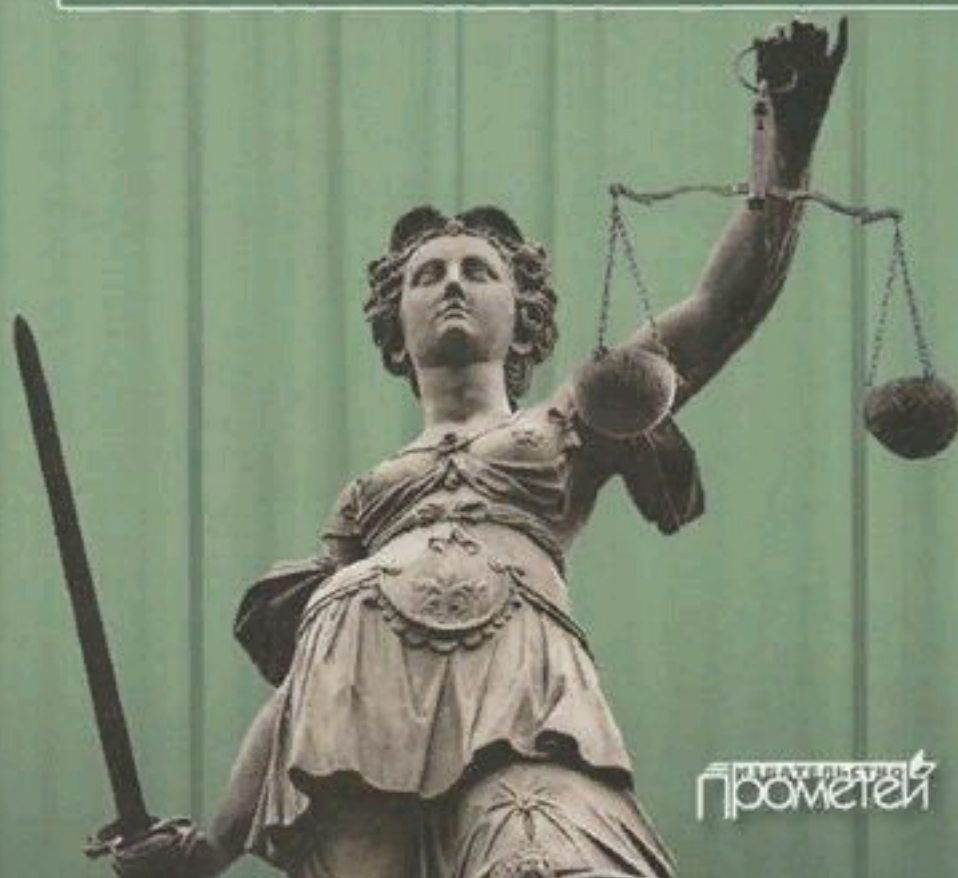


ЮРИСПРУДЕНЦИЯ МОНОГРАФИЯ

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ И ДОХОДАМИ

[ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ]



ПРОМЕТЕЙ

Коллектив авторов

**Управление бюджетными
ресурсами и доходами
(правовые вопросы)**

«Прометей»

2017

УДК 347.7(075.4)
ББК 67

Коллектив авторов

Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы) / Коллектив авторов — «Прометей», 2017

ISBN 978-5-906879-59-2

Монография посвящена исследованию вопросов государственного управления бюджетной системой в свете фундаментальных финансово-правовых категорий, в том числе бюджета, бюджетного метода ведения государственного хозяйства, бюджетного устройства государства, доходов и расходов бюджета, бюджетного контроля и ряда других. В формате a4.pdf сохранен издательский макет.

УДК 347.7(075.4)

ББК 67

ISBN 978-5-906879-59-2

© Коллектив авторов, 2017

© Прометей, 2017

Содержание

Коллектив авторов:	6
Введение	7
Глава 1. Бюджетное право и государственное управление в сфере финансов	8
1.1. Бюджет: публично-правовые и экономические характеристики	8
Эволюция понятий о бюджете и государственном хозяйстве	9
Функции бюджета и бюджетная политика	16
1.2. Бюджетный метод ведения государственного хозяйства	22
Конец ознакомительного фрагмента.	33

Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы) Монография

Посвящается памяти профессора М. И. Пискотина.

Под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С. В.; руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х. В..

© Коллектив авторов, 2017

© Издательство «Прометей», 2017

Коллектив авторов:

доктор юридических наук – Комягин Д. Л. – гл. 1, п. 1.1, п. 1.3
доктор юридических наук – Пешкова Х. В. – гл. 1, п. 1.2, п. 1.4
доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ – Запольский С. В. – гл. 1, п. 1.5.
кандидат юридических наук – Васянина Е. Л. – гл. 2, п. 2.1, П. 2.2.
доктор юридических наук – Пауль А. Г. – гл. 2, п. 2.2, п. 2.3
доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ – Шохин С. О. – гл. 2, п. 2.5, п. 2.6
кандидат юридических наук – Кондрат Е. Н. – гл. 3, п. 3.1
доктор юридических наук – Бочкарева Е. А. – гл. 3, п. 3.2, п. 3.3
доктор юридических наук – Гриценко В. В. – гл. 3, п. 3.4
кандидат юридических наук – Пачкун В. В. – гл. 3, п. 3.5

Введение

Постоянно растущий интерес широкой общественности и ученых-правоведов к проблемам бюджетного права стал одним из значительных феноменов развития юридической мысли в нашей стране в течение ряда последних лет. Это объясняется как последствиями экономического кризиса, вызывающими усиление фискальной нагрузки, так и естественным желанием коллективов предприятий, организаций и граждан проследить судьбу уплаченных в бюджет налогов и неналоговых платежей. Интерес же специалистов продиктован потребностью предотвратить имеющиеся нецелевые использования и злоупотребления бюджетными средствами, нередко выявляемые контрольно-счетными органами.

Как правило, научные публикации по бюджетному праву посвящены системе институтов этой отрасли, взаимодействию их между собой, выявлению пробелов в законодательной регламентации бюджетных отношений. Подход, положенный в основу данного монографического исследования – несколько иной: главным объектом исследования стала экономическая и юридическая эффективность существующей правовой организации бюджетного процесса, полнота реализации субъективных прав и компетенции его участников, степень соответствия регулирования бюджетных отношений общим правилам осуществления экономического оборота, действующим в стране.

В недавнем прошлом усилиями профессора Михаила Ивановича Пискотина были поставлены и обнародованы коренные проблемы бюджетного права,¹ требовавшие решения, но нерешенные и стоящие с еще большей остротой в настоящее время. Превращению бюджетного права из односторонне действовавшего механизма мобилизации средств в бюджет и их отпуска по мере надобности в полноценную сферу предоставительно-обязывающего регулирования имущественных отношений с участием федерального центра, регионов, муниципалитетов соответствующих финансовых, банковских, контрольно-счетных и правоохранительных органов посвятили свои труды многие видные правоведы, такие как Н. И. Химичева, Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Ю. А. Крохина, В. М. Зуев, Е. Ю. Грачева. Их усилиями была создана теоретическая база принятия Бюджетного Кодекса РФ,² положительное влияние которого, несмотря на некоторые изъяны, трудно переоценить.

Изменения, произошедшие в управлении государством, регулировании имущественных публичных отношений, способах охраны субъективных прав и интересов участников хозяйственного оборота, призвана отразить готовящаяся в настоящее время новая редакция Бюджетного Кодекса, в свете подготовки которой проблематика настоящей монографии приобретает дополнительную актуальность.

Члены авторского коллектива надеются на то, что их работа послужит делу дальнейшего развития и совершенствования бюджетного права, гармонизации публичного и частного денежного оборота, освобождению бюджетно-правового регулирования от атавизмов этатической идеологии в этой области государственного строительства.

*Заведующий сектором административного и бюджетного права ИГП РАН,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ С. В. Запольский*

¹ М. И. Пискотин. Советское бюджетное право. М., 1968.

² Бюджетный Кодекс РФ. ФЗ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

Глава 1. Бюджетное право и государственное управление в сфере финансов

1.1. Бюджет: публично-правовые и экономические характеристики

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. появился и развивается как абстрактная категория; существование бюджета связано исключительно с правовыми нормами.

Сегодня накоплен значительный запас знаний о бюджете; почти два столетия развивается 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 всегда 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 подсчитан, 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 предположение 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. Это видно даже из того факта, что монеты стирались и их ценность, как

и любого иного имущества, уменьшалась. Металлические деньги наряду с другим имуществом (землей, государственными предприятиями) составляли казну – в буквальном смысле сокровища государства.³ 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. 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» являются тесно связанными между собой, а также с категорией «государственное хозяйство», которая описывает динамическую часть государственной казны. 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.

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 мешок. В английском языке слово «бюджет» применяется с XV в. в значении маленького кожаного мешка.⁴ 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.,

³ Можно отметить, что «казначейство» часто переводится на английский как *treasury* (сокровищница).

⁴ См. например: Штурм Р. Бюджет. СПб., 1907. С. 3.

когда появился памфлет анонимного автора «*The Budget Opened*», в котором критиковалась и высмеивалась политика правительства, опубликовавшего данные об источниках государственных доходов.⁵ Термин «бюджет», появившийся первоначально, как шутка, со второй половины XVIII в. прочно обосновался в правительственном лексиконе.⁶

Словом «бюджет» стали называть речь канцлера казначейства в Англии, содержащую цифровой отчет об истекшем финансовом годе и предложения на будущее.⁷ 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 актов,⁸ вместо него на протяжении данного периода употребляется «ропись доходов и расходов». Изданный 8 марта 1906 г. указ императора, получивший в литературе название «бюджетные правила»,⁹ официально именовался «Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных».¹⁰

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 этому времени уже во всех европейских государствах он вошел 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)».¹¹ В течение всего XIX в. «бюджет» используется в сходном значении – для обозначения сметы или росписи доходов и расходов: «обязанности финансового управления: оно составляет государственную роспись (бюджет)...»;¹² «бюджетные государственные сметы»¹³ 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 Федерации (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;

⁵ World Wide Words: Investigating the English Language across the Globe [Электронный ресурс]: <http://www.worldwidewords.org/topicalwords/twbud1.htm>

⁶ См.: Гинзбург Ю. В., Комягин Д. Л. Эволюция понятий о бюджете // Финансовый вестник. 2014. № 5. С. 9.

⁷ 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.)

⁸ 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).

⁹ См., например: Соловьев К. А. Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27.

¹⁰ Высочайше утвержденные «Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных» от 8 марта 1906 г. // ПСЗ-III. Т. 26. № 26505.

¹¹ Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права/ науч. ред. и автор вступ. ст. А. Н. Козырин; сост., автор статей и коммент. А. А. Ялбулганов. М., 1998. С. 92. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 1.)

¹² Лебедев В. А. Финансовое право: учеб. С. 125.

¹³ Мильгаузен Ф. Б. Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55.

- 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 экономики.¹⁴ 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 науку были внесены государственными преобразованиями 60-х годов XIX в. В. А. Татаринов в своих отчетах обратил внимание на значение правильного осуществления бюджетного процесса,¹⁵ 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».¹⁶

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 отка-

¹⁴ См.: Там же. С. 62.

¹⁵ Ни в правотворческой практике, ни в научных исследованиях XIX – начала XX в. не использовались термины «бюджетный процесс», «стадии бюджетного процесса».

¹⁶ Лебедев В. А. Финансовое право: учеб. С. 171–172.

зывает правительству в утверждении бюджета на очередной год.¹⁷ 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.¹⁸).

Таким образом, бюджет в России XIX – начале 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 столетия 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 России.¹⁹

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»,²⁰ сложно разделить юридическое и экономическое понимание бюджета.

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 излишке.²¹ 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 об исполнении бюджета, он понимается как финансовый план государства, но чаще всего под ним подразумевается государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы.²²

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 – I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»²³ бюджет также определялся как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

¹⁷ 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: Алексеев А. А. Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915.

¹⁸ Подробный разбор взглядов немецких ученых на парламентский кризис 1862–1864 гг. в Пруссии см. также: Алексеев А. А. Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917.

¹⁹ 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.

²⁰ См.: Козырин А. Н. Вступ. ст. // У истоков финансового права. С. 10.

²¹ См.: Годме П. М. Финансовое право /пер. с франц. М.: Прогресс, 1978. С. 18.

²² См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16.

²³ ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

Третье значение понятия «бюджет» раскрывалось в утратившем силу Законе СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»: ²⁴ 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». ²⁵ 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 страны. ²⁶

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 период. ²⁷

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». ²⁸

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», ²⁹ с другой – планирование объема и направлений расхода бюджета, его дефицита фактически детерминировано 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 (далее – СНК СССР) обязан был принимать меры по осуществлению народно-хозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы. ³⁰ Государственный плановый коми-

²⁴ ВВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

²⁵ 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.

²⁶ См.: Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). М., 1919. С. 5.

²⁷ См.: Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

²⁸ Иловайский С. И. Учебник финансового права. 5-е (посм.) изд. Одесса, 1912. С. 141.

²⁹ Кудряшова Е. В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.

³⁰ См.: Бюджетная система Союза ССР: сб. законодательных материалов / сост. С. С. Глезин. М., 1947. С. 11.

тет Совета министров СССР (далее – Госплан СССР) давал заключение Правительству СССР о соответствии проекта государственного бюджета проекту социально-экономического развития на рассматриваемый год.³¹

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).

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».³²

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 управления.³³ 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.

Не раз отмечалось, что бюджет по содержанию представляет собой акт управления, который лишь с формальной точки зрения является законом.³⁴ 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».³⁵

Иными словами, расходы бюджета предопределены содержанием уже принятых и действующих нормативных правовых актов и договоров (соглашений), установивших обязатель-

³¹ См.: Советское финансовое право: учеб. / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 96; Кудряшова Е. В. Указ. соч.

³² См.: Пискотин М. И. Указ. соч. С. 20.

³³ 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.

³⁴ См.: Алексеев А. А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 17.

³⁵ Там же.

ства 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 обязательств.³⁶

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 бюджета.³⁷

Доходы бюджета также предопределены еще до составления проекта бюджета. Это связано не только с тем, что объем расходов в силу принципа их приоритета указывает соответственно 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.)». ³⁸ 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 доходов.³⁹ 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 правовых нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения.⁴⁰

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.

³⁶ 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» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

³⁷ Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

³⁸ Жез Г. Общая теория бюджета. С. 205.

³⁹ Штурм Р. Указ. соч.

⁴⁰ 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 1/12 от показателей бюджета прошлого года.

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 в силу его особой значимости для государственной жизни, для того, чтобы цифровые установления финансового плана получили обязательную юридическую силу.

План-прогноз не может иметь обязательный характер, но с момента утверждения законом либо актом органа местного самоуправления он обретает юридическую силу. «Хозяйственный план государства, государственная предварительная смета»⁴¹ 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. При этом акт, в котором дано такое определение, называется государственной росписью или бюджетом.⁴²

М. И. Пискотин сформулировал проблему соотношения бюджета и закона о бюджете и сделал бесспорный вывод о том, что лишь после утверждения бюджет – финансовый план государства – становится официальным бюджетом.⁴³

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 слова.⁴⁴ 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).

Каково соотношение юридической силы закона о бюджете с иными законами? 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 также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы».⁴⁵

Функции бюджета и бюджетная политика

С экономической точки зрения можно выделить следующие функции бюджета: перераспределительную (по отношению к национальному богатству) и прогностическую, когда бюд-

⁴¹ Еллинек Г. Бюджетное право. Ростов-н/Д, 1906. С. 1.

⁴² См.: Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права. М., 2004. С. 126.

⁴³ См.: Пискотин М. И. Указ. соч. С. 16.

⁴⁴ См.: Козырин А. Н. Бюджетное право современной Японии // Публичные финансы государств АТ Р: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998.

⁴⁵ 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.

жет 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. 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.).

Данная функция бюджета тесно связана с категорией «бюджетная политика», которая является ключевым звеном экономической политики государства⁴⁶ 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 государства.⁴⁷ 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 отношений.⁴⁸ Приведенное определение некон-

⁴⁶ Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право: ежегодник ЦППИ. Т. 1. М.: АНО ЦППИ, 2006. С. 20.

⁴⁷ См.: Аристотель. Политика. М., 2010.

⁴⁸ См.: Смирникова Ю. Л. Регулятивная функция современного финансового права. СПб., 2011. С. 130.

кретно, 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 бюджетная политика является политикой 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 преломляются 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 составляющих.⁴⁹

Институциональная составляющая бюджетной политики представляет собой совокупность органов публичной власти, организаций и общественных институтов, уполномоченных реализовывать бюджетную политику.⁵⁰

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.

⁴⁹ Эта методика впервые была подробно изложена в работе: *Козырин А. Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. С. 8.

⁵⁰ 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 методологии, Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики, Департамент финансовой политики, Департамент бюджетной политики в отраслях экономики, Департамент межбюджетных отношений, Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки 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 правовых 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 бюджетной политики связана с реализацией перераспределительной функции бюджета.

Вторая часть бюджетной политики имеет относительно самостоятельный характер и касается таких специфических 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 бюджета.⁵¹ Проиллюстрировать это можно словами В. А. Лебедева о том, что «не каждая, однако, цель государственная влечет за собой расход из государственной казны» и «потребность, не вызываемая течением государственной жизни, не должна существовать, так как это фальшивая потребность».⁵²

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 РФ Федеральному Собранию РФ является лишь одним из многих документов стратегического планирования (посланий, доктрин, концепций, основных направлений политики), которые должны быть согласованы между собой и найти отражение в бюджете.⁵³ 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.⁵⁴ Следующим инструментом реа-

⁵¹ См. например: *Брюммерхофф Д.* Теория государственных финансов. Владикавказ, 2002. С. 111.

⁵² *Лебедев В. А.* Финансовое право: учеб. М., 2002. С. 116.

⁵³ 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.

⁵⁴ См., например: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержден-

лизации 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 опубликование в недвусмысленном виде бюджетной документации, гласность исполнения бюджета и деятельности органов государственного финансового контроля, что позволяет также организовать взаимодействие различных сил для достижения 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...»⁵⁵ 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 другу.⁵⁶ Следует признать, что идеологическая составляющая непосредственно связана с моралью, игнорирование которой может привести к непопулярности и невозможности реализации принимаемых целей и задач.⁵⁷

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 явление позитивное консервативную бюджетную политику. Такая политика считается нормальной для финансового органа и направлена на увеличение бюджетных доходов, сохранение

ный 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ См.: Российская правовая политика: курс лекций. М., 2003. С. 29.

⁵⁷ 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 в 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>).

и умеренное расходование бюджетных средств, на снижение факторов риска, возникающих в ходе бюджетного процесса. В связи с этим можно вспомнить высказывание 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 несообразность расходов с приходами», а «соразмерность восстанавливается двумя способами: сокращением издержек и приумножением доходов». ⁵⁸

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». ⁵⁹ 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. ⁶⁰

Резюмируя все вышесказанное в отношении бюджетной политики, можно сформулировать такой вывод: учитывая правовой характер бюджетной политики, следует говорить о наличии или отсутствии бюджетной политики 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.

⁵⁸ У истоков финансового права... С. 35–37.

⁵⁹ Цит. по: Пушкарёва В. М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 6.

⁶⁰ См. подробнее: Комягин Д. Л. Бюджетное право России. С. 78, 102, 128–129.

1.2. Бюджетный метод ведения государственного хозяйства

Категория «государственное хозяйство» как таковая не является новой для науки финансового права. Теоретико-правовые разработки в сфере финансово-правовых основ государственного хозяйства приходятся еще на период 19–20 века, были упоминания о сущности государственного хозяйства в литературе и более раннего периода. О государственном хозяйстве речь велась в трудах, например, Э. Н. Берендтса («Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. Санкт-Петербург, 1914» – глава II «Права и обязанности подданных в области государственного хозяйства»);⁶¹ С. Ю. Витте («Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах»);⁶² Д. Н. Губарева («Записки по поводу русского государственного хозяйства (20 апр. 1888 г.). Рязань, 1888»); Н. Ф. Денисюк («Государственное хозяйство в популярном изложении. Пг., 1915»); Н. А. Крюкова («Государственно хозяйство России по росписям доходов и расходов. М., 1906»); И. Х. Озерова («Основы финансовой науки. М., 1908» (стр. 77–152)); Н. Г. Растеряева («Государственное хозяйство: Курс финансовой науки. СПб., 1904») и др. В литературе встречалось также понятие «финансовое хозяйство государства», упоминаемое в содержании, идентичном государственному хозяйству (Иловайский С. И. («Конспект лекций по финансовому праву, читанных в 1888–1889 академическом году в Императорском Новороссийском университете. Одесса, 1889») (стр. 16)). Во многих работах категория «государственное хозяйство» представлена на уровне исследования слагаемых ее отношений – формируемых государством доходов и осуществляемых расходов, полномочий государственных учреждений по отношению к публичным финансам.

Представляется, категорию «государственное хозяйство» следует «вернуть» в понятийный аппарат науки финансового права как вбирающую в себя особенности государства – субъекта, в чьем ведении находятся финансы, которые он использует в целях материально-экономического обеспечения своей деятельности. Государственное хозяйство – это деятельность государства, которая «имеет целью правильное, целесообразное добывание... средств для удовлетворения потребностей» государства.⁶³ Более того, данную категорию, по мнению автора, с теоретико-правовой точки зрения, а также с учетом подхода формирования понятийно-категориального аппарата финансово-правовой науки нужно «сочетать» с фактом наличия у государства бюджета, без которого его существование затруднительно. Бюджет выступает объективно необходимым атрибутом государства, выражающим его отраслевой правовой статус в связи с проявлением государственного суверенитета в сфере финансов. В связи с этим автор предлагает категорию «бюджетный метод ведения государственного хозяйства» как финансово-правовую категорию, охватывающую комплекс отношений и статус государства в сфере финансов.

Прежде чем сформулировать понятие предложенной категории, заметим, что бюджетный метод ведения государственного хозяйства прошел сложные вехи своего становления и развития в условиях совершенствования, усложнения сферы публичных финансов.

Предтечей организованности публичных финансов, в последующем доведения их с юридической и организационной точек зрения до бюджетного метода ведения государственного хозяйства, бюджетного устройства как основополагающих характеристик государства выступают способы «присвоения», реализующиеся в ранние периоды становления государства. Эко-

⁶¹ Книга переиздана: Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013.

⁶² Книга переиздана: Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М., 1997.

⁶³ См.: Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 12.

номисты историю становления государственного хозяйства анализируют сквозь призму формирования власти вождя, короля, обособления его собственности в результате присвоения материальных благ. «Власть и юрисдикция ...вырастали на основе ...отношений собственности».⁶⁴ Становление института собственности, юридическое обеспечение его защиты выступили факторами усиления организованности финансов и совершенствования управления ими в лице уполномоченных государством субъектов.

Впоследствии, за этапами присвоения, получили развитие и юридическое оформление отношения натурального товарообмена, за ними – товарно-денежные отношения, позволяющие распределить денежные средства в интересующих общество и государство формах и задачах. Это послужило прочной основой для становления и официального признания денежной системы, восприятия денег как всеобщего эквивалента, организации централизованной системы денежного обращения. В связи с необходимостью контроля над аккумулярованием и использованием государственных денег в рамках товарно-денежных отношений государство постепенно перешло от слабо организованного, примитивного управления к управлению государственными «делами» посредством организованного учета своих доходов и расходов. В свою очередь, это способствовало усложнению финансовых отношений, выступило почвой для формирования бюджетного метода ведения государственного хозяйства, установления элементов бюджетного устройства государства, оформления юридического регулирования соответствующих ему общественных отношений.

На протяжении столетий практика в сфере финансов и реализация основ государственного строя показали, что управление государством наиболее удобно с организационной и экономической точек зрения осуществлять посредством сосредоточения и использования денежных средств «заключением» их в специальные централизованные фонды, при этом распределять бремя финансирования и реализации задач и функций государства между различными территориальными образованиями в его составе. Сбережение обогащает государство. Как в свое время заметил известный экономист Дж. С. Милль, «однажды произведенное сбережение становится фондом».⁶⁵

Формирование публичного денежного фонда государства, обособление его от материальных сбережений частных хозяйствующих субъектов и предполагает ведение публичного – государственного – хозяйства особым методом, присущим исключительно государству как публично-правовому субъекту. Им выступает бюджетный метод. Следовательно, в общем виде бюджетный метод ведения государственного хозяйства заключается в формировании и обеспечении функционирования специальных публично значимых фондов – бюджетов, находящихся в ведении государства и входящих в его состав территориальных (публично-правовых) образований, в случае наделения их государством соответствующей компетенцией, т. е. легитимизации их финансовой деятельности в ее многообразном проявлении (бюджетная деятельность, деятельность по введению налогов и др.).

Таким образом, организация бюджета позволила государству перейти от ведения хозяйства посредством присвоения к сбережению, т. е. становлению бюджетного метода ведения государственного хозяйства в его сложном содержании и столь важном для государства функциональном предназначении, выражающемся, в общем виде, в создании материально-финансовой основы реализации задач и функций государства. Сформировалось убеждение, что бережливость «сохраняет существующий капитал народного богатства и способствует к увеличению его».⁶⁶

⁶⁴ См.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 2009 (серия «Антология экономической мысли»). С. 408.

⁶⁵ *Милль Дж. С.* Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии: В 3-х томах. Том. 1. М., 1980. С. 170, 171.

⁶⁶ *Милль Дж. С.* Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 24.

Отмеченные процессы актуализировали вопросы юридического регулирования сосредоточения, удерживания аккумулированных государством денежных средств, их должного использования с учетом государственных интересов и полномочий – опять же юридической защиты собственности. Как следствие – остро встала проблема юридической организации финансирования государственных расходов на мероприятия по защите суверенного и имущественного статуса главы государства. Защита собственности потребовала особую подготовленность. Поэтому получил развитие государственный аппарат управления в виде системы органов государственной власти, профессионально реализующих функции и задачи государства. Известный ученый Т. Мальтус, исследовавший «опыт народонаселения», высказал утверждение, что «всякое улучшение государственного управления должно происходить от людей», которых «естественнее всего искать среди класса собственников».⁶⁷ Управление стало выступать в качестве неотъемлемого атрибута государственной деятельности в сфере финансов. Иными словами, бюджетный метод ведения государственного хозяйства выполняет управленческую роль по отношению к сфере финансов – как публичных (бюджет, иные публичные фонды в условиях признания их легитимности, находящиеся под прямым влиянием государства), так и частных финансов (влияние взимаемых в бюджет налоговых доходов на экономическую активность частных хозяйствующих субъектов).

Как было отмечено, в основу бюджетного метода ведения государственного хозяйства с организационно-юридической, экономической точек зрения положено формирование и обеспечение функционирования бюджета. Это делает актуальным анализ сущности бюджета для тематики настоящей работы.

Финансово-правовая категория «бюджет» происходит от английского слова «budget», означающего «кошелек», «сумка», «расчет приходов и расходов».⁶⁸ В аспекте характеристики государства бюджет приобретает публично-правовой смысл. Государство концентрирует в своем распоряжении значительную часть национального дохода в целях реализации своих задач и функций – финансирования возникающих затрат в режиме расходов. «Государство не может развиваться, не рассчитав свои доходы и расходы на следующий год».⁶⁹ Расчет доходов и расходов, выявление оснований нехватки бюджетных средств (дефицит) выполняют информационную роль, присущую публичным финансам в целом. Соответственно бюджетный метод ведения государственного хозяйства, подразумевающий наличие бюджета, имеет глубокие информационные основы. Именно с целью расчета государственных доходов и расходов, сосредоточения данных о них в одном источнике государство и формирует бюджеты (государственный бюджет, бюджеты публично-правовых образований). Бюджет как таковой, будучи составной частью финансовой системы, становится централизованным денежным фондом, принадлежащем государству на праве собственности. В свою очередь, это подразумевает жесткую юридическую регламентацию государством его формирования, распределения и использования, моментов соприкосновения с иными звеньями финансовой системы.

Финансовая система понимается как совокупность финансовых отношений по образованию и использованию фондов денежных средств различной функциональной предназначенности (централизованные фонды, страховые фонды, децентрализованные фонды предприятий и организаций, банки и др.).⁷⁰ Она включает звенья как публично-правового, так и частного правового характера, взаимодействующие между собой, в том числе по линии поступления

⁶⁷ См.: Мальтус Т. Опыт о законе народонаселения. Петрозаводск, 1993. С. 63.

⁶⁸ См.: Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. М., 2010. С. 109.

⁶⁹ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. С. 105.

⁷⁰ См.: Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1985. С. 20; Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. 2006. № 8; Петрова Г. В., Конохова Т. В. и др. Правовое регулирование защиты российской финансовой системы // Законодательство и экономика. 2001. № 12; Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России. М., 2006. С. 5–26.

и использования денежных средств, в целях реализации как государственных, так и частных интересов, защищаемых государством (возложение налогов на организации, в результате чего в бюджет поступают доходы, предоставление денег из бюджета в режиме бюджетных инвестиций в целях поддержки предприятий и т. д.). Следует согласиться с мнением доктора юридических наук, профессора О. Н. Горбуновой, обосновывающей наличие прямых и обратных связей между различными звеньями финансовой системы, финансовыми правоотношениями: «любые мероприятия государства могут быть успешно осуществлены только при условии хорошо развитой финансовой системы государства и норм финансового права, регулирующих эту систему».⁷¹ Это подразумевает, что средства, сосредоточенные в бюджетах, направляются на поддержку иных звеньев финансовой системы (в режиме государственных расходов, целевых программ), что информирует о состоянии этих звеньев. Поэтому бюджеты (бюджетная система как их совокупность), будучи фондами, опосредующими распределение национального дохода в общегосударственных интересах, занимают основное место в финансовой системе.

При том, что все звенья финансовой системы характеризуются спецификой формирования и использования, связующим их моментом является система взаимосвязанных, «взаимообменных» потоков денежных средств: из бюджета – в связи с использованием – расходованием сосредоточенных в нем средств, в бюджет – в связи с направлением обязательных платежей, например, в виде налогов, уплачиваемых хозяйствующими субъектами. Отсюда бюджетный метод ведения государственного хозяйства имеет организующее, как следствие – управленческое – значение для финансовой системы в целом.

Отмеченная роль бюджета прослеживается в юридическом регулировании соответствующих финансовых отношений. Действующее законодательство России бюджет трактует как «форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ).⁷²

В финансово-правовой науке сущность бюджета характеризуется неоднозначно. Бюджет понимается как отношения по поводу распределения национального дохода для формирования централизованного денежного фонда в целях выполнения функций государства;⁷³ «абстрактное выражение всех процессов в области экономики и социальной сферы, происходящих в государстве». Бюджет – это доходы и расходы государства, он позволяет аккумулировать основные публичные ресурсы, предназначенные для финансового обеспечения государства.⁷⁴ Сведя воедино различные подходы к сущности бюджета, его следует рассматривать в трех аспектах: материально-правовом, экономическом, публично-правовом. Разностороннее понимание бюджета сформировалось к концу 19 века – началу 20 века. До этого периода он рассматривался, например, как акт одобрения доходов и расходов государства (Р. Штурм),⁷⁵ «зависимость доходов от расходов», «закон государственного хозяйства» (Л. Штейн),⁷⁶ «экономический план» (И. Х. Озеров),⁷⁷ «по форме закон; по содержанию ... административная мера» (М. Коркунов).⁷⁸

⁷¹ Горбунова О. Н. Экологическая катастрофа и проблемы финансового права // Финансовое право. 2010. № 12. С. 13.

⁷² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁷³ См.: Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 6–23.

⁷⁴ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. С. 99, 160.

⁷⁵ См.: Штурм Р. Бюджет. СПб., 1907. С. 3.

⁷⁶ См.: Штейн Л. Финансовая наука. Государственное хозяйство. СПб., 1885. Вып. 1.

⁷⁷ См.: Озеров И. Х. Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. В серии «Научное наследие». М., 2008. С. 37–38.

⁷⁸ См.: Коркунов М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1905. Изд. 5. С. 130.

В материально-правовом смысле бюджет выполняет роль фонда денежных средств, находящегося в ведении государства. Бюджетом как фондом наделяются входящие в состав государства публично-правовые образования. В широком смысле фонд – совокупность денежных и иных ресурсов целевого назначения, находящихся в распоряжении хозяйствующих субъектов, государственных институтов.⁷⁹ В таком качестве бюджет имеет следующие особенности, обуславливающие специфику бюджетного метода ведения государственного хозяйства.

Во-первых, бюджет имеет денежный характер. Его функционирование позволяет сосредоточить и использовать денежные средства в режиме доходов и расходов соответственно, что характеризует важнейшие содержательные стороны бюджетного метода ведения государственного хозяйства. Иными словами, бюджет составляет материальную основу ведения государственного хозяйства, подразумевая сосредоточение и организацию использования государственных денег. Соответственно, категории «бюджет» и «бюджетный метод ведения государственного хозяйства», «государственное хозяйство» – не разнопорядковые, а взаимосвязанные категории, первая имеет обуславливающее значение.

Во-вторых, все операции с денежными средствами государства осуществляются, контролируются в рамках и в связи с формированием и функционированием бюджета. Поэтому все доходы и расходы государства, источники финансирования возникшего дефицита ресурсов государства должны быть объединены в бюджетном фонде. Тем самым этот насыщает бюджет сведениями об источниках обогащения государства, наличии у него финансовых обязательств, как погашенных, так и непогашенных, информирует о финансовой обстановке в государстве и обществе в целом. Бюджет в рассмотренном аспекте создает оптимальные условия для организации государственного хозяйства, организации оборота государственных денежных средств и контроля за ними, формулирует информационную основу соответствующих отношений.

В-третьих, бюджет понимается с позиций гражданско-правового института собственности, сложившегося в государстве с учетом его исторического развития. Сосредотачиваемые в бюджете денежные средства приобретают статус казны, принадлежащей государству (его территориальным образованиям) на праве государственной (муниципальной) собственности. Данные положения юридически закрепляются законодательством государств (в России – статьи 214, 215 Гражданского кодекса РФ, части 1).⁸⁰ Следовательно, бюджет одновременно характеризуется и гражданско-правовым, и финансово-правовым режимами функционирования. Собственность признается «основой», «опорой» суверенитета государства, позволяющей ему реально управлять обществом.⁸¹ Государственный суверенитет в его разностороннем проявлении вряд ли может быть реализован вне публичных финансов, заключенных в бюджет.

В-четвертых, с усложнением государственного хозяйства бюджет приобрел определенную структуру, не нарушающую его целостность как фонда, предполагающую развитие бюджетных правоотношений различных видов, обслуживающих функционирование бюджета. Например, по законодательству России, бюджет включает доходную и расходную части; источники финансирования дефицита бюджета; целевые бюджетные фонды различной предназначенности (по анализу гл. 4 Бюджетного кодекса РФ). В условиях политической и социально-экономической напряженности также стало актуальным формирование в составе бюджета резервных фондов для финансирования разного рода непредвиденных расходов (ликвидаций последствий стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций и т. д.), что является характерной чертой модификации современного бюджетного метода ведения государственного хозяйства. Например, ст. 81, 82 Бюджетного кодекса РФ допускают формирование в составе

⁷⁹ См.: Емельянов А. С. Понятие фонда денежных средств в российском праве // Финансовое право. 2002. № 1. С. 49; Щекин Д. М. Публичные денежные фонды как основополагающая категория финансового права // Бюджетное право РФ. Ежегодник. 2006 год. М., 2007. С. 120.

⁸⁰ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁸¹ См.: Биндер М. А. Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата, 1967. С. 57.

соответствующих бюджетов бюджетной системы России резервных фондов органов власти (Правительства РФ, Президента РФ, высших исполнительных органов власти субъектов РФ, местных администраций).

Таким образом, материально-правовая – «фондовая организация» – придает бюджету как звену публичных финансов особую форму. Своего рода фондирование, подчиняющееся централизованным подходам к сосредоточению и использованию государственных средств – управлению ими, способствует эффективному обращению с публичными финансами, направлению их на обеспечение государственных потребностей. Соблюдение нормативно установленных правил функционирования бюджета подкрепляется контрольными мероприятиями, а также мерами ответственности, применяемыми в случае несоблюдения либо недолжного соблюдения бюджетного законодательства в рамках соответствующих правоотношений. Отмеченное позволяет сделать вывод о подкреплении бюджетного метода ведения государственного хозяйства различными финансово-правовыми, бюджетно-правовыми институтами, регулирующими финансовые правоотношения различных видов (финансовый – бюджетный – контроль, ответственность за нарушение финансового законодательства, доходы и расходы бюджета, бюджетный дефицит и др.)

С материально-правовым аспектом бюджета тесно связана его экономическая составляющая. Бюджет имеет экономическое содержание как «финансовый план», разрабатываемый и реализуемый в связи с распределением национального дохода страны посредством мобилизации и использования денежных средств в пользу публичных нужд.

Однако понимание бюджета как «плана» не отражает его характеристики в качестве экономико-материальной основы государственного хозяйства. Еще Г. Жез утверждал, что не всякая «таблица доходов и расходов» может быть воспринята как «бюджет». Особенностью бюджета является его нацеленность на «предвидение», сопоставление доходов и расходов государства на предстоящий промежуток времени, объема имеющихся у государства средств и их недостаток, выражение в нем юридической воли государства на управление финансами. Это отличает бюджет от баланса, отчета.⁸² Следовательно, бюджет несет в себе черты не только государственно значимой информации финансово-экономического характера, но и опосредует управленческое воздействие государства на общество. Такое усложненное понимание бюджета знаменовало то, что его составление постепенно приобретало все более важное значение для ведения государственного хозяйства, позволяя организованно планировать публичные денежные отношения.

Отмеченное подтвердило необходимость упорядочения отношений по составлению бюджета в порядке государственного нормотворчества. Это выступило основой публично-правового понимания бюджета: бюджет – разрабатываемый в установленной нормами права форме финансовый план государства. Как правовой акт, закон он утверждается представительным, законодательным органом в рамках бюджетного процесса, регулирует разнородные отношения, возникающие в связи с формированием и функционированием централизованного денежного фонда, с учетом экономических потребностей государства и общества. Следовательно, отношения, опосредующие функционирование бюджета, должны носить исключительно правовую форму.

Таким образом, бюджет приобрел правовую форму в результате совершенствования государственного хозяйства, точнее, связанных с ним общественных отношений, доведения их до уровня предмета нормативного правового регулирования. Это знаменовало становление отрасли финансового права, обособление в его составе бюджетного права как подотрасли, разнообразие источников финансово-правового регулирования.⁸³

⁸² См.: Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

⁸³ См. также: Пеикова Х. В. Бюджетное право России: Учебник. М., 2012. С. 4–11.

Правовая форма бюджета подразумевает не только его организованное принятие – утверждение соответствующего правового акта, но и особый порядок его исполнения, обеспечиваемый контролем со стороны уполномоченных органов. Значимое для ведения государственного хозяйства исполнение бюджета охватывается бюджетными правоотношениями, развивающимися в рамках бюджетного процесса (бюджетные процессуальные правоотношения по формированию доходов, санкционированию и финансированию расходов, финансированию дефицита бюджета, составлению отчетов и др.). Разнообразие этих правоотношений, в свою очередь, характеризует содержательные стороны ведения государственного хозяйства бюджетным методом.

Исходя из отмеченного, бюджет рассматривается как централизованный публичный денежный фонд, сформированный в целях финансового обеспечения задач и функций государства на различных территориальных уровнях, опосредуемый взаимосвязанными бюджетными правоотношениями различных видов, подвергаемый управленческому воздействию государства и одновременно позволяющий управлять иными звеньями финансовой системы.

Из взаимосвязанного анализа различных сторон понимания бюджета следует, что бюджет стал выступать основой ведения государственного хозяйства, приобретая материально-правовые, экономические, публично-правовые характеристики, постепенно усложняющиеся под влиянием совершенствования государственной деятельности в сфере финансов. Такое значение бюджета, в свою очередь, обусловило юридическое оформление бюджетного метода ведения государственного хозяйства, организационно и экономически удобного для функционирования государства. Иными словами, бюджет и соответствующие бюджетно-правовые понятия, категории, выражающие сопутствующие его функционированию бюджетные правоотношения, присущи всем государствам, характеризующимся финансово-правовой организованностью, с материально-организационной точки зрения обеспечивают государственный суверенитет.

Финансовая обеспеченность государства предполагает поступление денежных средств в бюджет, а также их использование – на финансирование расходов, погашение возникшего дефицита ресурсов. Поэтому первично основу финансовой практики любого государства составляют два взаимосвязанных процесса и соответствующие им финансовые (бюджетные) правоотношения. Первый процесс – поступление денежных средств – охватывается категорией «государственные доходы», второй – распоряжение ими – категорией «государственные расходы».⁸⁴

Вместе с этим, усложнение финансовой практики государства показало, что только развитие разнообразных групп бюджетных правоотношений обеспечивает оптимальное функционирование бюджета, управление финансами. Иными словами, ведение государственного хозяйства бюджетным методом стало опираться не только на, собственно, правоотношения по формированию доходов, осуществлению расходов, но и на правоотношения по организованному планированию формирования бюджетного фонда в рамках бюджетного процесса – бюджетные процессуальные правоотношения, бюджетные контрольные правоотношения, правоотношения по финансированию бюджетного дефицита, межбюджетные отношения и иные правоотношения, сопутствующие функционированию бюджета. Соответственно бюджетный метод ведения государственного хозяйства приобрел комплексное содержание, охватывающее различные взаимосвязано функционирующие бюджетные отношения, получивших юридическую форму.

Исходя из смысла, природы бюджетных правоотношений, развития их в рамках и в связи с ведением государственного хозяйства, их обязательным участником выступает само государство (публично-правовые образования в его составе), реализуя публичные финансовые интересы. Как следствие – ведение государственного хозяйства бюджетным методом

⁸⁴ См. также: Финансы: Учебник / Под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 240.

стало восприниматься как необходимый атрибут государственной деятельности. В последующем государственное хозяйство в финансово-правовой науке стало рассматриваться в аспекте финансовой деятельности государства, вторая рассматривалась как базисная категория соответствующей области научных знаний.⁸⁵ Получило развитие и ее направление – бюджетная деятельность. Бюджетная деятельность в современном понимании – это часть финансовой деятельности государства, связанная с нормативным установлением и формированием бюджетных правоотношений по образованию, распределению и использованию бюджета и иных сопутствующих функционированию бюджета правоотношений в целях финансового обеспечения реализации задач и функций государства и публично-правовых образований.

Бюджетный метод ведения государственного хозяйства, выражая особенности отраслевого статуса государства, имеет публично-правовые (юридические) и экономические основы, взаимосвязанные между собой, обусловленные проанализированными выше свойствами бюджета. Эти основы предопределяют содержание, специфику бюджетно-правового регулирования в государственном хозяйстве в тот или иной период.

Публично-правовые основы бюджетного метода ведения государственного хозяйства заключаются в следующем.

Бюджетный метод ведения государственного хозяйства нацелен на финансовое обеспечение волеизъявления, деятельности государства – непосредственно, его функций. Функции государства являются «классической» публично-правовой категорией. Они понимаются как основные направления его деятельности, воплощающие сущность и социальное назначение, задачи по управлению обществом присущими ему публично-правовыми методами.⁸⁶ К числу функций государства относятся, например, социально-экономическая, контрольная, правоохранительная, фискальная и др. Немалая часть государственных расходов в период существования государства, достигнувшего высокого уровня совершенствования хозяйства, устройства, сводится к финансовому обеспечению социально-экономической функции. Содержание этой функции государства охватывает мероприятия социально-экономического, культурного характера, осуществляемые в рамках социальной инфраструктуры – совокупности объектов, учрежденных для предоставления общественно значимых услуг, удовлетворяющих материальные, физические и духовные потребности общества: учреждения здравоохранения, образования, социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства и др.

Следует заметить, что опосредующее реализацию функций государства государственное управление осуществляется органами государственной власти, публичное управление на местном уровне – органами местного самоуправления. При этом деление государства на территории в целях оптимальной реализации власти, управления, также выступающее результатом его волеизъявления, обуславливает и виды бюджетов, принадлежащих публично-правовым образованиям. Юридическая наука признает: «чтобы государство могло наиболее полно и эффективно осуществлять суверенную власть на своей территории, его территория должна быть надлежащим образом организована».⁸⁷ В данном случае имеется ввиду «организация» «частей» государства», подразумевающая адекватное формирование и распределение публичных денежных средств, формирование бюджетов разных уровней, складывающихся в бюджет-

⁸⁵ О финансовой деятельности см.: *Ашмарина Е. М.* Финансовая деятельность современного государства. С. 85–90; *Бельский К. С.* Финансовое право: наука, история, библиография. М. 1994. С. 27; *Виницкий Д. В.* Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права // *Государство и право.* 2003. № 2. С. 17–27; *Запольский С. В.* О правовой природе финансовой деятельности государства // *Ежегодник МАФП.* 2003 г. М., 2004. С. 20–29; *Карасева М. В.* Финансовая деятельность государства – основополагающая категория финансово-правовой науки // *Правовая наука и реформа юридического образования:* Сб. науч. тр. Воронеж, 1995. Вып. 1. С. 55–61; *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 9–59; *Соколова Э. Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований: Монография. М., 2007.

⁸⁶ См.: *Байтин М. И.* Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 190.

⁸⁷ *Миронов О. О.* Субъекты советского государственного права. Саратов, 1975. С. 31.

ную систему государства. Государственное и местное управление сферой финансов, знаменующие публично-правовые основы бюджетного метода ведения государственного хозяйства, во многом совпадают по содержанию, но различаются по территории охвата власти, признаку суверенности государственной власти.

Отмеченная взаимосвязь бюджетного метода ведения государственного хозяйства и функций государства ставит перед нами вопрос о проявлении государственного суверенитета в первом.

В юридической науке сложилось понимание государственного суверенитета как совокупности свойств государственной власти (верховенство, независимость, самостоятельность), имеющих политико-правовые формы.⁸⁸ Суверенитет государства охватывает суверенные полномочия, которые выполняет государство, будучи субъектом публичного права. К таковым применительно к сфере бюджетного метода ведения государственного хозяйства относятся: право на бюджет, право на придание ему формы закона, право на взимание налогов и сборов и направление их в доходы бюджета, право на использование бюджетных средств – в форме расходов бюджета, финансирование дефицита бюджета, распределение средств между бюджетами («бюджетное регулирование»), формирование в составе бюджета фондов для развития межбюджетных отношений, право на осуществление контроля за функционированием бюджета и др. Суверенный характер носит также принадлежащее государству полномочие нормативного правового регулирования бюджетных правоотношений. Бюджетные правоотношения, развивающиеся в связи с реализацией бюджетного метода ведения государственного хозяйства, как и финансовые правоотношения иных видов, требуют детального нормативного регулирования. Это означает, что они существуют в форме, предусмотренной нормами права.

Осуществление государственных полномочий – как суверенных, так и несуверенных, – невозможно вне финансового обеспечения государства, в свою очередь, выступающего результатом ведения государственного хозяйства бюджетным методом. Это учитывается при планировании использования денежных средств государства в режиме расходов бюджета. Следует заметить, что важнейшей статьёй государственных расходов является финансирование органов власти: текущие расходы на материально-техническое обеспечение их деятельности, выплату заработной платы государственным служащим, содержание помещений, где они осуществляют деятельность и др. Это получает отражение в планировании расходной части бюджета государства, публично-правового образования на конкретный финансовый период (по анализу ст. 8, приложения 9 Федерального закона от 2 декабря 2013 г. «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»).

Таким образом, связь между бюджетным методом ведения государственного хозяйства и функциями государства, государственным суверенитетом, выражающая публично-правовые основы первого, заключается в следующем. Во-первых, реализация государственного суверенитета проявляется в установлении государством нормативных основ ведения государственного хозяйства бюджетным методом, вследствие чего развиваются бюджетные правоотношения с участием государства. Во-вторых, выполнение функций государством, связанных с реализацией его суверенных (и несуверенных) полномочий, требует финансово-материальных ресурсов. Эти денежные средства сосредотачиваются в режиме бюджетных доходов и используются в режиме бюджетных расходов.

Публично-правовые основы бюджетного метода ведения государственного хозяйства обусловлены его экономическими основами.

⁸⁸ См.: Манелис Б. А. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент, 1964. С. 76; Шевцов В. С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии). М., 1978. С. 107.

⁸⁹ СЗ РФ. 2013. № 49. Часть 1. Ст. 6350.

Экономические основы исследуемой категории заключаются в том, что функционирование бюджета имеет черты распределительного процесса, присущего финансам в целом.⁹⁰ Возлагаемая на бюджет функция распределения денежных средств в виде распределения национального дохода проявляется на ведомственном и территориальном уровнях. Первый затрагивает организации и иные хозяйствующие субъекты (направление им денежных средств из бюджета – в режиме расходов бюджета, уплата ими обязательных и иных платежей, поступающих в бюджет – в режиме доходов бюджета), второй касается межтерриториального распределения денежных средств.

Межтерриториальное распределение бюджетных средств выступает важнейшей составляющей бюджетного метода ведения государственного хозяйства. Показателем финансового благополучия государства является уровень экономического развития публично-правовых образований в его составе. Поэтому государство обязано обеспечить свои территории необходимым объемом финансовых ресурсов. Одним из обеспечивающих факторов служит так называемое «бюджетное регулирование», охватывающее юридически установленное распределение бюджетных средств в режиме нормативов отчислений от доходов из одного бюджета бюджетной системы государства в другой (регулирующие доходы бюджета), межбюджетные отношения, в рамках которых разрешаются вопросы распределения бюджетных средств, из одного бюджета в другой выделяются средства в виде дотаций, субвенций, субсидий (межбюджетные трансферты).

Таким образом, экономические основы бюджетного метода ведения государственного хозяйства заключаются в организации бюджетных правоотношений как денежных, имеющих публичное предназначение, обусловленное потребностями перераспределения части национального дохода, сосредоточенного в бюджете, в целях финансового обеспечения задач и функций государства на разных территориальных уровнях.

Формирование и применение бюджетного метода ведения государственного хозяйства как основополагающей финансово-правовой категории дает почву также тому, что государственное хозяйство и частное хозяйство имеют существенные различия, хотя и основаны, изначально, на отношениях собственности. Их разграничение обусловлено различной природой публичного и частного права,⁹¹ публичных и частных финансов,⁹² служащей предметом многочисленных научных исследований. Важность данного разграничения объясняется тем, что в экономической литературе, как российской, так и зарубежной, многие категории, носящие характер финансово-правовых – а значит, публичных («доходы», «бюджет»), употребляются в контексте отношений между частными субъектами («семейный бюджет», денежные средства организаций, «бюджетная система предприятия» и др.).⁹³ Это вызывает вопросы относительно трактовки их содержания.

Существенным отличием государственного и частного хозяйства является то, что действия уполномоченных субъектов в рамках первого и соответствующие им отношения напрямую не подчиняются принципам построения экономической системы (принципу свободной конкуренции, спроса и предложения и др.), не складываются стихийно под влиянием экономически значимых обстоятельств. Они обусловлены публичными потребностями – реализацией функций и задач государства, государственным суверенитетом и государственным управ-

⁹⁰ См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 76; Родионова В. М. Вопросы сущности и функций советских финансов. М., 1987. С. 20.

⁹¹ См.: Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 350; Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998 (в серии «Классика российской цивилистики»). С. 37–49; Попондопуло В. Ф. О частном и публичном праве // Правоведение. 1994. № 5/6. С. 53.

⁹² См.: Годме П. Финансовое право. М., 1978. С. 41–42; Гольцев В. А. Финансовое право. М., 1902. С. 4; Zen С. Повторительный курс финансового права. М., 1913. С. 13.

⁹³ См., напр.: Чернов А. Ю. Личные финансы: доходы и расходы семейного бюджета. М., 1995. С. 5; Grinyer J. R. Sinclair C. D., Ibrahim D. N. Management Objectives in Capital Budgeting // Financial Practice and Education. 1999. № 2. С. 12.

лением, подразумевают организацию и функционирование публично значимого денежного фонда, основанные на жестких юридических предписаниях, исполнение которых гарантировано государственным контролем и принуждением. Государство в принудительном порядке обеспечивает свои доходы; производит расходы в соответствии с общественными потребностями, оказывает всестороннее управленческое воздействие на общественные отношения. Развивающиеся в рамках частного хозяйства отношения подвергаются, прежде всего, субъективной оценке их участников относительно целесообразности и эффективности для реализации частных интересов конкретных субъектов, а также принципам сложившейся в стране экономической системы. Тем не менее, нельзя отрицать, что имеющие место в экономике процессы оказывают влияние и на публичные финансы – бюджет (например, планирование в нем расходов с учетом необходимости оказать финансовую поддержку различным сферам экономики, снижение уровня прибыли организаций сказывается на пополнении доходов бюджета от налога на прибыль и т. д.).

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.