

Д.Л. Комягин

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО



Дмитрий Комягин

Бюджетное право

«Высшая Школа Экономики (ВШЭ)»

2017

УДК 346
ББК 67.402

Комягин Д. Л.

Бюджетное право / Д. Л. Комягин — «Высшая Школа Экономики (ВШЭ)», 2017

ISBN 978-5-7598-1398-9

В учебнике представлен комплекс академических знаний по бюджетному праву и современному государственному хозяйству, отражены новейшие тенденции в их развитии. В Общей части даются базовые понятия, рассматриваются функции и принципы бюджетного права, впервые подробно говорится о сроках в бюджетном праве и о его системе. В Особенную часть включены темы публичных расходов и доходов, государственного долга, бюджетного устройства, бюджетного процесса и финансового контроля. Особое внимание уделено вопросам, которые совсем недавно вошли в орбиту бюджетного права: стратегическому планированию, контрактной системе, суверенным фондам, бюджетной ответственности. Темы учебника изложены в соответствии с программой базового курса «Бюджетное право» НИУ ВШЭ. К каждой теме прилагаются контрольные вопросы, список рекомендуемой научной литературы для углубленного изучения, а также учебные схемы для лучшего усвоения материала. Для студентов правовых и экономических специальностей, аспирантов, преподавателей и всех, кто интересуется проблемами публичных финансов и публичного права.

УДК 346
ББК 67.402

ISBN 978-5-7598-1398-9

© Комягин Д. Л., 2017

© Высшая Школа Экономики
(ВШЭ), 2017

Содержание

Принятые сокращения	7
Введение	9
Раздел первый	11
Глава 1	11
§ 1. бюджет как правовая и экономическая категория.	11
бюджет как часть казны	
§ 2. эволюция понятий о бюджете и государственном хозяйстве	12
§ 3. бюджет как форма и план финансовой деятельности	15
§ 4. бюджет как закон и как правовой акт	17
§ 5. виды бюджетов	20
§ 6. функции бюджета и бюджетная политика	22
Контрольные вопросы	27
Рекомендуемая литература	28
Глава 2	30
§ 1. бюджетное право: предмет и метод	30
§ 2. принципы бюджетного права	34
Система принципов бюджетного права	34
Общеправовые и конституционные принципы	35
Принципы, не закрепленные в законодательстве	38
Конец ознакомительного фрагмента.	40

Дмитрий Комягин

Бюджетное право

Рукопись подготовлена в рамках грантового проекта ВШЭ по изданию авторских учебников

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

И.И. Кучеров;

доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Новосибирского государственного университета

Н.В. Омелехина

Принятые сокращения

- АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации
БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
БСЭ – Большая советская энциклопедия
ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВВП – Валовый внутренний продукт
ВВС РФ (РСФСР, СССР) – Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации (РСФСР, СССР) и Верховного Совета Российской Федерации (РСФСР, СССР)
ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации
ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации
ГД РФ – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации
Госбанк СССР – Государственный банк СССР
Госплан СССР – Государственный плановый комитет Совета министров СССР
Госфонд – Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации
ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГРБС – Главный распорядитель бюджетных средств
ЕКС – Единый казначейский счет
ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека
Закон 94-ФЗ – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
Закон 252-ФЗ – Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон об исполнительном производстве – Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»
Закон об образовании – Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
Закон о контрактной системе – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Закон о стратегическом планировании – Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации
ИНТОСАИ – Международная организация высших органов финансового контроля (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
ИФДБ – Источники финансирования дефицита бюджета
КБК – Код бюджетной классификации
КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Кодекс транспарентности – Руководство МВФ 1998 г. по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации
ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации
МВФ – Международный валютный фонд

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации
НКО – Некоммерческие организации
ПСЗ – Полное собрание законов Российской империи
ПФ РФ – Пенсионный фонд Российской Федерации
РБС – Распорядитель бюджетных средств
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации
СЗ СССР – Собрание законов СССР
СНК СССР – Совет народных комиссаров СССР
ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации
ТФОМС – Территориальные фонды обязательного медицинского страхования
УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ФНС России – Федеральная налоговая служба
ФТС России – Федеральная таможенная служба
ФСС РФ – Фонд социального страхования Российской Федерации
ФФОМС – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
ЦБ РФ – Центральный банк Российской Федерации

Введение

В настоящем издании сделана попытка на основе знаний, накопленных наукой российского бюджетного права за ее уже почти двухсотлетнюю историю, представить учебный курс, который позволил бы получить надежные, основательные сведения по данному предмету.

Отличительной чертой современного бюджетного права является его динамичное развитие. Особенность предлагаемого учебника состоит в соединении академических знаний по бюджетному праву с изложением новейших тенденций в данной области (например, основ стратегического планирования, контрактной системы, бюджетной ответственности и т. д.).

Еще одна особенность настоящего курса бюджетного права связана с тем, что он является комплексом знаний по государственному хозяйству. В этом смысле учебник призван восстановить преемство от научных трудов и учебных курсов по государственному хозяйству начала прошлого века. За прошедшее столетие они были трансформированы в учебные курсы по финансовому хозяйству, затем преобразованы в исследования по публичным финансам и бюджетному праву. Возвращение к понятию государственного хозяйства позволяет восстановить связь между правовой наукой, финансовой наукой и знаниями по экономике, излишняя сепарация которых друг от друга существенно сужает кругозор учащегося и его будущие возможности.

Предлагаемый учебный курс отражает позицию определенной научной школы, к которой принадлежит автор. Можно выделить два начала, которые скрыто присутствовали при написании настоящего учебника. Первое из них – убеждение в том, что изучение любой части бюджетного права, равно как и иной правовой науки, исключительно посредством анализа действующих нормативных правовых актов не только было бы неполным, но и являлось бы бессмысленным занятием. Использование историко-сравнительного метода позволяет отделить вторичное от сущности явления, подняться от прикладного уровня до научной объективности. По словам профессора права Московского университета А.Н. Филиппова, «какое бы юридическое понятие мы ни взяли в истории <...> каждое из них пережило длинный ряд изменений, прежде чем предстало пред нами в том развитом и расчлененном образе, в каком оно является в современных юридических теориях или законодательствах различных стран. Не все звенья этой сложной и часто загадочной цепи роста в течение веков юридических понятий и учреждений уже распутаны наукой...»¹.

Можно сказать и по-иному: всякое историческое событие происходит единожды. События и факты являются результатом поступков людей, совершаемых под влиянием разных мотивов, накапливаются и складываются в картину, которая зачастую приводит в недоумение. Важно, однако, понимать, что всегда можно отличить порядок от беспорядка, т. е. отклонения от установленного порядка. Чтобы увидеть за хаосом различных событий, фактов и норм актуального состояния первоначальный смысл, лежащий в их основе, следует «пройти» в истории обратный путь к сути предмета или процесса. Кроме того, рассмотрение в исторической ретроспективе позволяет выявить положительный опыт и повторяющиеся ошибки, так как, согласно знаменитому изречению Марка Туллия Цицерона, «*historia est magistra vitae*»². В связи с этим, например, необходимо изучение всех многочисленных исторически известных форм и способов мобилизации доходов бюджета, невзирая на то, что на сегодняшний день наполнение бюджета производится в основном за счет налоговых поступлений. Точно так же установление бюджетных расходов требует преемственности решений, без которой могут произойти потери и упущения. Еще одним образцом урока истории, который необходимо усвоить при-

¹ Филиппов А.Н. История русского права. Ч. I. Вып. 1. М., 1905. С. 4–5.

² История – наставница жизни (лат.).

менительно к публичным финансам, является соблюдение единства кассы бюджета. В отечественной истории отклонение от единства кассы дважды приводило к катастрофическим экономическим и социальным последствиям. В данном случае уместно вспомнить иное известное изречение о роли истории Василия Осиповича Ключевского, которое гласит, что «история не добрая старая учительница, а суровая наставница, она не спрашивает уроков, но жестко мстит за их неисполнение».

Вторым началом, которое служило руководством при подготовке пособия, является уверенность в положительности целостного устройства всякого предмета и системы и, наоборот, в пагубных результатах разделения и путаницы причин и следствий. Примером здесь может служить принцип первенства расходов над доходами в публичных финансах. Обратный порядок способен дать сиюминутный эффект, но лишит смысла само составление бюджета, который существует для финансового обеспечения публичных задач. Так же и бюджет в качестве финансового плана государства не может быть подвешен в воздухе, существовать сам по себе, его параметры должны вытекать из общегосударственных стратегических целей и задач. Еще один пример – приоритетность принципа единства при построении бюджетной системы над принципом самостоятельности бюджетов. Если признать принцип самостоятельности доминирующим или даже равным единству, то сама бюджетная система, лишаясь связующего начала, исчезнет.

Учебник создан с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс»³.

³ <<http://www.consultant.ru>>. Ссылки на нормативные правовые акты даны по состоянию на 31 декабря 2016 г.

Раздел первый

Общая часть

Глава 1

Основные понятия

§ 1. бюджет как правовая и экономическая категория. бюджет как часть казны

Понятие бюджета в качестве самостоятельной категории активно используется в гражданском, административном, конституционном праве. Бюджет как источник выплат либо как место зачисления платежей упоминается во многих нормативных правовых актах. В качестве практической или научной категории бюджет изучается не только финансовым правом, но также финансовой и экономической науками. Результаты осуществления бюджетных расходов имеют важнейшее значение для всех сфер общественной жизни.

Бюджет как правовая и экономическая категория вызвал к жизни целый ряд производных от него категорий: бюджетные расходы, бюджетные доходы, бюджетное устройство, бюджетная система, межбюджетные отношения, бюджетный процесс и т. д. Бюджет является результатом человеческого творчества в общественной и хозяйственной сферах, т. е. возник и развивается как абстрактная категория; существование бюджета связано исключительно с правовыми нормами.

Сегодня накоплен значительный запас знаний о бюджете; почти два столетия формируется российское законодательство, регулирующее бюджетные правоотношения. Это определило появление *бюджетного права* как подотрасли законодательства, как правовой науки и как учебной дисциплины.

С точки зрения гражданского законодательства бюджет представляет собой часть казны публично-правового образования. Такое положение прямо закреплено в ст. 214 ГК РФ, согласно которой средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Данное определение таит в себе несколько коллизий. Во-первых, бюджет – понятие одновременно материальное и абстрактное, но не может быть назван предметом, имуществом или вещью. Как показано ниже, бюджет является правовой и экономической категорией и его нельзя определить как имущество в форме фонда денежных средств. Публичное имущество, составляющее казну, напротив, имеет материальное выражение, в большинстве случаев даже пространственные параметры. Во-вторых, все расходы и доходы бюджета закреплены за конкретными администраторами и ограничены определенным назначением, в силу чего нельзя говорить о бюджете как о нераспределенном имуществе. Объем казны, напротив, не определен, так как включает бесхозяйное имущество, иное имущество, не принадлежащее никому в частности, а также неразведанные богатства недр, континентального шельфа и т. д. Бюджет детально просчитан, и любая его корректировка влечет дисбаланс расходов и доходов.

Развитие представлений о бюджете и бюджетном праве на протяжении долгого времени происходило без всякой зависимости от представлений о казне. Следует высказать предполо-

жение о том, каким образом в одном понятии казны соединились такие разные категории, как публичное имущество и бюджет. В эпоху металлического денежного обращения монеты, находящиеся в обороте, а также иное имущество, служившее для уплаты налогов, в действительности представляли собой имущество, вещи, номинальная стоимость которых почти совпадала с фактической. Об этом можно судить хотя бы по тому, что, когда монеты стирались, их ценность, как и любого иного имущества, уменьшалась. Металлические деньги наряду с другим имуществом (землей, государственными предприятиями) составляли казну – в буквальном смысле сокровища государства⁴. Бюджет понимался как фонд монет, предназначенный для публичных расходов. Эволюция денежной системы привела к появлению сначала бумажного, а потом безналичного денежного обращения. Однако из состава казны бюджет так и не был исключен, что привело к соединению бюджета и публичного имущества в одном понятии казны.

Теперь приходится говорить о денежной (бюджет) и неденежной (иное имущество) частях государственной или муниципальной казны (*схема 1.3*). Статус бюджета как части казны особенный в силу его связей абсолютно со всеми иными ее частями. Реализация любых активов казны, а также наполнение казны, как правило, воздействует на бюджет, отражаясь в его доходах или расходах. Наконец, сама реализация активов казны в большинстве случаев имеет целью достижение баланса бюджета.

Какие связи существуют между денежной и неденежной частями казны? Во-первых, публичное имущество, входящее в казну, служит источником доходов бюджета. Во-вторых, расходы бюджета отчасти идут на содержание публичного имущества и на приобретение нового имущества. В-третьих, существование как денежной, так и неденежной частей казны обусловлено единой целью, которая должна совпадать с целью государственной политики и публичным интересом. Более того, собственные бюджет и территорию, иное публичное имущество можно назвать признаками государства, условиями его суверенитета.

Таким образом, категории «казна» и «бюджет» тесно связаны между собой, а также с категорией «государственное хозяйство», которая описывает динамическую часть государственной казны (*схема 1.4*). Государственное хозяйство охватывает не только публичное имущество и финансовое хозяйство государства (публично-правового образования), но и процедуры, связанные с функционированием казны и бюджета. Это, в частности, процедуры планового процесса (стратегического планирования), бюджетного процесса, закупок для публичных нужд, национализации, приватизации, иные процедуры, оказывающие влияние на структуру и объем государственной или муниципальной казны, доходы и расходы бюджета.

Публичные хозяйственные процедуры непременно связаны с правовым регулированием и не существуют без него. Правовые нормы регулируют содержание этих правоотношений, а также полномочия их участников и в совокупности составляют бюджетное право.

§ 2. Эволюция понятий о бюджете и государственном хозяйстве

Бюджет как форма образования и расходования государственных денежных средств впервые появился в Англии (последняя треть XVII в.), затем во Франции (конец XVIII в.). Эти страны первыми установили практику составления бюджетов, которая в XIX в. распространилась на большинство стран. Обратимся сначала к этимологии слова «бюджет» и его употреблению в законодательных актах и научных работах XIX – начала XX в.

Слово «бюджет» происходит от латинского слова *bulga* в значении «маленькая сумка» или «кошелек». Источником его происхождения также может служить ирландское слово *bolg* в значении «мешок» или французское *bougette* – уменьшительная форма от *bouge* – кожаный

⁴ Можно отметить, что «казначейство» часто переводится на английский как *treasury* (сокровищница).

мешок. В английском языке слово «бюджет» применяется с XV в. в значении маленького кожного мешка⁵. К концу XVI в. употребление слова расширяется за счет переноса его значения с выражения формы на содержание. Под бюджетом начинают понимать принесенные кем-то новости или длинное письмо. Таким образом данное слово вошло в название газеты «Pall Mall Budget». В экономический лексикон оно впервые попадает после 1733 г., когда появился памфлет анонимного автора «The Budget Opened», в котором критиковалась и высмеивалась политика правительства, опубликовавшего данные об источниках государственных доходов⁶. Термин «бюджет», появившийся первоначально как шутка, со второй половины XVIII в. прочно обосновался в правительственном лексиконе⁷.

Словом «бюджет» стали называть речь канцлера казначейства в Англии, содержащую цифровой отчет об истекшем финансовом годе и предложения на будущее⁸. Начиная с 1880 г. этим словом обозначали деятельность, связанную с планированием расходов.

В России XIX – начала XX в. термин «бюджет» практически не используется в текстах нормативных актов⁹, вместо него на протяжении данного периода употребляется «ропись доходов и расходов». Изданный 8 марта 1906 г. указ императора, получивший в литературе название «бюджетные правила»¹⁰, официально именовался «Правила о порядке рассмотрения Государственной Рospиси доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных»¹¹.

При этом в научной литературе термин «бюджет» активно применялся. Можно предположить, что он был заимствован российскими учеными еще в начале XIX в. Источник заимствования установить сложно, так как к тому времени уже во всех европейских государствах это слово вошло в государственный лексикон. В работе «План финансов» (1810 г.) М.М. Сперанский употребляет данный термин, однако не в качестве самостоятельного, а как синоним сметы доходов и расходов: «...все приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною сметою (бюджетом)»¹². В течение всего XIX в. «бюджет» используется в сходном значении – для обозначения сметы или росписи доходов и расходов, например: «обязанности финансового управления: оно составляет государственную роспись (бюджет).»¹³; «бюджетные государственные сметы»¹⁴ и т. п.

К середине XIX в. в рамках науки финансового права стало выделяться самостоятельное направление – учение о бюджете. Предмет учения о бюджете менялся с течением времени и не совпадает с предметом современного бюджетного права. Сегодня предмет бюджетного права определяют через те отношения, которые регулирует Бюджетный кодекс Российской Федера-

⁵ См. например: *Штурм Р* Бюджет. СПб., 1907. С. 3.

⁶ World Wide Words: Investigating the English Language across the Globe [Электронный ресурс]: <<http://www.worldwidewords.org/topical-words/tw-bud1.htm>>.

⁷ См.: *Гинзбург Ю.В., Комягин Д.Л.* Эволюция понятий о бюджете // Финансовый вестник. 2014. № 5. С. 9.

⁸ См.: *Озеров И.Х.* Финансовое право: курс лекций, читанный в Московском университете. М., 1905. С. 4. По другой версии, в кожаной сумке в английский парламент приносились акты, касающиеся государственной росписи (см.: *Лебедев В.А.* Финансовое право: учеб. / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин; сост., автор статей и коммент. А.А. Ялбулганов. М., 2000. С. 170 (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 2)).

⁹ В текстах правовых актов термин «бюджет» стал активно употребляться в советской России. Так, в принятой Конституции РСФСР существовал отдельный раздел «Бюджетное право» (Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582).

¹⁰ См., например: *Соловьев К.А.* Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27.

¹¹ Высочайше утвержденные «Правила о порядке рассмотрения Государственной Рospиси доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных» от 8 марта 1906 г. // ПСЗ-III. Т. 26. № 27505.

¹² *Сперанский М.М.* План финансов // У истоков финансового права / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин. М., 1998. С. 92. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 1.)

¹³ *Лебедев В.А.* Указ. соч. С. 125.

¹⁴ *Мильгаузен Ф.Б.* Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1.

ции (ст. 1), а именно отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- осуществления государственных и муниципальных заимствований;
- регулирования государственного и муниципального долга;
- составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- контроля за их исполнением;
- осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В науке финансового права XIX в. существовал иной подход к определению содержания учения о бюджете. Так, в лекциях профессора Ф.Б. Мильгаузена отмечалось, что учение о бюджете – это равновесие между доходами и расходами государства, выраженное во внешних признаках. При этом указывалось, что назначение расходов – предмет не финансового, а государственного права, а ряд принципов, согласно которым должны осуществляться расходы (например, принцип бережливости), подробно излагаются в курсе политической экономии¹⁵. Таким образом, в учении о бюджете, являющемся частью финансового права, оставались только рассуждения о соотношении доходов и расходов государства и правила составления бюджета, решавшие вопрос этого соотношения.

Определенные перемены в науке были вызваны государственными преобразованиями 60-х годов XIX в. В.А. Татаринов в своих отчетах обратил внимание на значение правильного осуществления бюджетного процесса¹⁶, указав на важную роль планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета. Таким образом, обозначенные выше стадии бюджетного процесса получили новое наполнение в практике Российской империи. Казавшиеся ранее техническими стороны государственной росписи (составление и исполнение бюджета, а также бюджетный (финансовый) контроль) получили системное законодательное закрепление. Вслед за преобразованиями в государственном управлении произошло и расширение предмета учения о бюджете.

Попытка развести понятия «бюджет» и «смета доходов и расходов государства» была сделана В.А. Лебедевым в 1881 г. «В настоящем смысле бюджет мы можем определить как роспись государственных доходов и расходов на данный период времени, рассмотренную законодательными учреждениями и утвержденную высочайшей властью. Бюджет, собственно, отличается от простой сметы тем, что он должен быть выражением всего движения финансового управления государства, иначе сказать, в нем должны быть приведены в строгой системе все потребности государства и все средства их покрытия, что достигается подразделением всех доходов и расходов на рубрики. Наконец, должен быть общий систематический свод их в виде общих итогов. Как скоро бюджет составлен, рассмотрен законодательными учреждениями и утвержден верховной властью, он делается законом финансового хозяйства, имеющим силу на определенный срок – год или более, на который он издан. Со времени издания такого закона налагается обязанность на финансовые органы собрать государственные доходы в тех размерах, которые указаны бюджетом; а с другой стороны, налагается на министра финансов обязанность давать всем местам и лицам те средства, которые назначены им в бюджете»¹⁷.

¹⁵ См.: Мильгаузен Ф.Б. Указ. соч. С. 62.

¹⁶ Ни в правотворческой практике, ни в научных исследованиях XIX – начала XX в. не использовались термины «бюджетный процесс», «стадии бюджетного процесса».

¹⁷ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 171–172.

Несмотря на отдельные попытки разграничить понятия «бюджет» и «государственная роспись», фактически речь шла об экономической категории. О бюджете как законе говорили исключительно в доктринальном значении. О бюджете в юридическом смысле, как о правовом акте, говорить в России было сложно ввиду отсутствия представительного органа власти, его утверждающего. Важным фактором, оказавшим влияние на развитие бюджетного права, стал политический кризис в Пруссии в 60-е годы XIX в., когда в течение ряда лет парламент отказывал правительству в утверждении бюджета на очередной год¹⁸. В результате нижняя палата парламента отстояла свое право утверждать бюджет. В научной литературе спор между правительством и рейхстагом по санкционированию военных расходов нашел отражение в многочисленных публикациях (А.А. Алексеев, П. Лабанд, Г.Р. Гнейст, Г. Еллинек и др.¹⁹).

Таким образом, бюджет в России XIX – начала XX в. являлся категорией науки финансового права. Этот термин стал появляться уже в работах начала XIX в., однако прочно в научный лексикон он вошел спустя столетие, после образования представительного органа власти, наделенного правами рассматривать и утверждать бюджет. В законодательстве использовался термин «государственная роспись доходов и расходов». В силу изложенного необходимо заметить, что небесспорным представляется употребление термина «бюджет» и производных от него при изучении финансовых правоотношений императорской России²⁰.

§ 3. бюджет как форма и план финансовой деятельности

В настоящее время актуальны несколько значений категории «бюджет», которые раскрывают его экономическое, материальное и юридическое содержание. Учитывая, что «финансовое право в России зародилось в недрах политических и экономических наук»²¹, сложно разделить юридическое и экономическое понимание бюджета (схема 1.1).

Выше было указано, что бюджет первоначально понимался как фонд денежных средств. В этом смысле он представляет собой имущество и может быть частью казны. При рассмотрении бюджета как фонда денежных средств возникает вопрос, связанный с подвижностью содержания бюджета, поскольку объем концентрируемых в нем денежных средств в силу постоянно происходящих поступлений и расходов регулярно меняется. Сами по себе средства бюджета есть совокупность записей на банковских счетах, что не вполне соответствует понятию централизованного фонда.

Тем не менее от понимания бюджета как фонда полностью отказаться нельзя. Закон или акт, по меткому замечанию П.М. Годме, не может быть в дефиците или излишке²². Такое выражение применимо наилучшим образом к фонду денежных средств. Неоднозначность природы бюджета подчеркнута М.И. Пискотиным. Он писал, что существуют по крайней мере три значения, в которых употребляется термин «бюджет». Когда речь идет о составлении, принятии и исполнении бюджета, он понимается как финансовый план государства, но чаще всего под ним подразумевается государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы²³.

¹⁸ См.: Степанова В.В. Политическая борьба в Пруссии в 60-е годы XIX века: значение и последствия для германской истории. М., 1999. Похожие ситуации складывались и в иных странах, например во Франции. См.: Алексеев А.А. Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915.

¹⁹ Подробный разбор взглядов немецких ученых на парламентский кризис 1862–1864 гг. в Пруссии см. также в изд.: Алексеев А.А. Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917.

²⁰ См.: Фокина В.Ю. Эволюция бюджетного права России // История государства и права. 2007. № 14. С. 14; Чибинев В.М., Черепов К.А. Становление бюджетных правоотношений в финансовой системе России в XVII–XIX веках // История государства и права. 2008. № 6. С. 16.

²¹ См.: Козыриш А.Н. Вступ. ст. // У истоков финансового права. С. 10.

²² См.: Годме П.М. Финансовое право / пер. с фр. М., 1978. С. 18.

²³ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16.

Второе значение бюджета вытекает из его легального определения, согласно которому бюджет – это *форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового определения задач и функций государства и местного самоуправления* (ст. 6 БК РФ).

Утратившим силу Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-І «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»²⁴ бюджет также определялся как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Третье значение понятия «бюджет» раскрывалось в утратившем силу Законе СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»²⁵: государственный бюджет – основной *финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств* Советского государства.

В законодательстве Российской империи упоминается государственная роспись, которая «есть *исчисление* 1) всех предстоящих по государству расходов и 2) источников к их удовлетворению»²⁶. Государственная роспись формировалась как свод финансовых смет министерств и главных управлений. Государственная роспись доходов и расходов составлялась на предстоящий год, утверждалась в законодательном порядке и служила правительству и исполнительной власти руководящим указанием для ведения финансового хозяйства страны²⁷.

Здесь мы сталкиваемся с сущностью бюджета как плана финансовой деятельности государства (публично-правового образования). Будучи обращенным в будущее, бюджет имеет прогнозный характер, т. е. может быть охарактеризован как *финансовый план-прогноз публично-правового образования*.

Г. Жез считал, что бюджет – это «финансовая программа, план деятельности» государства, «план ведения государственного хозяйства» на предстоящий период²⁸.

С.И. Иловайский полагал, что бюджет – «общее предположительное исчисление предстоящих расходов и ожидаемых для покрытия их доходов государства (или другого принудительного союза), с подведенным балансом, для определенного периода будущего времени, называемого финансовым или бюджетным периодом или годом»²⁹.

Вновь повторим, что понимание бюджета как финансового плана ведения публичного хозяйства на будущий период тесно связано с понятием *государственной росписи доходов и расходов* (государственной сметы). Как показано выше, в России долгое время понятия «бюджет» и «государственная роспись» были тождественными. Изменилась ситуация только в начале XX в., через некоторое время после того, как государственную роспись стала утверждать впервые образованная Государственная дума.

С наиболее общей точки зрения бюджет как план финансовой деятельности не может существовать в отрыве от иных планов. Он занимает свое место в единой системе планов развития и деятельности публично-правового образования. С одной стороны, «государственное планирование напрямую связано с возможностью финансирования планов»³⁰, с другой – планирование объема и направлений расхода бюджета, его дефицита фактически детерминируют

²⁴ ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

²⁵ ВВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

²⁶ Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений (именной Указ Правительствующему сенату 22 мая 1862 г.). Цит. по: *Плехан И.С.* Бюджетные законы. СПб., 1911. С. 35.

²⁷ См.: *Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.)*. М., 1919. С. 5.

²⁸ См.: *Жез Г.* Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

²⁹ *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. 5-е (посм.) изд. Одесса, 1912. С. 141.

³⁰ *Кудряшова Е.В.* Принципы финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.

вано общими народно-хозяйственными планами или планами социально-экономического развития.

Согласно Конституции СССР, утвержденной постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР 5 декабря 1936 г., верховные советы союзных республик одновременно должны были утверждать народно-хозяйственные планы и бюджеты республик, а высший исполнительный орган СССР – Совет народных комиссаров СССР обязан был принимать меры по осуществлению народно-хозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы³¹. Государственный плановый комитет Совета министров СССР давал заключение Правительству СССР о соответствии проекта государственного бюджета проекту социально-экономического развития на рассматриваемый год³².

Сегодня БК РФ также устанавливает непосредственную связь между прогнозами социально-экономического развития и бюджетом. В частности, принцип достоверности бюджета означает надежность показателей социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития, а в представительный орган бюджет поступает одновременно с ожидаемыми итогами и прогнозами социально-экономического развития соответствующей территории.

Тождества между народно-хозяйственным планом и прогнозом социально-экономического развития, однако, не существует, так как прогноз в отличие от плана не принимается к исполнению, не реализуется и не порождает каких-либо юридически значимых последствий.

Необходимо добавить: если народно-хозяйственный план является первичным по отношению к бюджету как финансовому плану, то всегда имеются и производные от бюджета планы, в частности сводная бюджетная роспись, кассовый план (прогноз кассовых поступлений и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году).

§ 4. бюджет как закон и как правовой акт

С новой ипостасью бюджета мы сталкиваемся в связи с его *официальным оформлением*. «Финансовый план государства, разработанный его исполнительно-распорядительными органами, не является бюджетом как таковым, пока он не утвержден высшим органом государственной власти, он является только проектом бюджета. Он получает высокий титул бюджета только в результате официального утверждения. В этом случае под бюджетом понимается уже государственный акт, устанавливающий финансовый план государства»³³.

Достижение соответствия государственных стратегических планов и содержания закона о бюджете – краеугольная проблема управления публичными финансами и ключ к решению актуального сегодня вопроса эффективности сектора государственного управления³⁴. С одной стороны, трансформация разнообразных показателей государственных планов в цифры бюджета лежит в рамках бюджетного процесса, но, с другой стороны, бюджетная политика как составная часть государственного стратегического планирования включает вопросы построения бюджетной системы, налоговой и таможенно-тарифной политики, публичного кредита, денежного обращения и др. Точкой пересечения всех интересов в итоге становится бюджет, который от этого приобретает особые *функции и свойства*.

³¹ См.: Бюджетная система Союза ССР: сб. законодательных материалов / сост. С.С. Глезин. М., 1947. С. 11.

³² См.: Советское финансовое право: учеб. / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 96; Кудряшова Е.В. Указ. соч. С. 12.

³³ См.: Пискотин М.И. Указ. соч. С. 20.

³⁴ Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333) было определено, что федеральный закон о государственном стратегическом планировании должен приниматься с целью координации стратегического управления и мер бюджетной политики.

Издавна отмечалось, что бюджет по содержанию представляет собой акт управления, который лишь с формальной точки зрения является законом³⁵. В связи с этим сегодня актуально утверждение о том, что «установление бюджета должно находиться внутри границ, проведенных общими законами. Поскольку занесенные в бюджет суммы являются только применением общих законов к специальным случаям, правительство и народные представители обязаны их принять. Только там, где нет законных предписаний, решает свободное установление законодательных факторов»³⁶.

Иными словами, расходы бюджета предопределены содержанием уже принятых и действующих нормативных правовых актов и договоров (соглашений), установивших обязательства по выплате тех или иных сумм. Это вполне согласуется с современным российским бюджетным законодательством, в которое в рамках длящейся реформы бюджетного процесса было введено понятие расходных обязательств³⁷.

Расходное обязательство представляет собой обусловленную законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность публично-правового образования предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Расходные обязательства, подлежащие исполнению в течение финансового года, представляют собой бюджетные обязательства и, значит, непосредственно определяют расходы соответствующего бюджета³⁸.

Доходы бюджета также предопределены еще до составления проекта бюджета. Это связано не только с тем, что объем расходов в силу принципа их приоритета указывает на объем необходимых доходов. Дело в том, что доходы бюджета, как и расходы, «устанавливаются раз и навсегда через издание постоянных законов (налоги, пошлины) или проистекают из отдельных юридических актов (отчуждение, сдача в наем и т. п.)»³⁹. Р. Штурм отмечал, что в современной ему Франции «в законе о бюджете доходам посвящены два разных вида распоряжений: разрешение и исчисление», которое следует вслед за разрешением налогов и иных доходов⁴⁰. Нынешнее законодательство как в Российской Федерации, так и за рубежом давно отказалось от ежегодного установления доходов бюджета. В России доходы взимаются и поступают на единый счет бюджета независимо от утверждения закона о бюджете во исполнение Налогового кодекса Российской Федерации, иных законов и нормативных правовых актов. Задачей закона (акта) о бюджете остается только расчет и прогнозирование поступлений в него на соответствующий финансовый год.

Таким образом, объем и содержание расходов и доходов бюджета известны заранее, до составления проекта бюджета. Это означает, что *закон о бюджете* выступает как *вторичный, или производный, закон*, содержание которого определяется совокупностью уже принятых до его вступления в силу нормативных правовых актов. Более того, даже при отсутствии закона о бюджете доходы будут поступать, а расходы осуществляться в соответствии с положениями постоянно действующего закона о финансах и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения⁴¹.

³⁵ См.: Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 17.

³⁶ Там же.

³⁷ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (утратило силу) // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

³⁸ Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

³⁹ Жез Г. Общая теория бюджета. С. 205.

⁴⁰ Штурм Р. Указ. соч. С. 182.

⁴¹ Например, согласно ст. 190 БК РФ в случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу до начала финансового года, до главных распорядителей и получателей бюджетных средств доводятся ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем У от показателей бюджета прошлого года.

Итак, повторим: закон о бюджете можно рассматривать как технический акт, в котором сводятся воедино уже установленные иными правовыми актами расходы и доходы публично-правового образования. На основании изложенного допустимо ввести еще одно определение *бюджета как правового акта, в котором отражается совокупность меняющихся обязательств публично-правового образования*. Бюджет можно сравнить с потоком, который непрерывно течет, обновляя свое содержание, но остается при этом в одном русле. Такое понимание бюджета не противоречит законодательно утвержденному определению его как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (*схема 1.2*).

Зачем принимать бюджет в форме закона (акта представительного органа местного самоуправления), если он вторичен по отношению к другим законам? Ответ на этот вопрос следующий: бюджет, как правило, утверждается в форме закона или иного акта из-за его *особой значимости* для государственной жизни – для того чтобы цифровые установления финансового плана получили *обязательную юридическую силу*.

План-прогноз не может иметь обязательного характера, но с момента утверждения законом либо актом органа местного самоуправления он обретает юридическую силу. «Хозяйственный план государства, государственная предварительная смета»⁴² подкрепляется силой государства и выступает в качестве обязательного для исполнения императива.

И.Т. Тарасов заметил, что правомерными могут быть признаны только доходы и расходы государства, определенные в законодательном порядке на конкретный период времени. Причем акт, в котором дано такое определение, называется государственной росписью или бюджетом⁴³.

М.И. Пискотин сформулировал проблему соотношения бюджета и закона о бюджете и сделал бесспорный вывод о том, что бюджет – финансовый план государства – лишь после утверждения становится официальным бюджетом⁴⁴.

В мировой практике известны ситуации, когда бюджет утверждается высшим органом представительной власти, но не имеет силы закона. В частности, в Японии, несмотря на использование при рассмотрении проекта бюджета в парламенте процедуры утверждения обычного закона, после одобрения бюджета обеими палатами парламента он не промульгируется и не становится законом в формальном смысле этого слова⁴⁵. Тем не менее процедура утверждения бюджета парламентом – необходимое условие, без которого бюджет не имеет юридической силы.

Итак, бюджет получает юридическую силу только после его утверждения в форме закона (обязательного для исполнения акта представительного органа власти) (*схема 1.5*).

Каково соотношение юридической силы закона о бюджете и иных законов? Конституционный Суд РФ разрешил данную проблему, указав, что «федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а

⁴² Еллинек Г. Бюджетное право. Ростов н/Д, 1906. С. 1.

⁴³ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. М., 2004. С. 126.

⁴⁴ См.: Пискотин М.И. Указ. соч. С. 16.

⁴⁵ См.: Козырин А.Н. Бюджетное право современной Японии // Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998: <<http://www.kozyrin.ru/userfiles/documents/frag8.pdf>>.

также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы»⁴⁶.

§ 5. виды бюджетов

Бюджет имеет неразрывную связь с публично-правовым образованием. Будучи формой его финансовой деятельности, бюджет в идеальной ситуации предполагает отсутствие в публично-правовом образовании иных централизованных публичных фондов денежных средств.

Следует констатировать закономерность, которая выражается в непосредственной зависимости степени централизации публичных средств от стабильности центральной власти. В любом публично-правовом образовании, независимо от формы политического устройства и государственного управления, провозглашенных политических приоритетов, наличие порядка и стабильности во власти приводит к централизации публичных средств в едином бюджете. Ослабление власти, нестабильность в обществе неизбежно ведут к децентрализации публичных финансов, появлению, например, различных внебюджетных фондов с собственными источниками поступлений, дроблению бюджетной системы.

Этот факт свидетельствует о том, что бюджет выступает необходимым условием существования суверенного государства и (или) публично-правового образования, а также позволяет выделить разные виды бюджетов в зависимости от места, времени и иных конкретных обстоятельств (*схема 1.6*). В некоторых случаях бюджетом называют предмет, не являющийся таковым по определению (например, консолидированные бюджеты в Российской Федерации).

Прежде всего бюджеты подразделяются по *территориальному признаку*, в зависимости от соответствующего публично-правового образования: *общегосударственные, центральные* (федеральные), *региональные, местные* (муниципальные). В Российской Федерации, например, существуют федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и несколько видов местных бюджетов. В СССР был *государственный* бюджет. Государственный бюджет до настоящего времени существует в бюджетных системах, например, в Китайской Народной Республике.

Сегодня можно говорить о *бюджетах наднациональных образований* (Европейский Союз, Союзное государство Беларуси и России), которые еще не являются в полной мере государствами, но после появления самостоятельного бюджета получают один из его атрибутов. Наднациональные бюджеты также выделяются по территориальному признаку. В отличие от наднациональных образований, которые являются союзами государств, международные организации, как правительственные, так и неправительственные, всегда производны от государств и осуществляют финансовую деятельность на основании плана-сметы, который бюджетом в смысле, придаваемом ему бюджетным правом, именоваться не может.

Консолидированный бюджет – это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Консолидированные бюджеты Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований также, по существу, не являются бюджетами, поскольку не составляются, не утверждаются и не исполняются. Они представляют собой отчет, объединяющий результаты исполнения бюджетов всех трех уровней.

Бюджетная система СССР включала на союзном уровне, помимо государственного бюджета СССР, союзный (центральный) бюджет, а на республиканском уровне – государственные бюджеты союзных республик и республиканские бюджеты. Здесь мы сталкиваемся с еще одной классификацией бюджетов одного и того же публично-правового образования – *в зависимости от их направленности*. В данном случае это бюджеты для централизованных мероприятий,

⁴⁶ Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923.

или *центральные* (союзные, республиканские), и *общие* (государственные). Бюджеты, не относящиеся к центральным и общим, именуются *территориальными*.

По признаку цели внутри расходов бюджета выделяют, например, *бюджет развития* и *текущий бюджет* (бюджет текущих расходов). Бюджет развития – это часть бюджета, включающая ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность. Текущий бюджет – это часть расходов бюджета, предназначенная для текущего содержания и капитального ремонта, а также все иные расходы, не входящие в бюджет развития. Бюджет развития и текущий бюджет как часть расходов бюджета публично-правового образования не включают источники покрытия расходов, т. е. бюджетами в действительности не являются.

В бюджетной системе выделяются так называемые *социальные бюджеты*, обособленные от прочих организационно и по цели. В настоящее время в бюджетную систему Российской Федерации включены бюджеты государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, территориальных фондов обязательного медицинского страхования. В СССР существовал бюджет социального страхования (как часть государственного бюджета), функции которого соответствовали функциям современных государственных внебюджетных фондов.

На практике принято обозначать различные разделы бюджетных расходов, выделяемых по признаку цели, термином «бюджет». Встречается, например, такое словосочетание, как *военный бюджет*. На самом деле это понятие введено с 1 января 2007 г. для целей военно-экономического сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств⁴⁷ и указывает на то, что он является частью «государственного бюджета, предназначенной для военных расходов». Иными словами, военный бюджет как часть расходов не включает доходы, покрывающие эти расходы, а значит, бюджетом по сути не является⁴⁸. Это же можно сказать о бюджетах образования, науки и т. д.

Различаются бюджеты *по времени их составления и исполнения*. В частности, речь идет о *чрезвычайном* и *обыкновенном бюджетах*. Существующий в мирное время обыкновенный бюджет в случае наступления чрезвычайной либо военной ситуации видоизменяется до такой степени, что становится в действительном смысле слова чрезвычайным, будучи направленным на одну цель – преодоление чрезвычайного положения либо обороны.

Примером чрезвычайных бюджетов в России могут служить бюджеты периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. В этот период в силу военной необходимости был особым образом организован бюджетный процесс, сводившийся к взаимодействию Совнаркома (правительства), который составлял бюджет, и Государственного комитета обороны (который утверждал бюджет). Такая процедура выстроилась с 1942 г. и длилась до победного 1945 г.

Сам бюджет преобразился таким образом, что все основные расходы были направлены на цели обороны и обеспечение армии, иные расходы существенно сократились. Доходная часть бюджета также изменилась. Появилось множество новых источников доходов, не используемых в обычное время. Это, например: остатки разнообразных фондов предприятий и организаций (премиальные, поощрительные), которые изымались в директивном порядке; мобилизуемые на добровольной и принудительной основе средства населения, размещенные в сберегательных кассах; валютные резервы и иные активы Госбанка СССР; средства от лотерей. Были введены новые налоги и сборы (сбор с владельцев велосипедов, владельцев скота, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, чрезвычайный военный налог и т. д.), повышены ставки действующих налогов (сельскохозяйственный, подоходный).

⁴⁷ См.: приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 9 октября 2006 г. № 224-ст «О введении в действие межгосударственного стандарта» // Справочная правовая система (далее – СПС) «КонсультантПлюс».

⁴⁸ Подробнее см.: Комягин Д.Л., Ялбулганов А.А. Военные расходы: эволюция понятия и правового регулирования // Правоведение. 2008. № 4. С. 159–173.

Наконец, существуют *многолетние* и *однолетние*, а также *дробные* бюджеты. Многолетние бюджеты, как следует из их названия, составляются более чем на один год, как правило, на три либо пять лет вперед. В то же время часть многолетнего бюджета, выходящая за пределы финансового года, имеет приблизительный характер из-за невозможности точного планирования на среднесрочную перспективу и подлежит дополнительной корректировке и утверждению накануне начала соответствующего года. Такие бюджеты еще называют *скользящими*⁴⁹, а бюджетный процесс, построенный на скользящем бюджете, сегодня считается наилучшей практикой. Дробные бюджеты утверждаются на срок меньше года (квартал, полгода, девять месяцев). Они существовали в недавнем прошлом в Российской Федерации, когда в силу различных обстоятельств бюджет утверждался только на один квартал. Однако данная практика была временной и быстро прекратилась⁵⁰.

Известны также *бюджет-брутто* (валовый) и *бюджет-нетто* (чистый), когда бюджеты классифицируют по способу формирования их расходов. Дело в том, что организация бюджетного процесса, мобилизация доходов требуют определенных расходов на содержание государственных (муниципальных) органов, организационных расходов. Бюджет-нетто представляет собой бюджет, очищенный от расходов на организацию бюджетного процесса, а бюджет-брутто – такой бюджет, расходы которого включают все без исключения ассигнования. Данная классификация не имеет практического значения, так как сегодня все бюджеты формируются по принципу брутто и содержат такой обязательный раздел, как расходы на государственное (муниципальное) управление.

На самом деле трудно выделить из бюджета часть, касающуюся непосредственно расходов на организацию бюджетного процесса, мобилизацию налогов, финансовый контроль. Расходы бюджета по любому разделу и главе включают расходы на содержание государственных (муниципальных) служащих и учреждений. В составе учреждений имеются финансовые и контрольные подразделения, специализированные подразделения, занятые мобилизацией и учетом разных видов доходов. Так как любой бюрократический аппарат стремится к неограниченному росту, его нужно контролировать, периодически оценивая его полезности с помощью различных соотношений, в том числе отношения бюджета-нетто к бюджету-брутто.

Таким образом, существуют различные виды бюджетов в зависимости от разных оснований их классификации (схема 1.7). Не все из них являются бюджетами в действительном смысле, иногда это группировка расходов (военный бюджет, бюджет развития), иногда – форма отчетности (консолидированный бюджет). Отличить действительные и условные бюджеты позволяет рассмотрение функций, которые бюджет выполняет.

§ 6. функции бюджета и бюджетная политика

С экономической точки зрения можно выделить следующие функции бюджета: *перераспределительную* (по отношению к национальному богатству) и *прогностическую*, когда бюджет является соответственно формой финансовой деятельности публично-правового образования и имеющим обязательную силу финансовым планом-прогнозом публично-правового образования. Чтобы данные функции были реализованы, необходимо осуществление различных сложных взаимодействий, в совокупности имеющих наименование бюджетного процесса.

⁴⁹ В Российской Федерации принят трехлетний скользящий бюджет, который состоит из бюджета действующих обязательств (объема ассигнований, необходимых на год) и бюджета принимаемых обязательств (объема ассигнований для принятых обязательств, т. е. на последующие два года).

⁵⁰ См., например: Закон РФ от 24 января 1992 г. № 2246-I «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // ВВС РФ. 1992. № 9. Ст. 392; Закон РФ от 4 июня 1993 г. № 5103-I «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на II квартал 1993 года» // ВВС РФ. 1993. № 27. Ст. 1013; Федеральный закон от 10 апреля 1994 г. № 1-ФЗ «О финансировании расходов федерального бюджета во II квартале 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

Еще одна функция бюджета – *контрольная*, она проявляется на всех стадиях и этапах бюджетного процесса и заключается в том, что через информацию о движении бюджетных ресурсов, отражаемую в показателях о поступлениях в бюджет и выплатах из него, публично-правовое образование получает объективные сведения о происходящих в обществе экономических процессах и тем самым контролирует их. Следует указать на существование *организующей* функции бюджета, которая действует в отношении всей финансовой системы государства. Только через бюджет возможна централизация публичных финансов, полноценное управление ими и реализация единства кассы.

Бюджет как закон (акт) и как форма финансовой деятельности также выполняет некоторые функции, выступая в качестве универсального *инструмента для балансирования* планов отдельных публичных учреждений и органов власти между собой и со стратегическими планами. Можно сказать и по-иному: через бюджет балансируются различные *интересы* (публичные, групповые, индивидуальные) участников финансовой деятельности. Бюджет устанавливает баланс расходов и доходов, которые, как правило, не совпадают по объему. Главным образом реализация данной функции связана с поиском источников покрытия расходов бюджета, для чего имеется множество исторически возникших способов, начиная от продажи публичного имущества и заканчивая публичным кредитом.

Наконец, основная по значению (перераспределительная) функция бюджета диктуется его ролью финансового плана, который составляется для реализации общего государственного стратегического плана (народно-хозяйственного плана, плана социально-экономического развития и т. д.) (*схема 1.8*).

Данная функция бюджета тесно связана с категорией «*бюджетная политика*», которая является ключевым звеном экономической политики государства⁵¹ и одновременно неотделима от вопросов государственного управления.

Содержание закона (акта) о бюджете предопределено, с одной стороны, ранее принятыми публично-правовым образованием правовыми актами, с другой стороны – государственными стратегическими планами. Возникает конфликт интересов, при этом по фактической важности и значимости реализация стратегических планов зачастую выше, чем исполнение многочисленных обязательств, но по юридической силе исполнение обязательств, установленных вступившими в действие правовыми актами, имеет безусловный приоритет.

Как может быть разрешен данный конфликт?

Координации целей и задач государственного стратегического планирования и показателей расходов и доходов бюджета служат отношения, возникающие в рамках бюджетной политики. К сожалению, понятие бюджетной политики и ее содержание формально не определены. На практике этот термин в том или ином смысле применяется к любому явлению в бюджетной сфере. Расплывчато значение и самого термина «политика». Первоначальный его смысл был определен Аристотелем как общение людей на уровне государства⁵². Сегодня это понятие получило самые различные толкования. Например, существует мнение о политике как об особом рода деятельности различных субъектов в отправлении общественной, в том числе государственной, власти в различных сферах отношений⁵³. Приведенное определение неконкретно, так как порождает новые вопросы о сущности политики: неясно, в чем проявляется «особость» этой деятельности, каков спектр «различных сфер отношений».

Без определения понятия бюджетной политики сложно говорить о ее формах и содержании. Имеются следующие подходы к бюджетной политике. Прежде всего она является полити-

⁵¹ Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право: ежегодник ЦППИ. Т. 1. М., 2006. С. 20.

⁵² См.: Аристотель. Политика. М., 2010. С. 24.

⁵³ См.: Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция современного финансового права. СПб., 2011. С. 130.

кой государственной и правовой, т. е. это деятельность, которая осуществляется государством в правовых формах. Будучи неразрывно связанным с государством (муниципальным образованием), бюджет неизбежно несет на себе отпечаток общегосударственной политики. Предполагается, что публичные нужды (публичные интересы) непосредственно преобразуются в цифры бюджетных назначений, которые не могут содержать в себе что-либо не соответствующее публичным интересам.

Чтобы раскрыть содержание бюджетной политики, в первую очередь следует дать определение данному термину. *Бюджетная политика* – совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования.

Оптимальным подходом для установления механизма бюджетной политики представляется методика последовательного рассмотрения составляющих ее частей по аналогии с более общим механизмом принятия решений в сфере публичных финансов, т. е. *институциональной, нормативно-правовой, инструментальной и идеологической* составляющих⁵⁴.

Институциональная составляющая бюджетной политики представляет собой совокупность органов публичной власти, организаций и общественных институтов, уполномоченных реализовывать бюджетную политику⁵⁵.

С институциональной точки зрения проведение бюджетной политики обеспечивают глава государства, правительство, финансовый орган, все главные распорядители и главные администраторы бюджетных средств по расходам, доходам и источникам финансирования дефицита, представительный орган власти, иные участники бюджетного процесса. Возможность влиять на реализацию бюджетной политики имеется у Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. В какой-то степени право влиять на бюджетную политику есть непосредственно у общественных организаций на стадии публичного обсуждения принимаемых нормативных правовых актов.

Нормативно-правовая составляющая – совокупность правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах, которыми должны руководствоваться органы и организации, участвующие в определении бюджетной политики, и которые устанавливают процедуры реализации бюджетной политики.

Нормативная составляющая бюджетной политики должна иметь конституционную основу. В Основном законе, а также в постоянно действующем законе о финансах могут быть решены вопросы: длительности горизонта бюджетного планирования, содержания закона о бюджете, недопущения в нем «бюджетных наездников» (норм, не относящихся к цифровым показателям доходов и расходов), сбалансированности бюджета, предельного размера государственного долга, порядка исполнения бюджета в случае его неутверждения к началу финансового года, составления отчета об исполнении бюджета, установления принципов планирования расходов и доходов, построения бюджетной системы, осуществления бюджетного процесса и т. д.

Необходимыми условиями проведения бюджетной политики выступают развитое стратегическое планирование, позволяющее трансформировать стратегические решения в бюджетные показатели, а также наличие четких и непротиворечивых процедур принятия решений на всех уровнях публичной власти. Нормы, позволяющие реализовать бюджетную политику, должны содержаться, кроме того, в основном финансовом законе, иных нормативных право-

⁵⁴ Эта методика впервые была подробно изложена в работе: *Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. С. 8.

⁵⁵ Показательно, что большинство структурных подразделений Минфина России содержат в названии слово «политика», указывая тем самым на наличие компетенции по определению политики: Департамент бюджетной политики и стратегического планирования, Департамент налоговой и таможенной политики, Департамент финансовой политики, Департамент бюджетной политики в отраслях экономики, Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки и т. д.

вых актах. Немаловажным является ясное и недвусмысленное разграничение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы, которое должно быть начато на конституционном уровне и продолжено в основном финансовом законе (бюджетном законодательстве).

Инструментальная составляющая складывается из различных средств и приемов; для бюджетной политики это будут средства и приемы отражения в бюджете иерархической совокупности целей и задач, сформированных для государственных стратегических планов, а также индикаторы достижения этих целей и задач, имеющие денежное выражение. Инструментальная, содержательная составляющая бюджетной политики может быть разделена на две части. Первая из них касается расходов бюджета и не носит самостоятельного характера, выступая продолжением государственной политики, например, в сферах безопасности, обороны, в социальной сфере и т. д. Данная часть инструментальной составляющей бюджетной политики связана с реализацией перераспределительной функции бюджета.

Вторая ее часть имеет относительно самостоятельный характер и касается таких специальных сфер, как налогово-таможенные вопросы; межбюджетные отношения; публичный кредит; в определенной степени – денежно-кредитная политика; выбор допустимых способов и источников балансирования бюджета; осуществление контроля в бюджетном процессе (например, степень свободы в перераспределении ассигнований, содержание бюджетной классификации и др.). Именно эти вопросы позволяют выделить бюджетную политику как обособленную часть государственной политики. Данные вопросы связаны уже с реализацией стабилизирующей и контрольной функций бюджета⁵⁶. Проиллюстрировать это можно словами В.А. Лебедева о том, что «не каждая, однако, цель государственная влечет за собой расход из государственной казны» и не вызванная течением государственной жизни потребность является фальшивой и не должна существовать⁵⁷.

Бюджетное законодательство Российской Федерации содержит несколько инструментов, позволяющих реализовать бюджетную политику. К таким инструментам относится, например, ежегодное *послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации*, в котором в числе прочего определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (ст. 170 БК РФ). Послание носит декларативный характер, не содержит конкретных параметров и показателей, однако несет в себе идеологическую функцию.

Ежегодное послание Президента России Федеральному Собранию является лишь одним из многих документов стратегического планирования (посланий, доктрин, концепций, основных направлений политики), которые должны быть согласованы между собой и найти отражение в бюджете⁵⁸. Для достижения этих задач существуют иные средства реализации бюджетной политики. В частности, есть возможность согласования позиций главных распорядителей, главных администраторов бюджетных средств и финансового органа при составлении проекта бюджета; оно происходит в установленных формах, которыми выступают *межведомственные координационные и совещательные органы, рабочие группы*⁵⁹. Следующим инструментом реализации бюджетной политики являются сами *парламентские слушания* бюджета, в результате которых в бюджете должны найти отражение интересы различных политических сил. Наконец, претворение в жизнь *принципа прозрачности* бюджетного процесса предполагает опубликова-

⁵⁶ См., например: Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов. Владикавказ, 2002. С. 111.

⁵⁷ См.: Лебедев В.А. Указ. соч. М., 2002. С. 116.

⁵⁸ Имеются стратегия национальной безопасности, военная доктрина, доктрина продовольственной безопасности, доктрина развития науки, доктрина образования, экологическая, морская и другие, содержание которых так или иначе должно определять структуру расходов бюджета.

⁵⁹ См., например: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

ние в недвусмысленном виде бюджетной документации, гласность исполнения бюджета и деятельности органов государственного финансового контроля, что позволяет также организовать взаимодействие различных сил для удовлетворения публичного интереса.

Идеологическая составляющая в скрытой форме всегда присутствует в политике и выражает самое общее стремление, не опосредованное в цифрах и нормах. Например, формула: «право есть творчество в области доброго»⁶⁰ сразу дает критерий проверки вновь создаваемых норм, которые должны быть направлены на доброе, на общее благо. Уместно привести замечание Н.И. Матузова о том, что если политика есть искусство возможного и целесообразного, то право – искусство добра и справедливости, но эти функции не противоречат друг другу⁶¹. Следует признать, что идеологическая составляющая непосредственно связана с моралью, игнорирование которой может привести к непопулярности и невозможности реализации поставленных целей и задач⁶².

Выражение бюджетной политики в краткой формуле, например: «правительство проводит социально ориентированную бюджетно-налоговую политику», не отражает ее сущности и не имеет практического смысла. Установить содержание бюджетной политики, проводимой де-факто, можно через соотнесение целей и задач, сформулированных в документах стратегического планирования, с конкретными решениями, закрепленными в законе о бюджете.

Стратегическое планирование и бюджет вместе и по отдельности должны выражать один публичный интерес. Эта задача вовсе не является простой. Можно представить публичный интерес как сумму интересов законодательной и исполнительной власти, общественных организаций и граждан, которые в принципе должны быть едины. Так, представительная власть не может иметь интерес, отличный от интереса избирателей. Разномыслие, однако, существует де-факто, что связано, во-первых, с неравной степенью компетентности субъектов политики и, во-вторых, со специфическими задачами, которые в силу разделения властей стоят перед разными органами власти. Например, свой собственный интерес имеет финансовый орган, который непосредственно отвечает за достоверность и сбалансированность бюджета, успешное прохождение бюджетного процесса. Выражение интересов финансового органа также именуют бюджетной политикой (в узком смысле). Тем более неоднороден интерес общества, который складывается из множества индивидуальных и групповых интересов. Таким образом, учесть в бюджете разнонаправленные интересы представляется невозможным без повышения значения процедур планирования.

Следует отметить некоторые черты и формы бюджетной политики, которая может проводиться в конкретном публично-правовом образовании. Прежде всего следует выделить как позитивное явление *консервативную бюджетную политику*. Такая политика считается нормальной для финансового органа и направлена на увеличение бюджетных доходов, сохранение и умеренное расходование бюджетных средств, на снижение факторов риска, возникающих в ходе бюджетного процесса. В связи с этим можно вспомнить слова М.М. Сперанского о том, что «всякое государство, коего расходы ежегодно возрастают, а приходы уменьшаются, ввергается по необходимости в долги» и «главное расстройство финансов есть несоразмерность

⁶⁰ Алфавитная синтагма иеромонаха Матфея Властаря (1335 г.) / пер. Н. Ильинского. М., 1892. (Репринт (с перенабором). М., 1996.) Цит. по: Правое правописание. М., 2005. С. 3.

⁶¹ См.: Российская правовая политика: курс лекций. М., 2003. С. 29.

⁶² Идеология может быть и неправовой, предлагая, например, в качестве платформы государственной политики следование какой-нибудь экономической концепции без учета положений Конституции Российской Федерации. Так, для разработки проекта уточненной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года была принята идеология «постиндустриального общества», которая предполагает смещение акцента с промышленного развития на сферу производства информационных технологий, индустрии развлечений и массмедиа. Эта идеология диктует отказ от бесплатного образования и здравоохранения, превращение их в рынок образовательных и рынок медицинских услуг, с чем сложно согласиться (итоговый доклад доступен на: <<http://2020strategy.ru>>).

расходов с приходами», а «соразмерность восстанавливается двумя способами: сокращением издержек и приумножением доходов»⁶³.

Противоположностью консервативной бюджетной политике выступает *политика одного дня*, нацеленная на решение сиюминутных, конъюнктурных задач. Реформирование, не ограниченное консервативным подходом финансового органа, может принести горькие плоды, так как просчитать все факторы, причины и следствия того или иного опыта не является возможным даже с помощью сверхсовременных методик. По словам министра финансов России В.Н. Коковцева (1906–1913 гг.), «нет другой области, которая менее поддавалась бы новшествам, как область финансового управления, и нет другой области, в которой всякие неудачные эксперименты не проявляли своего губительного влияния так быстро, как эксперименты в области финансов»⁶⁴. В силу этого все принимаемые решения должны лежать на острие «бритвы Оккама», соответствовать критериям необходимости, умеренности и предсказуемости, т. е. консервативному подходу. Следует помнить о соблюдении принципов установления расходов и доходов бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса, многие из которых не закреплены бюджетным законодательством. Это, например, принципы приоритета бюджетных расходов над доходами, универсальности бюджета, субсидиарности при установлении расходов и т. д.⁶⁵

Резюмируем все вышесказанное в отношении бюджетной политики и сформулируем такой вывод: учитывая правовой характер бюджетной политики, следует говорить о ее наличии или отсутствии в публично-правовом образовании в зависимости от наличия всех ее составляющих, а также правовых средств, которые позволяют достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования (*схема 1.9*).

Контрольные вопросы

1. Дайте легальное определение бюджета.
2. Приведите другие (доктринальные) определения бюджета.
3. Какие из приведенных определений бюджета можно отнести к определениям экономического характера, а какие – к определениям юридического характера?
4. Как соотносятся между собой понятия государственного хозяйства, государственного финансового хозяйства и бюджета?
5. Как соотносятся между собой понятия бюджета и государственной или муниципальной казны?
6. Какой юридической силой, по вашему мнению, обладает закон о бюджете по отношению к другим законам, связанным с публичными расходами и доходами? Почему, на ваш взгляд, закон о бюджете можно назвать «вторичным» законом?
7. Какие виды бюджетов вам известны?
8. Что представляет собой бюджет наднационального образования?
9. Каким образом можно определить чрезвычайный бюджет?
10. Чем отличается государственный бюджет от консолидированного бюджета?
11. Какой смысл, по-вашему, вкладывается в выражения «социальный бюджет» и «военный бюджет»?
12. Какие функции бюджета вам известны?
13. Какие составляющие бюджетной политики вы можете назвать?
14. Какие инструменты бюджетной политики вы знаете?

⁶³ У истоков финансового права... С. 35–37.

⁶⁴ Цит. по: Пушкарёва В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 6.

⁶⁵ См. подробнее: Комягин Д.Л. Бюджетное право России. М., 2011. С. 78, 102, 128–129.

Рекомендуемая литература

- Алексеев А.А.* Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917.
- Алексеев А.А.* Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915.
- Алексеев А.А.* Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3.
- Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. М., 2013.
- Брюммерхофф Д.* Теория государственных финансов. Владикавказ, 2002.
- Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный науч. – практ. коммент. / рук. авт. колл. д.ю.н., проф. А.А. Ялбулганов; отв. ред. д.ю.н., проф. А.Н. Козырин. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2012. Т. XI–XII. С. 20–41.
- Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М., 2011.
- Гинзбург Ю.В.* Эволюция представлений о государственном хозяйстве // Казна и бюджет. М., 2014. С. 44–51.
- Годме П.М.* Финансовое право / пер. с фр. М., 1978.
- Государственные финансы России (XIX – первая четверть XX века) / под ред. И.В. Караваевой. М., 2003.
- Жез Г.* Общая теория бюджета. М., 1930.
- Иловайский С.И.* Учебник финансового права. 5-е (посм.) изд. Одесса, 1912.
- Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002.
- Козырин А.Н.* Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998.
- Кокошкин Ф.Ф.* Бюджетный вопрос в государствах с представительным правлением // Публично-правовые исследования: ежегодник ЦППИ. Т. 2. М., 2007.
- Комягин Д.Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31.
- Комягин Д.Л.* Казна и фиск: понятие и содержание // Реформы и право. 2013. № 2. С. 3–8.
- Комягин Д.Л.* Правовая природа бюджетных средств: деньги, обязательства или информация? // Финансы. 2005. № 8.
- Комягин Д.Л.* Правовая форма бюджетной политики // Очерки бюджетно-правовой науки современности. Харьков, 2012. С. 27–43.
- Комягин Д.Л.* Что такое бюджет: форма, план или фонд? // Бюджет. 2005. № 2. С. 34–36.
- Кутафин О.Е.* Плановая деятельность советского государства. Государственно-правовой аспект. М., 1980.
- Лебедев В.А.* Финансовое право: учеб. / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин; сост., автор статей и коммент. А.А. Ялбулганов. М., 2000. С. 7-33, 116–269. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 2.)
- Матненко А.С.* Бюджет результатов: правовая концепция. Омск, 2008.
- Мильгаузен Ф.Б.* Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55–61.
- Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). М., 1919.
- Озеров И.Х.* Финансовое право: курс лекций, читанный в Московском университете. М., 1905.
- Очерки по истории финансовой науки / под ред. В.В. Ковалева. СПб., 2009.

Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию. М., 2007. С. 43–87.

Пушкарева В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи // Финансы. 2003. № 4. С. 73–75.

Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009.

Соловьев К.А. Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27–36.

Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997.

У истоков финансового права / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин. М., 1998. С. 5-107. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 1.)

Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. СПб., 1913.

Штурм Р. Бюджет. СПб., 1907.

Эберс К.Т. Курс финансовой науки. СПб., 1913.

Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 5-33, 59–82, 239–496. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 3.)

Яснопольский Л.Н. Очерки русского бюджетного права. М., 1912.

Глава 2

Бюджетное право и бюджетное законодательство

§ 1. бюджетное право: предмет и метод

Бюджетное право существует как *подотрасль законодательства* (финансового права), как *наука* и как *учебная дисциплина* (схема 2.1).

Говоря о *науке* российского бюджетного права в общем, следует отметить одну ее особенность, связанную с тем, что наука о финансах в России неотделима от науки финансового (бюджетного) права и на первоначальном этапе развития, вплоть до начала прошлого века, они представляли собой одно целое⁶⁶. Финансовая наука включает учение о публичных расходах и публичных доходах и в этом совпадает с учением о государственном хозяйстве. По словам Л.В. Ходского, «совокупность материальных и денежных средств, их приобретение и расходование, неразрывно связанные с самим существованием государства, составляют предмет государственного или финансового хозяйства; исследование же источников этих средств и способов получения их и расходования, выяснение и оценка законов в общефилософском значении этого слова и в смысле юридических норм составляют предмет науки о государственном хозяйстве или финансовой науки»⁶⁷.

Наука бюджетного права имеет историю не менее длинную, чем история бюджетного законодательства, так как первые исследования в области публичных расходов и доходов⁶⁸ появились тогда, когда в России была финансовая практика, но не было систематического финансового законодательства.

В период появления в России представительного органа власти бюджетное право понималось в двух значениях – субъективном и объективном⁶⁹. Так, в обоснование этого вывода В.М. Пушкарёва приводит несколько цитат:

«Под бюджетным правом разумеется совокупность прав народа, как высшего субъекта государственного хозяйства, через своих представителей (депутатов) определять весь государственный бюджет и контролировать его правильное исполнение, или ведение государственного хозяйства»⁷⁰;

«...бюджетное право – совокупность норм, регулирующих установление бюджета, и главным образом бюджетную компетенцию законодательных палат»⁷¹;

«под бюджетным правом понимается совокупность всех тех законов, которые определяют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Бюджетное право определяет, кто должен составлять проект бюджета и каким порядком, кто окончательно

⁶⁶ См.: Козырин А.Н. В.А. Лебедев и развитие финансово-правовой науки в России: вступ. ст. // Лебедев В.А. Финансовое право: учеб. / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин; сост., автор статей и коммент. А.А. Ялбулганов. М., 2000. С. 12–14. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 2.)

⁶⁷ Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. 2-е изд. СПб., 1901. С. 2.

⁶⁸ Речь идет о сочинении И.Т. Посошкова «Скудость и богатство» (переизд. в 1951 г.), которое можно считать первым из известных отечественных трудов по бюджетному праву. См. также: Пушкарёва В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 39.

⁶⁹ См.: Пушкарёва В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи // Финансы. 2003. № 4. С. 73.

⁷⁰ Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. СПб., 1913. С. 460. Цит по: Пушкарёва В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета. С. 74.

⁷¹ Иловыйский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1912. 5-е (посм.) изд. С. 145. Цит по: Там же.

сводит его в одно целое, какие учреждения принимают участие в обсуждении этого проекта, кто утверждает и в каком порядке»⁷².

Другими словами, можно выделить *субъективное бюджетное право* – право парламента утверждать (вотировать) бюджет (бюджетные права парламента) и *объективное бюджетное право*, призванное регулировать бюджетный процесс. Из приведенных определений только последнее, принадлежащее М.Н. Соболеву, характеризует бюджетное право в объективном значении⁷³.

Формально правила, регулирующие бюджетный процесс, были систематизированы в «Своде Уставов Счетных» (Т. 8. Ч. 2. Свода законов Российской империи). Их разработка началась с 1823 г. В 1828 г. были утверждены «Главные правила и формы отчетности», впоследствии опубликованы отдельные правила отчетности для каждого министерства и главного управления. 7 октября 1848 г. Свод счетных уставов получил силу закона. Свод условно можно разделить на общую и особенную части. К общей относится Общий счетный устав, регулирующий правила о счетах, счетных книгах и документах, об отчетности, о ревизии счетов, о свидетельстве наличности денежных и материальных капиталов, о судопроизводстве по нарушениям счетных уставов. К особенной части – счетные уставы отдельных ведомств: министерств финансов, государственных имуществ (позднее – главного управления землеустройства и земледелия), внутренних дел, просвещения, юстиции, иностранных дел, императорского двора; ведомства учреждений императрицы Марии; главного управления путей сообщения и публичных зданий; главного управления почт; мест и властей, подведомственных Святейшему Синоду; отдельных учреждений (например, Собственной Его Императорского Величества канцелярии)⁷⁴. Деятельность военного и морского министерств не подпадала под действие Свода счетных уставов и регулировалась отдельными актами⁷⁵.

Несмотря на существование Свода счетных уставов, единые правила для регулирования бюджетного процесса в Российской империи отсутствовали. Кроме того, в развитие и в дополнение уставов было принято множество актов, различных по своей природе. В начале XX столетия И.С. Плехан, говоря о хаотичности правового регулирования, указывал на то, что большинство правил, которыми руководствовались на практике, были актами, «изданными в административном порядке»⁷⁶. Последняя систематизация имперского законодательства была проведена в 1898 г. сотрудниками Государственного контроля В.А. Саковичем и Н.Н. Широковым⁷⁷.

Повышенное внимание дореволюционные исследователи уделяли субъективному бюджетному праву⁷⁸. Бюджетное право в данном аспекте ближе к проблематике государственного права, чем финансового. Еще одной его особенностью является актуальность для общества. Работы, посвященные бюджетному праву, часто писались в публицистическом жанре и вызывали общественный интерес. «Многие труды нашей государственной жизни вливали яд

⁷² Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Пг., 1925. С. 139. Цит. по: Там же.

⁷³ Как отмечает В.М. Пушкарева, М.Н. Соболев в своем определении развивал идеи С.И. Иловайского. На наш взгляд, подобная точка зрения является спорной. Несмотря на то что хронологически издание работ С.И. Иловайского и М.Н. Соболева разделяет только одно десятилетие, фактически эти работы писались в разные исторические эпохи и оперировали законодательством двух различных государств – Российской империи и РСФСР. Бюджетному праву в РСФСР уделялось особое внимание, вплоть до включения специального раздела в конституцию. В Российской империи ситуация была несколько иной.

⁷⁴ Счетные уставы // Энциклопедия Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. XXXII. СПб., 1901. С. 197.

⁷⁵ Подробнее см.: Ялбулганов А.А. Внутриведомственный финансовый контроль в Российской армии в XIX – начале XX в.: историко-правовое исследование. М., 1999.

⁷⁶ Плехан И.С. Кассовые и бухгалтерские правила и бюджетный контроль. СПб., 1912. С. IV

⁷⁷ Правила и формы сметного, кассового и ревизионного порядка: сб. действующих узаконений, правил и форм, с доп. и изм. по 1 мая 1898 г. / сост. В.А. Сакович, Н.Н. Широков. СПб., 1898.

⁷⁸ Яснопольский Л.Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. 1909. № 1, 6, 8, 11; Васильев А.В. Военный бюджет и реорганизация армии // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. Вып. 1. СПб., 1907; Фридман М.И. Наше законодательство о бюджете // Там же; перечисленные ранее работы А.А. Алексеева и др.

в народный организм: я имею в виду чрезвычайную доступность государственного сундука для белых рук, легкость получения всевозможных снисхождений, субсидий и т. д.»⁷⁹ Так И.Х. Озеров начинал свою работу о государственном контроле. Характерным признаком выступает не только стиль изложения, но и явная критика правительства, обусловленная политическими взглядами ученого⁸⁰.

На фоне публицистики, посвященной бюджетному праву, выделяется исследование Н.П. Яснопольского⁸¹, в котором автор, применяя статистический метод, проводит анализ географического распределения доходов и расходов государства. Помимо своей практической значимости, работа послужила теоретическим основанием для дальнейших юридико-статистических исследований по финансовому праву.

В трудах по финансовому праву преимущественно изучались способы осуществления расходов и формирования доходов. Особенности бюджетного процесса по большей части оставались за рамками научного интереса специалистов.

В развитии *науки* бюджетного права (как и финансового права) в России выделяются следующие периоды⁸²:

- доуниверситетский, связанный с именами таких ученых и государственных деятелей, как Михаил Михайлович Сперанский, Михаил Андреевич Балугьянский⁸³ и др.;

- университетский, длившийся с конца XIX в. по 1917 г., представленный именами Сергея Ивановича Иловайского, Василия Александровича Лебедева, Ивана Христофоровича Озерова, Ивана Трофимовича Тарасова, Михаила Исидоровича Фридмана, Ивана Ивановича Янжула и др.;

- период с 1917 г. по середину 1950-х годов, связанный с деятельностью Александра Александровича Алексеева, Михаила Ивановича Боголепова, Дмитрия Петровича Боголепова, Александра Мироновича Гурвича, Самуила Соломоновича Глезина, Матвея Дмитриевича Загряцкого, Константина Константиновича Федяевского, Леонида Николаевича Яснопольского и др.;

- период с середины 1950-х годов по 1991 г., представленный трудами Виктора Васильевича Бесчеревных, Михаила Борисовича Богачевского, Бориса Григорьевича Болдырева, Лидии Константиновны Вороновой, Михаила Ивановича Пискотина, Ефима Абрамовича Ровинского, Николая Николаевича Ровинского, Сергея Дмитриевича Цыпкина, Нины Ивановны Химичевой и др.;

- период с 1991 г. по настоящее время. Развитие науки бюджетного права продолжается, существуют разные научные школы, проводятся исследования. Как показывает опыт, основные положения бюджетного права проверены временем и актуальны, несмотря на прошедшие десятилетия и даже столетия. Принципы бюджетного права, основы бюджетного процесса и финансового контроля, способы мобилизации доходов и осуществления расходов бюджета нисколько не изменились за почти два столетия существования отечественной науки бюджетного права.

Наука бюджетного права в России всегда была связана с практической деятельностью в области государственных финансов. Именно в данной науке сохраняется и обобщается накоп-

⁷⁹ Озеров И.Х. Как расходуются в России народные деньги. М., 2005.

⁸⁰ Приведенный пример из творчества И.Х. Озерова стоит отнести к общественно-политическому исследованию, а не к научному.

⁸¹ Яснопольский Н.П. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России: в 2 т. Киев, 1890–1897.

⁸² См.: История финансового права России / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2005. С. 114; Ковалев В.В. Эволюция финансовой науки в Санкт-Петербургском университете // Очерки по истории финансовой науки. М., 2009. С. 10, 11; Пушкарева В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета...; История финансового законодательства. М.; Ростов н/Д, 2003; Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 8–11.

⁸³ Первый ректор Санкт-Петербургского императорского университета, начальник Второго отделения Императорской канцелярии (отвечавшего за законопроектную деятельность) с 1826 по 1847 г.

ленный практический опыт, она является открытой кладовой, сокровищницей, где можно найти сведения и материалы, необходимые для принятия правильных и оптимальных решений. Игнорирование научного опыта неразумно и бесполезно для бюджетного дела, а также чревато негативными последствиями для общества и государства.

Бюджетное право в качестве *учебной дисциплины* преподавалось в российских университетах первоначально как учение о бюджете и неотъемлемая часть курсов по финансовому праву. Так, в программе курса Ф.Б. Мильгаузена учение о бюджете раскрывается в двух темах (из 44), а именно:

1. Значение бюджета в государственном финансовом управлении. Бюджеты французский и английский.

2. Русский бюджет⁸⁴.

Напомним, что Ф.Б. Мильгаузен под предметом финансового права понимал преимущественно способ формирования государственных доходов, по этой причине в его курсе уделено мало внимания вопросам бюджета. Немногим отличается и программа В.Г. Яроцкого, в которой бюджету посвящены следующие темы:

1. Государственный бюджет. Возникновение бюджета. Главнейшие требования правильности бюджета: единство бюджета, формы и виды бюджета (внешняя и внутренняя форма), краткий и пространный, валовый и чистый бюджеты. Бюджетные периоды. Исполнение бюджета: значение специальности бюджета, кредитов, дефицитов.

2. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета в Англии и России. Особенности содержания и форм русского бюджета⁸⁵.

Обращает на себя внимание тот факт, что в курсе В.Г. Яроцкого появляется тема бюджетного процесса. Это связано с вступлением в силу новых требований к составлению росписи расходов и доходов в ходе реформы финансового устройства, проведенной В.А. Татариновым. Следует отметить, что бюджетная проблематика в курсах по финансовому праву не ограничивается перечисленными темами. Традиционно в качестве самостоятельных тем курса рассматривались государственный долг и бюджетный контроль.

К началу XX в. ситуация в преподавании бюджетного права меняется. Помимо расширения бюджетно-правовой проблематики в рамках курсов финансового права, появляются специальные учебные дисциплины, посвященные бюджетному праву. В качестве примера можно привести курс «Обзор русского бюджета в его историческом и количественном развитии», читавшийся В.А. Лебедевым в Санкт-Петербургском университете⁸⁶.

Изучая бюджетное право как *подотрасль законодательства*, подобно любой иной отрасли или подотрасли, в первую очередь выясняют ее предмет и метод правового регулирования. Для бюджетного права *предмет*, на который направлено правовое регулирование, самым кратким образом может быть охарактеризован единственным словом – «бюджет». Более подробно раскрывая содержание предмета бюджетного права как подотрасли финансового права, следует кратко представить его *систему*, т. е. дать развернутое определение бюджетного права: *бюджетное право* – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства; формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований; мобилизации их доходов; бюджетного процесса; государственного и муниципального долга; контроля за исполнением бюджетов; отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушения бюджетного законодательства (*схема 2.15*).

⁸⁴ Мильгаузен Ф.Б. Программа по финансовому праву // Финансовое право: курс лекций, 1865–1866. М., 1866.

⁸⁵ Финансовое право. Лекции, читанные в Военно-юридической академии В.Г. Яроцким. СПб., 1886. С. 1–11.

⁸⁶ Обзорение преподавания на Юридическом факультете Императорского С.-Петербургского университета в 1906/1907 уч. году. СПб., 1906.

Выше было указано, что бюджетное право в системе юридических наук занимает место подотрасли финансового права. Таким образом, *метод* правового регулирования бюджетного права совпадает с методом правового регулирования финансового права в целом. Этот метод по сути является публично-правовым, т. е. характеризуется отношениями власти – подчинения, но одновременно включает диспозитивные элементы, где субъекты бюджетного права выступают в качестве равных партнеров (*схема 2.2*). К таким диспозитивным элементам можно отнести, например, отношения по заключению государственных и муниципальных контрактов, большинство отношений внутри бюджетного процесса (между Банком России и Федеральным казначейством; между Федеральным казначейством и администраторами бюджетных средств; между финансовым органом и главными администраторами бюджетных средств; по поводу исполнения судебных актов о взыскании из бюджета и т. д.). Наконец, диспозитивными являются отношения, связанные с казной и взысканием из бюджета, так как само понятие казны закреплено в гражданском законодательстве.

§ 2. принципы бюджетного права

Система принципов бюджетного права

Право само по себе – продукт высокой культуры общества, оно возникает в результате длительного развития общества и государства. В свою очередь, принципы права появляются на определенном этапе его развития как квинтэссенция накопленного опыта, использование которого позволяет создавать позитивное непротиворечивое правовое регулирование. Закрепленные в законодательстве принципы выступают как «конституирующая» основа, каркас, позволяющий держаться всему зданию правового регулирования.

Группа принципов бюджетного права связана с более общими принципами – системой общеправовых и конституционных принципов и системой принципов финансового права – и входит в них как составная часть. Такое положение вещей признается нормальным, так как само право является системной категорией, пронизанной разнообразными взаимозависимостями.

Кроме того, на бюджетные правоотношения влияют и принципы, которые выработаны для смежных юридических процедур: государственного стратегического планирования и закупок для публичных нужд. При этом некоторые принципы (единства, эффективности, гласности и т. д.) являются сквозными для всех правоотношений.

Рассмотрение совокупности правовых принципов как целостной системы – необходимая гарантия от искажения их смысла. Например, искажение принципа гуманности превращается в поощрение вседозволенности, что противоречит самой сути права как границы, меры должного поведения и нарушает принцип баланса интересов личности, общества и государства. Неверное понимание принципа справедливости приводит к тому, что интересы большинства игнорируются в угоду меньшинству, что опять-таки нарушает принцип баланса интересов и т. д. Так же и для бюджетного права: принцип самостоятельности бюджетов не может рассматриваться вне его связи с принципом единства бюджетной системы, а принцип подведомственности расходов сбалансирован принципом адресного и целевого характера бюджетных средств.

Из изложенного выше следует, что нормы бюджетного права находятся в сфере действия общеправовых, конституционных принципов и отраслевых принципов финансового права. Помимо них существуют специальные принципы бюджетного права, которые и придают ему уникальность и обособленность. Их можно разделить на три взаимосвязанные группы: *принципы формирования расходов и доходов бюджета; принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса (схема 2.3).*

Среди принципов бюджетного права следует выделить принципы, *закрепленные* законодательством в качестве обязательных, и принципы, по тем или иным причинам *не закрепленные* в законодательстве и содержащиеся в доктринальных источниках, а также в утративших силу нормах законодательства. Такие принципы могут иметь важнейшее значение и зачастую при определенных обстоятельствах вновь получают юридическую силу⁸⁷.

Охарактеризуем современное правовое регулирование в данной области. БК РФ содержит главу «Принципы бюджетной системы Российской Федерации», находящуюся в той части, которая именуется «Бюджетная система Российской Федерации»⁸⁸. Исходя из этого можно предположить, что все принципы, закрепленные в данной главе, связаны с построением бюджетной системы. Однако это не так. В данной главе содержатся как принципы построения бюджетной системы, так и принципы организации бюджетного процесса, а также принципы установления доходов и расходов бюджета.

В настоящее время в специальной главе БК РФ собраны все принципы, которые ранее были разбросаны по его различным разделам⁸⁹. Так, к принципам построения бюджетной системы могут быть отнесены принципы: *единства бюджетной системы; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.*

К принципам организации бюджетного процесса относятся принципы: *результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; прозрачности; единства кассы.*

Принцип *подведомственности расходов* бюджетов может быть отнесен к принципам установления расходов и доходов бюджетов.

БК РФ не содержит исчерпывающего перечня принципов, относящихся к бюджетным правоотношениям. Как упомянуто выше, существуют принципы регулирования бюджетных правоотношений, не закрепленные в законодательстве, но известные в теории из доктринальных источников, зарубежного опыта либо исторической ретроспективы. Такие принципы существуют в «латентном» состоянии, дожидаясь своего часа, т. е. того момента, когда законодатель придаст им юридическую силу. Так было, например, с принципом единства кассы, который после более чем десятилетнего периода забвения был извлечен из «запасников» и включен в БК РФ. В настоящее время многие принципы установления расходов и доходов бюджета не имеют нормативного закрепления.

Принципы, получившие юридическое закрепление в БК РФ, представляют собой уже не только основополагающие начала, но и средство поддержания порядка в бюджетной сфере. Порядок, как единственно допустимое состояние предметов и явлений в соответствующей сфере, получает благодаря существованию принципов устойчивость (иммунитет) к внешним деструктивным воздействиям.

Общеправовые и конституционные принципы

Необходимо уделить внимание некоторым общеправовым и конституционным принципам, действующим в бюджетном праве. К ним можно отнести принципы: *законности, справед-*

⁸⁷ Примером может служить принцип единства кассы.

⁸⁸ Глава 5 БК РФ.

⁸⁹ Общий перечень принципов приведен в ст. 28 БК РФ.

ливости, гласности, федерализма, соблюдения баланса интересов личности, общества и государства.

Многие из общеправовых принципов имеют «сквозной» характер, получая свое особенное выражение в тех или иных принципах бюджетного права. Например, конституционный принцип государственного *единства* связан с принципами единства бюджета, единства бюджетной системы и единства кассы. Общеправовой принцип *гласности* находит отражение в принципе прозрачности бюджетного процесса, а принцип *справедливости*⁹⁰ непосредственно действует в области установления доходов бюджета и известен как один из принципов налогообложения⁹¹.

Справедливость и законность

Особо следует остановиться на принципах *законности* и *справедливости*. Первым прочтением принципа законности является требование осуществления прав и обязанностей субъектов права в соответствии с законом. Такая юридическая справедливость означает ее зависимость только от буквы закона. Но сам закон тоже должен быть справедливым, установленным правильным образом, соответствовать духу права. Как отмечалось выше, «право есть творчество в области доброго и равного»⁹², что дает критерий проверки норм законов на охранение общего блага.

Справедливость – юридическое понятие, истоки которого восходят к лат. *fistitia*, что сегодня понимается еще и как правосудие. Однако выяснение критериев справедливости наталкивается на проблему субъективного восприятия. Известно выражение Ф. Энгельса: «справедливость греков и римлян находила справедливым рабство, справедливость буржуа 1789 г. требовала устранения феодализма, ибо он несправедлив»⁹³. Образом справедливости служит греческая богиня Фемиды с весами, на которых взвешиваются поступки (или аргументы в судебном процессе). Аристотель (вслед за Платоном) смотрел на справедливость как на общую добродетель, общее благо государства. При таком подходе справедливость перестает быть субъективной, однако становится непосредственно связанной с государством и не существует без него. Этот образ справедливости сложно принять в сегодняшних реалиях.

Можно предложить иной подход к существу понятия справедливости, образом которой будет служить евангельская притча о виноградунике (Мф. 20): «...хозяин дома вышел рано утром нанять работников в виноградник свой и, договорившись с работниками по динарию в день, послал их в виноградник свой. Выйдя около третьего часа, он увидел других, стоящих на торжище праздно, и им сказал: “идите и вы в виноградник мой, и что следовать будет, дам вам”. Они пошли. Опять, выйдя около шестого и девятого часа, сделал то же. Наконец, выйдя около одиннадцатого часа, он нашел других, стоящих праздно, и говорит им <...> “идите и вы в виноградник мой, и что следовать будет, получите”. Когда же наступил вечер, говорит господин виноградуника управителю своему: “позови работников и отдай им плату, начав с последних до первых”. И пришедшие около одиннадцатого часа получили по динарию. Пришедшие же первыми думали, что они получают больше, но получили и они по динарию. И, получив, стали роптать на хозяина дома. И говорили: “эти последние работали один час, и ты сравнял их с нами, перенесшими тягость дня и зной».

⁹⁰ Более точным будет говорить о принципе юридической справедливости.

⁹¹ Например, А. Смит говорил о принципе справедливости, согласно которому каждый должен участвовать в финансировании государства в соответствии со своими возможностями (см. об этом: Орлов М.Ю. Десять лекций о налоговом праве России. М., 2009. С. 27), а Дж. Стиглиц упоминает о такой необходимой характеристике налоговой системы, как юридическая справедливость (см.: Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997. С. 369).

⁹² Классическое римское определение, вошедшее в «Дигесты» св. императора Юстиниана (533 г.) и заимствованное оттуда в византийские законодательные сборники «Василики» и «Прохирон» (IX в.), а также в канонический сборник – Алфавитную синтагму иеромонаха Матфея Властаря (1335 г.). Цит. по: Правое правописание. С. 3.

⁹³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 15. С. 71. Цит. по: БСЭ. Т. 40. М., 1957. С. 339.

Очень поучительно повел себя хозяин виноградника: он указал на то, что честно исполняет договор, а его желание заплатить другим работникам такую же сумму является его правом. Данной притче, как и всему тексту Евангелия, присуща бесконечная глубина, но сейчас нас интересует ее толкование применительно к принципу справедливости. С субъективной стороны хозяин совершенно прав. На первый взгляд субъективное право протестовать есть и у работников, которых наняли первыми. Однако их возражения на самом деле не имеют основания, так как не соответствуют их договору с хозяином виноградника.

Представляется, что более точным критерием поведения хозяина виноградника будет критерий не справедливости, а *верности*. В данном случае это верность своему слову или договору. Существует верность присяге, долгу, заповедям. Если быть последовательным до конца, то выражением верности становится следование добрым традициям, освященным временем и предками, а противоположностью – самопровозглашение отдельной личностью своих желаний критерием справедливости. Верность по смыслу, на наш взгляд, в большей степени отвечает отечественному пониманию праведности, правды, чем сложившийся негативный стереотип юридической справедливости, когда чиновник, применяя букву закона, не остается верным его духу.

Так, в сфере бюджетного права не выдерживают проверки с точки зрения законности и справедливости попытки изучать «криминальные финансы». Формально это можно объяснить наличием в криминальной сфере крупных денежных фондов и даже (в случае коррупционных связей) следов публичного элемента, что соответствует предмету финансового права. Однако отношения, связанные с совершением преступления, бюджетным правом изучаться не должны, а использование средств, полученных преступным путем, правовыми нормами регулироваться⁹⁴ не может: такие отношения находятся за пределами права. То же самое можно сказать о налогообложении прибыли, полученной преступным путем, так как подобный подход равносителен признанию допустимости преступления, легализации преступных деяний.

Еще одним примером нарушения принципа законности и справедливости может послужить мнение о целесообразности государственного страхования от незаконных действий органов публичной власти, которое является отзвуком теории частноправовой ответственности государства за действия должностных лиц как страховщика по страховому договору⁹⁵. Признание правомерности подобной позиции приводит к ситуации, когда из бюджета осуществляется двойной расход: сначала ассигнования на деятельность органа публичной власти, которая априори должна быть законной, а затем на страхование от его же действий. Стоит ли говорить о том, что допущение легальной возможности совершения незаконных действий органами публичной власти и их должностными лицами явно нарушает принцип законности. Таким образом, выражением принципов законности и справедливости является не только формальное соответствие закону поведения правомочных субъектов, но и добросовестность самих законов.

Баланс публичных и частных интересов

От принципа справедливости перейдем к принципу баланса интересов личности, общества и государства, или баланса публичных и частных интересов.

Мобилизация тех или иных доходов не должна создавать неудобства, обременение для физических и юридических лиц, т. е. необходимо соблюдать общеправовой принцип баланса публичных и частных интересов. Здесь самым простым примером является повышение ставок налога на прибыль организаций для покрытия дефицита бюджета: в случае высокого налога производство становится невыгодным, а его закрытие означает потерю определенной части

⁹⁴ Цит. по: Библия. Книги Священного Писания Ветхого и Нового завета. М.: Российское библейское общество, 2008.

⁹⁵ См. подробнее: Лазаревский Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое исследование. СПб., 1905. С. 191.

доходов бюджета. Еще одним, противоположным, примером может быть ситуация, когда для решения временных задач и покрытия дефицита бюджета приносятся в жертву иные публичные интересы: ликвидируется имущество, необходимое для обеспечения образовательного процесса, фундаментальных научных исследований, обороны. Таким образом, принцип соблюдения баланса публичных и частных интересов заключается в охране не только прав и интересов юридических и физических лиц, но и публичных интересов, выраженных, например, в документах стратегического планирования.

Принципы, не закрепленные в законодательстве

Еще раз стоит отметить, что принцип права (от лат. *principium* – основа, начало) – это не норма права, а основное, исходное изложение учения, мировоззрения, программы, первооснова процесса, научного подхода и т. д. Понятие принципа связано с понятиями идеи, правила, нормы, но не совпадает с ними, так как носит основополагающий характер. Принципы права представляют собой абстракцию по отношению к норме и «возникают лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления, в то время как правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей»⁹⁶.

Таким образом, нельзя забывать о не закрепленных в законе принципах бюджетного права, к которым, в частности, относятся принципы: *гармонизации*; *субсидиарности* (для построения бюджетной системы); *ограничения содержания закона о бюджете*; *единства бюджета* (для бюджетного процесса); *универсальности* (запрета специализации доходов); *приоритетности публичных расходов над доходами* (для установления публичных расходов и доходов). Принцип *определенности* действителен как для установления доходов бюджета, так и для налогообложения. Негласным принципом-свойством построения бюджетной системы является ее *иерархичность*.

Принцип гармонизации

Принцип гармонизации хорошо разработан в германской правовой доктрине и связан с тем, что каждый регион (субъект федерации) нуждается во взаимодействии как с центром, так и с другими регионами (субъектами федерации). Принцип гармонизации именуют также принципом «верности федерации»⁹⁷, что особенно актуально для Федеративной Республики Германия, которая исторически прошла трудный и долгий путь объединения. В условиях разделения задач и функций «верность федерации» выступает связующим звеном и корректирующим (гармонизирующим) началом, которое позволяет придать одинаковый вектор всем элементам бюджетной системы. Принцип гармонизации можно связать также с принципом баланса интересов федерации и регионов, когда каждый должен принимать во внимание взаимные интересы (пассивная составляющая принципа), и, наконец, с необходимостью оказания взаимной помощи (активная составляющая принципа) как от регионов центру, так и от центра регионам.

Субсидиарность

Принцип subsidiarности (соразмерности) впервые был сформулирован в энциклике папы Римского Пия XI «*Quadragesimo anno*», и его смысл «сводится к тому, что не следует передавать решения вопросов объединения более широкого состава, если эти вопросы могут

⁹⁶ Румянцев В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 4–5.

⁹⁷ См.: Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. СПб., 2005. С. 102–103; Евдокимов А.Н. Бюджет как элемент бюджетной системы: отечественный и зарубежный опыт // Финансовое право. 2007. № 7. С. 15; Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2000. С. 17–20.

быть решены объединениями более узкого состава»⁹⁸. В другой интерпретации принцип субсидиарности звучит следующим образом: нарушением правильного устройства будет передача большему по размерам и сложности сообществу тех функций, которые могут быть обеспечены нижестоящими и подчиненными структурами. Никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой⁹⁹

⁹⁸ Цит. по: *Королев С.В.* Указ. соч. С. 103.

⁹⁹ См.: *Основы права Европейского Союза* / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 1997. С. 80. Приведено по: *Евдокимов А.Н.* Указ. соч. С. 15–16.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.