

*Моему дорогому отцу – Валерию Васильевичу Ильину,
вступающему в олимпиаду процветания*

Введение

Не будет преувеличением сказать, что расходы бюджета являются центральным институтом бюджетного права, и подтверждением этому служит тот факт, что буквально весь Бюджетный кодекс РФ основывается на этой категории. Само понятие «расходы бюджета» в том или ином виде известно с древности, так как непосредственно связано с идеей государства, которое, взятое в своем реальном воплощении, не может существовать, не совершая никаких затрат.

На первый взгляд может показаться, что названные обстоятельства должны обеспечить пристальное внимание правовой науки к проблемам расходов бюджета. К сожалению, это не так. До настоящего времени не создано теории, сколь-либо удовлетворительно раскрывающей и объясняющей закономерности правового регулирования осуществления публично-правовыми образованиями расходования бюджетных средств. Причин этому, на наш взгляд, несколько. Во-первых, долгое время – прямо или негласно – признавалось, что учение о государственных расходах относится к области конституционного права¹ или других отраслевых юридических, а то и экономических наук, однако специалисты в этой сфере (как и во всех других) остались к правовым проблемам расходов бюджета равнодушны. Во-вторых, специалисты в области бюджетного права, занимаясь расходами бюджета, почти целиком сосредоточились на разработке самых общих вопросов правового регулирования бюджетных расходов², не уделяя

¹ См.: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 52.

² Чуть ли не единственной работой, посвященной именно расходам бюджета такого рода, является монография Л.К. Вороновой «Правовые основы расходов государственного бюджета СССР». Однако Л.К. Воронова рассматривала расходы государственного бюджета почти исключительно как экономическую категорию. См.: *Воронова Л.К.* Правовые основы расходов государственного бюджета СССР (на материалах союзной республики). Киев, 1981.

практически никакого внимания ни поиску правовых закономерностей осуществления расходов бюджета, ни действительному правовому анализу отдельных форм расходов бюджета (в некотором смысле исключением здесь может являться лишь институт межбюджетных трансфертов), который предполагает выявление их правовой природы и структуры и не имеет ничего общего с описанием законодательного регулирования той или иной формы расходов бюджета.

Ни в коей мере не отрицая важность и необходимость осуществления общетеоретических изысканий, отметим, что таковые, на наш взгляд, должны осуществляться на основе конкретных результатов, полученных наукой при исследовании частных вопросов. И в этом смысле общетраслевые концепции должны строиться после, а не до того момента, когда будут накоплены значительные сведения о конкретных бюджетно-правовых фактах, которые можно получить, вероятно, только анализируя конкретные институты. Сугубо дедуктивный подход в области бюджетного права, избранный исследователями, не доведенный, впрочем, ими до анализа конкретных форм расходов бюджета, в локальном масштабе привел к тому, что выводы, полученные в рамках такого подхода, не пролили свет на возможные пути решения конкретных проблем, а потому оказались не востребованы судами, рассматривающими бюджетно-правовые споры, а в глобальном масштабе – к тому, что Россия развитием своего бюджетного законодательства обязана почти всецело усилиям экономистов, а не юристов-специалистов в области бюджетного права.

Необходимость решать конкретные проблемы, возникающие на практике, вызвала к жизни исследования, посвященные разработке динамической теории бюджетного права, в рамках которой рассматриваются вопросы о способах защиты участников бюджетных правоотношений в случае их нарушения. Особо здесь требуется выделить работы М.В. Кустовой, впервые обратившей внимание на эти вопросы¹.

¹ См., в частности: *Кустов А.А., Кустова М.В.* Рассмотрение гражданско-правовых споров, связанных с обращением взысканий на казну // Арбитражные споры. 2001. № 2 (14); *Кустова М.В.* Влияние реформы межбюджетных отношений на практику рассмотрения арбитражными судами дел о взыскании за счет казны убытков, причиненных неисполнением публичным субъектом обязанности по возмещению организациям расходов в связи с предоставлением населению установленных законодательством льгот // Арбитражные споры. 2007. № 2; *Она же.* Договоры о предоставлении средств бюджета: проблемы природы и правового регулирования // Договор в публичном праве: Сборник научных статей / Под ред. Е.В. Грищенко, Е.Г. Бабелюк. М.: Волтерс Клувер, 2009.

В работе «Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств»¹ нами был построен общий алгоритм разрешения любых бюджетно-правовых споров. В этой работе также были рассмотрены ключевые проблемы, возникающие в связи с непредоставлением бюджетных средств одним субъектом бюджетного правоотношения другому, к числу которых нами были отнесены: публичный субъект – казенное учреждение; публичный субъект – автономное, бюджетное учреждение; публичный субъект – юридическое лицо (как получатель субсидии); публичный субъект – получатель межбюджетного трансферта; публичный субъект – публичный субъект (при исполнении бюджетов по доходам).

Опыт работы с динамической теорией бюджетного права показывает, что предлагаемые этой теорией рецепты, прекрасно подходящие для разрешения бюджетно-правовых споров, подчас недостаточны для понимания всего многообразия правоотношений, возникающих, в частности, при расходовании публичным субъектом бюджетных средств. Данная теория предлагает методы, которые могут использоваться для нахождения приближенного решения бюджетно-правовых проблем, не имеющих в настоящее время решения точного, поскольку природа и структура бюджетного правоотношения, из которого возник спор, могут быть неизвестны, неясны или чрезвычайно сложны. С другой стороны, все субъекты права еще до вступления в правоотношение (или непосредственно вступив в него) заинтересованы в ясном понимании того, каким должно быть возможное и должное поведение субъектов бюджетного правоотношения в целях недопущения правонарушений. Указанные обстоятельства предопределяют необходимость разработки статической теории бюджетного права, позволяющей рассматривать бюджетно-правовые модели, их структуру, элементы, взаимосвязи и взаимозависимости между ними в нормальном, т.е. ненарушенном, состоянии.

В настоящей работе изучению подлежит институт расходов бюджета со статической точки зрения. Для построения статической теории этого института мы рассмотрим лежащие в его основе категории «расходы бюджета» и «формы расходов бюджета». При этом нами будет явно показано содержание этих категорий, с тем чтобы в дальнейшем их использовать непосредственно при анализе конкретных бюджетных правоотношений.

¹ Ильин А.В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.; Берлин: Инфотропик Медиа, 2011.

Значительно большее внимание будет уделено выявлению правовой природы и структуры каждой известной формы расходов бюджета. Среди всех форм расходов бюджета мы более подробно рассмотрим такие, как обеспечение выполнения функций казенных учреждений, предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям и предоставление межбюджетных трансфертов в форме дотаций, поскольку считаем данные формы ключевыми для отечественной бюджетной системы в настоящее время. Проанализировав формы расходов бюджета, мы построим их классификацию, показывающую взаимосвязь и взаимозависимость между всеми формами расходов бюджета.

Построение классификации расходов бюджета осуществляется на основании действующего российского бюджетного законодательства. Данное обстоятельство может послужить поводом для упрека автора настоящей работы в том, что предпринимаемый анализ заведомо носит утилитарный и описательный, а не научный характер, поскольку ничто так не преходяще, как конкретные нормы российского (и в особенности бюджетного) законодательства. Автор со своей стороны полагал бы этот упрек безосновательным.

Любой исследователь в области права сталкивается со следующим интересным противоречием: с одной стороны, правовая наука выявляет закономерности правового регулирования, носящие объективный характер, а с другой — в исследовании нельзя обойтись без анализа положений законодательства, которые должны являться объектом исследования уже в силу того, что именно они создают основу правовой модели общественных отношений, однако именно правовые нормы изменяются законодателем, т.е. они не являются инвариантными, ни от чего не зависящими и раз и навсегда данными, и о них, конечно, нельзя сказать, что их существование не зависит от воли и сознания людей. В таких условиях возможны два не исключających друг друга подхода к исследованию. Первый подход предполагает научное изучение правовой реальности сквозь призму сконструированных правовых понятий, логическое развертывание содержания которых должно раскрыть истинные движущие причины и природу вещей в области права, поскольку «в смене, взаимозависимости всех понятий, в тождестве их противоположностей, в переходах одного понятия в другое... [отражается] именно такое отношение вещей, природы»¹.

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 29 (Философские тетради). 5-е изд. М., 1969. С. 178–179. Этот известный афоризм начинается со слов «Гегель ге-

Второй подход предполагает научное изучение действующего права через уяснение замысла законодателя, с тем чтобы реконструировать правовую модель регулирования общественных отношений, избранную законодателем, посредством исследования причин, побудивших его принять то или иное решение, и выявления основных идей, положенных им в основу такой правовой модели. При данном подходе раскрытие закономерностей правового регулирования достигается именно через анализ влияния характера общественных отношений на построение правовой модели, призванной их регулировать.

В настоящей работе мы придерживаемся второго из названных подходов. Исследуя действующее российское бюджетное законодательство, мы стремимся не столько выявить все формы расходов бюджета, присущие любому развитому современному государству со смешанной экономикой, сколько прежде всего выяснить, какие экономические или сугубо юридические идеи лежат в основе регулирования расходов бюджета и как они определяют структуру, содержание и тем самым различие конкретных правоотношений. Поэтому, предпринимая попытку классификации сегодняшних расходов бюджета на основе вышеназванных идей, мы надеемся выявить объективные закономерности правовой формы их осуществления в любом государстве, имеющем схожие с российскими целевые установки, к числу которых во всяком случае относится максимально полное и равное обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Автор пользуется случаем выразить благодарность Наталье Александровне Шевелевой за ценные замечания и внимание к данной работе; Михаилу Сергеевичу Козленко, Андрею Олеговичу Рыбалову, Владимиру Александровичу Сивицкому, Марине Юрьевне Федоровой за интересное обсуждение некоторых вопросов, рассмотренных в этой книге; Игорю Владимировичу Татьянникову за помощь в подготовке рисунков в электронном виде.

ниально угадал...». Данное замечание В.И. Ленина сделано к следующему выражению Г.В.Ф. Гегеля: «Идея есть истина в себе и для себя, абсолютное единство понятия и объективности. Ее идеализированное содержание есть не что иное, как понятие в его определениях. Ее реальное содержание есть лишь раскрытие ее самой в форме внешнего существования...» И далее: «Идея есть истина, ибо истина состоит в соответствии объективности понятию, а в не соответствии внешних предметов моим представлениям» (см.: *Гегель. Сочинения*. В 14 т. Т. 1 (Энциклопедия философских наук – Логика). М.; Л., 1929. С. 320–321).

Раздел I. Понятие «расходы бюджета»

1. Постановка проблемы. Расходы бюджета как выплаты

Удовлетворительного определения понятия «расходы бюджета» как правового понятия до сих пор не существует. В изобилии представленные в юридической литературе определения расходов бюджета либо носят экономический характер («расходы государственного бюджета являются экономической категорией, носят распределительный характер, выражаются в денежной форме и планомерно организуются государством»¹; «расходы бюджета государства (муниципальных образований) — денежные средства, предоставляемые из бюджета в рамках урегулированных нормами права отношений распределения средств централизованного бюджетного фонда (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований), нацеленных на финансовое обеспечение задач и функций государства»²; «расходы бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления»³; «расходы бюджета — это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований затраты государства или муниципальных образований в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства»⁴), либо являются столь общими, что определяемое понятие становится фактически лишенным своего конкретного юридического содержания

¹ Воронова Л.К. Указ. соч. С. 10.

² Пешкова Х.В. Бюджетное право России: Учебник. М.: ИНФРА-М, Контракт, 2012. С. 293.

³ Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: ЮрИнфоР, 2002. С. 95.

⁴ Крохина Ю.А. Бюджетное право России: Учебник. М.: Юрайт, 2010. С. 274. Определение расходов бюджета как затрат государства, будучи сугубо экономическим, тем не менее позволяет отдельным авторам выявлять юридические признаки категории «расходы бюджета». См., например: Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 31–32.

(«государственные расходы — это урегулированная нормами финансового права деятельность государства по расходованию разнообразных фондов денежных средств для реального обеспечения денежными средствами, финансовыми ресурсами выполнения задач и функций, стоящих перед государством в каждый данный период времени»¹).

Неудача подобных попыток, как нам представляется, вызвана тем, что искомое понятие определяется без выявления правовой природы самой категории «расходы бюджета», что делает невозможным выяснение ни его существа, ни его связей с другими правовыми категориями. Отсутствие понимания правового смысла данного понятия в свою очередь не позволяет ни эффективно анализировать с правовой точки зрения общественные отношения, возникающие в сфере распределения и использования публичных фондов денежных средств, ни соответственно выдвигать какие-либо предложения по улучшению правового регулирования названной сферы общественных отношений. Приведенные обстоятельства предопределяют необходимость выявления правовой природы категории «расходы бюджета».

Бюджетный кодекс РФ определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства (абз. 6 ст. 6). Фактически в данном определении акцент делается на выплате. Поскольку сама такая выплата осуществляется в рамках расходных обязательств, законодатель явно стремится синхронизировать понятия «расходы бюджета» и «расходное обязательство»: если расходы бюджета — это выплаты, то и расходное обязательство — это обязанность предоставить средства из бюджета (абз. 20 ст. 6 БК РФ), т.е. обязанность совершить выплаты. С правовой точки зрения такое определение расходов бюджета, по нашему мнению, является неудовлетворительным.

Во-первых, расходы бюджета как составная часть бюджета появляются вместе с ним, т.е. еще до стадии его исполнения, когда никаких выплат не производится². В силу планового характера деятельности государства по расходованию бюджетных средств будущие поступления в бюджет задолго до их непосредственного использования распределяются по направлениям расходования с указанием их конкретного объема. Иначе говоря, средства бюджета, которых на данном этапе еще нет, но появле-

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. О.Н. Горбунова. 3-е изд. М., 2006. С. 459 (автор главы — О.Н. Горбунова).

² На указанное обстоятельство обращает внимание и А.В. Голубев. См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16.

ние которых предполагается, заранее условно обособляются, с тем чтобы не быть направленными ни на какие иные цели. Расходы бюджета на этапах, предшествующих исполнению бюджета, не являются выплатами, а выступают, таким образом, в качестве будущих, потенциальных выплат.

На то, что расходами бюджета являются не только осуществляемые в действительности выплаты, но и выплаты потенциальные, ориентирует нас и Бюджетный кодекс РФ, определяя, например, понятие «бюджет» как форму расходования денежных средств (абз. 2 ст. 6), что позволяет утверждать, что установление в бюджете направления и объема расходования средств – это уже расходование средств бюджета, пусть и потенциальное. Понимая таким образом категорию «расходы бюджета», нетрудно прийти, например, к понятиям «профицит» (превышение доходов бюджета над его расходами (абз. 5 ст. 6 БК РФ)) и «дефицит» (превышение расходов бюджета над его доходами (абз. 6 ст. 6 БК РФ)) бюджета, «бюджетная классификация» (группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 1 ст. 18 БК РФ)) и т.д. так, как их понимает Бюджетный кодекс РФ.

Во-вторых, отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, относятся к бюджетным правоотношениям (абз. 2 п. 1 ст. 1 БК РФ). Если обратиться к процедуре исполнения бюджета по расходам, то легко заметить, что при ней правоотношения возникают между участниками этого процесса еще до осуществления выплат (см., например, п. 2–5 ст. 219 БК РФ). Соответственно осуществление расходов бюджета может происходить еще до фактической выплаты средств из бюджета.

Наконец, в-третьих, понимание расходов бюджета как выплат из бюджета не учитывает отраслевой квалификации подобных выплат. Публично-правовое образование может участвовать и участвует в качестве субъекта, в частности, в гражданских, налоговых правоотношениях, в ходе развертывания которых могут происходить выплаты из бюджета. В рамках названных правоотношений такие выплаты с правовой точки зрения, естественно, уже не могут квалифицироваться как расходы бюджета, хотя с экономической точки зрения это так. При взгляде на расходы бюджета только как на средства, выплачиваемые из бюджета, данная категория с правовой точки зрения не имеет самостоятельного характера и становится излишней.

Таким образом, понятие «расходы бюджета» не сводится только к средствам, выплачиваемым из бюджета, т.е. к фактически осуществляемым выплатам, поскольку оно охватывает также и потенциальные выплаты. Однако исчерпывается ли содержание данного понятия только выплатами (потенциальными и реальными)? На наш взгляд – нет.

2. Расходы бюджета как финансирование

Из того обстоятельства, что при осуществлении расходов бюджета складываются бюджетные правоотношения, следует, что весь процесс финансирования получателей бюджетных средств¹ является расходованием средств.

Указанное обстоятельство предопределено действием принципа единства кассы, в силу которого все кассовые выплаты осуществляются с единого счета бюджета (ст. 38.2 БК РФ), и соответственно реализацией механизма кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 215.1 БК РФ). Средства бюджета не перечисляются на отдельные банковские счета получателям – указанные средства лишь отражаются на лицевых счетах получателей бюджетных средств (ст. 220.1 БК РФ), иными словами, закрепляются виртуально. Отсюда следует, что финансирование получателей бюджетных средств с правовой точки зрения есть передача им прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования².

Передача указанных прав представляет собой виртуальное наделение получателя бюджетными средствами, поскольку получатель приобретает право использовать средства публично-правового образования в установленных рамках, что проявляется в отражении на лицевом счете получателя объема предоставленных (опять же виртуально!) ему бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств. При этом важно отметить, что субъекты бюджетных правоотношений не только в организационном, но и в имущественном аспекте в определенной

¹ Как будет показано в дальнейшем, финансируются из бюджета не только получатели бюджетных средств, но и другие лица, которым Бюджетный кодекс РФ не придает статуса получателей. Здесь мы рассматриваем финансирование получателей бюджетных средств как наиболее простой пример правоотношения по финансированию из бюджета.

² Данный тезис и его подробная аргументация впервые приведены в нашей работе: *Ильин А.В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. С. 34–37.

мере являются самостоятельными субъектами права. Именно поэтому процесс надления получателя указанными правами является его финансированием, и именно поэтому получатель бюджетных средств так и именуется. Сам факт такого отражения означает, что бюджетные средства в заданном объеме и с заданным целевым назначением уже зарезервированы за таким получателем и само публично-правовое образование по общему правилу лишается возможности направлять указанные средства на иные цели. Соответственно если указанные зарезервированные средства предназначены для потенциальных выплат из бюджета, а, как мы показали выше, потенциальные выплаты из бюджета должны охватываться понятием «расходы бюджета», то предоставление одним субъектом права другому субъекту прав по принятию и (или) исполнению за его счет бюджетных обязательств, влекущих выплаты из бюджета, есть не что иное, как расходование бюджетных средств.

Следовательно, при таком подходе понятие «расходование бюджетных средств» может трактоваться как предоставление получателю бюджетных средств прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования, а сами расходы бюджета — как совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования.

Такой подход позволяет взглянуть на понятие «расходы бюджета» не только с экономической точки зрения — как на выплаты (потенциальные или действительные) из бюджета, но и с правовой точки зрения — как на передачу прав одним субъектом другому. При этом расходование бюджетных средств и финансирование представляют собой эквивалентные понятия.

3. Расходы бюджета с количественной и качественной сторон

Следует отметить, что в научной литературе высказано мнение о том, что расходы бюджета не могут пониматься как расходование бюджетных средств. В частности, А.В. Голубев в поддержку вышеприведенной точки зрения отмечает, что: а) расходы бюджета появляются в бюджетном процессе раньше исполнения бюджета по расходам¹; б) гл. 18 Бюджетного

¹ См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 16, 18.

кодекса РФ не относит расходование средств к полномочиям кого-либо из участников бюджетного процесса, в связи с чем расходы бюджета не могут пониматься как деятельность, являющаяся объектом бюджетно-правового регулирования¹. Рассмотрим эти аргументы подробнее.

Первый аргумент основывается на предположении А.В. Голубева о тождественности понятий «расходование бюджетных средств» и «исполнение бюджета по расходам». При таком подходе данный довод справедлив, если расходы бюджета понимаются исключительно как выплаты. Однако, как мы показали выше, такое понимание расходов бюджета неправомерно. Если же рассматривать расходы бюджета как всю совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования, то в таком случае указанный аргумент, основанный на отмеченном предположении, не работает, так как расходование бюджетных средств представляет собой деятельность по наделению получателей бюджетных средств правами по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования. Такая деятельность основывается на принятии закона о бюджете (абз. 4, 5 ст. 184.1 БК РФ), утверждении сводной бюджетной росписи (абз. 10 ст. 6, ст. 217 БК РФ) и принятии конкретизирующей ее бюджетной росписи (абз. 11 ст. 6, ст. 219.1 БК РФ). Соответственно закон о бюджете и сводная бюджетная роспись содержат в общем виде, а бюджетная роспись уже и в конкретном указании на наделение вышеотмеченными правами участников бюджетного процесса. В этом смысле названные правовые акты выступают в качестве плана самой деятельности по расходованию бюджетных средств, а принятие данных правовых актов является планированием такой деятельности. Само же наделение правами участников бюджетного процесса (реализация плана) осуществляется до исполнения бюджета по расходам (п. 3 ст. 219, п. 2 ст. 219.1 БК РФ). Следовательно, расходование бюджетных средств осуществляется раньше исполнения бюджета по расходам. Соответственно подобный аргумент А.В. Голубева не может быть принят.

Точка зрения А.В. Голубева показывает, что он остался на позиции понимания расходов бюджета как потенциальных выплат из бюджета. Сам автор указывает на то, что, по его мнению, расходы бюджета – это объемы прав в денежном выражении на использование бюджетных

¹ См.: *Голубев А.В.* Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 17–18.

средств¹. Однако это в силу абз. 48 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ означает, что А.В. Голубев фактически приравнял расходы бюджета к лимитам бюджетных обязательств. Подобный подход не соответствует сути деятельности по финансированию получателей бюджетных средств, которая была раскрыта выше, и противоречит позиции законодателя о том, что расходование средств бюджета есть бюджетное правоотношение (абз. 2 п. 1 ст. 1 БК РФ). Такое понимание расходов бюджета не раскрывает сущности данного понятия хотя бы потому, что оно ориентирует исключительно на его количественную характеристику. Что такое расходы бюджета с качественной стороны, подобное определение не объясняет и не может объяснить. Объем прав в денежном выражении — это всего лишь цифры, такая характеристика лишена какого-либо правового содержания. Между тем качественная характеристика у данного понятия есть, и она выражается в целевом назначении расходов, которое может содержаться только в указании на те конкретные правоотношения, в рамках которых получателю дозволено расходовать бюджетные средства (средства публично-правового образования, не свои). Однако с правовой точки зрения подобное указание есть наделение субъекта правом вступать в такие правоотношения. Целевое же назначение лимитам бюджетных обязательств привносится извне — само понятие «лимит бюджетных обязательств» как количественный показатель лишено целевого аспекта, в связи с чем Бюджетный кодекс РФ специально указывает на то, что лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38). Фактически А.В. Голубев вернулся к экономическому понятию расходов бюджета как потенциально выплачиваемым из бюджета денежным средствам, сместив при этом акцент с реальных выплат на потенциальные, что, как было показано выше, не отражает правовой сущности анализируемого понятия.

Второй аргумент А.В. Голубева, по нашему мнению, основывается на недоразумении. Действительно, если бы расходование бюджетных средств не относилось к бюджетным полномочиям, то как бы тогда вообще оно производилось? Бюджетные полномочия — это, в частности, права и обязанности участников бюджетного процесса по его осуществлению (абз. 28 ст. 6 БК РФ). Бюджетный процесс — это деятельность участников процесса по исполнению бюджета (абз. 9 ст. 6 БК РФ). В свою очередь

¹ См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие. С. 21.