа для физических лиц в 2018 г.²).

Вместе с тем, если рассматривать именно бюджетные отношения как прототип будущих правоотношений, то надо особо выделять такой критерий, как цикличность.

В работах Н.И. Химичевой определены особенности бюджетных отношений, связанные с их содержанием и субъектным составом:

«— возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных государственных или муниципальных

¹ См.: Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. М.: Рос. акад. правосудия; Эксмо, 2006. С. 133 (автор главы — Д.Е. Фадеев).

² См.: Доклад премьер-министра РФ Медведева Д.А. на инвестиционном форуме «Сочи-2018». URL: <http://RDK.RU> (дата обращения: 21.04.2018).

денежных фондов общего (публичного) значения, находящихся в собственности соответствующего территориального образования;

— права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений обусловлены формированием и исполнением бюджета как основного финансового плана государства, государственного или муниципального образования;

— в бюджетных правоотношениях непосредственно участвуют в качестве их субъектов государство, государственные или муниципальные образования, а также органы государственной власти или местного самоуправления, представляющие их интересы или интересы соответствующих органов в сфере бюджета;

— бюджетные правоотношения, как и нормы бюджетного права, могут быть материальными и процессуальными»¹.

И.И. Кучеров, говоря о признаках бюджетных правоотношений, относит к ним следующие:

«— имеют место исключительно в бюджетной сфере;

— возникают, прекращаются и изменяются на основе норм бюджетного права;

— права и обязанности субъектов обусловлены формированием и исполнением бюджета;

— носят публичный характер;

— складываются преимущественно по поводу денежных средств;

— обязательной стороной в них выступает государство (муниципальное образование) в лице законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления»².

Таким образом, в основе приведенных взглядов на признаки бюджетных отношений лежит то, что бюджетные отношения складываются по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований, призванных обеспечить основные задачи и функции государства, выражающиеся в государственных потребностях (потребностях муниципальных образований), которые справедливо соотносить с публичными потребностями в целом.

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 189 (автор главы — Н.И. Химичева).

² Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. С. 37.

О соответствии государственных потребностей действительным публичным потребностям писали ученые еще дореволюционного периода¹. Удовлетворение таких потребностей за счет фондов денежных средств государства и муниципальных образований справедливо относить к публичной финансовой деятельности. Изыскания в области финансирования государственных затрат и других финансовых отношений позволили сформировать основу представлений о «финансовой деятельности государства», которую в настоящее время принято рассматривать в различных направлениях: бюджетная деятельность², банковская деятельность³, долговая деятельность⁴, эмиссионная деятельность⁵, финансовая деятельность таможенных органов⁶.

Размышляя, в частности, о бюджетной деятельности государства, следует отметить взгляды некоторых ученых, считающих, что бюджетная деятельность государства выражает внешнюю сторону проявления и обнаружения части экономической функции государства⁷. Иначе говоря, следует выделять в качестве одной из особенностей бюджетных отношений непосредственную или опосредованную взаимосвязь их с экономическими отношениями. Отдельные авторы подчеркивают: «Несмотря на то что экономическая функция государства относится к числу постоянных функций, она, безусловно, подвержена воздействию целого ряда социально-исторических факторов, определяющих специфику ее структуры и содержания

¹ См., например: Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права: конспект лекций. Вып.: Введение. Ярославль, 1889. С. 3.

² См.: Соколова Э.Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // Государство и право. 2008. № 5. С. 49.

³ См.: Орлюк Е.П. Проблемы терминологии в сфере законодательного обеспечения банковской деятельности в Украине // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород: Исслед. научно-приклад. центр «Юридическая техника», 2007. С. 1002.

⁴ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 22.

⁵ См.: Бельский К.С. Эмиссионное право как институт финансового права // Государство и право. 2006. № 5. С. 48–49.

⁶ См.: Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 56.

⁷ См., например: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. М.: НОРМА, 2001. С. 56.