

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	9
ВВЕДЕНИЕ	12
РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОБЩАЯ ЧАСТЬ	
ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ	17
§ 1. Бюджет как правовая и экономическая категория. Бюджет как часть казны.....	17
§ 2. Эволюция понятий о бюджете и государственном хозяйстве.....	19
§ 3. Бюджет как форма и план финансовой деятельности	24
§ 4. Бюджет как закон и как правовой акт.....	27
§ 5. Виды бюджетов	31
§ 6. Функции бюджета и бюджетная политика	35
<i>Контрольные вопросы.....</i>	43
<i>Рекомендуемая литература.....</i>	44
ГЛАВА 2. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	46
§ 1. Бюджетное право: предмет и метод.....	46
§ 2. Принципы бюджетного права.....	53
Система принципов бюджетного права.....	53
Общеправовые и конституционные принципы	55
Принципы, не закрепленные в законодательстве	59
Принципы формирования доходов и расходов бюджета	62
Принципы построения бюджетной системы	65
Принципы организации бюджетного процесса	70
§ 3. Источники бюджетного права. Бюджетное законодательство	82
§ 4. Система бюджетного права.....	86
§ 5. Сроки и периоды в бюджетном праве.....	93
<i>Контрольные вопросы.....</i>	98
<i>Рекомендуемая литература.....</i>	99
РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ	
ГЛАВА 3. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА.....	103
§ 1. Понятие и эволюция публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета.....	103
§ 2. Виды и классификации расходов бюджета	107
Функциональная классификация.....	107
Классификация по степени необходимости и полезности	108
Экономическая классификация.....	109
Бюджетные ассигнования и бюджетные инвестиции.....	110
Государственные и муниципальные закупки.....	118

Классификация операций публично-правовых образований	123
Ведомственная классификация	125
Территориальная классификация	125
Обыкновенные и чрезвычайные расходы	126
Постоянные и временные расходы	128
§ 3. Отдельные виды расходов	129
Расходы на оборону	129
Расходы на образование (просвещение)	148
§ 4. Управление бюджетными расходами	165
Контрольные вопросы	172
Рекомендуемая литература	173
ГЛАВА 4. ДОХОДЫ БЮДЖЕТА	175
§ 1. Понятие, источники и способы исчисления доходов	175
§ 2. Допустимые и недопустимые доходы	181
§ 3. Налоговые и неналоговые доходы	183
§ 4. Виды публичных доходов. Применение принуждения	187
Дар	188
Средства правителя	191
Доходы от <i>domaines publics</i>	191
Доходы от казенных промыслов	194
Регалии	194
Пошлина	196
Налог	197
Обязательные страховые взносы	199
§ 5. Обыкновенные и чрезвычайные доходы	206
§ 6. Прочие классификации публичных доходов	214
§ 7. Управление публичными доходами	216
Контрольные вопросы	218
Рекомендуемая литература	219
ГЛАВА 5. ПУБЛИЧНЫЙ КРЕДИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ	220
§ 1. Понятие и свойства публичного кредита	220
Понятие публичного кредита	220
Публичный и частный кредит	223
Возникновение публичного кредита	225
§ 2. Виды государственного и муниципального кредита.	
Виды долговых обязательств	231
Государственные и муниципальные ценные бумаги	233
Бюджетный кредит	236
Государственные и муниципальные гарантии	239
Иные долговые обязательства	242
§ 3. Управление и обслуживание	
государственного и муниципального долга	245
Контрольные вопросы	247
Рекомендуемая литература	249
ГЛАВА 6. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА	250
§ 1. Понятие и свойства бюджетной системы	250

§ 2. Бюджетные и суверенные фонды	257
Бюджетные фонды	257
Суверенные фонды	261
§ 3. Способы регулирования межбюджетных отношений	267
Контрольные вопросы	270
Рекомендуемая литература	270
ГЛАВА 7. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	272
§ 1. Бюджетный цикл и бюджетный год	272
§ 2. Защита бюджетного процесса	277
§ 3. Участники бюджетного процесса	281
Президент Российской Федерации	281
Высшие должностные лица публично-правовых образований	283
Законодательные (представительные) органы публичной власти	284
Исполнительные органы публичной власти	287
Финансовые органы. Минфин России	288
Федеральное казначейство	290
Центральный банк Российской Федерации	294
Уполномоченные кредитные организации	295
Органы финансового контроля	295
Счетная палата Российской Федерации	297
Региональные и муниципальные контрольные органы	298
Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	298
Администраторы бюджетных средств	299
Главный распорядитель бюджетных средств	299
Распорядитель бюджетных средств	301
Главный администратор доходов	302
Администратор доходов	302
Главный администратор и администратор источников финансирования дефицита бюджета	303
Получатель бюджетных средств	304
Казенные, бюджетные и автономные учреждения	306
§ 4. Стадия составления проекта бюджета	309
§ 5. Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета	320
§ 6. Стадия исполнения бюджета	324
Исполнение бюджета по доходам	325
Исполнение бюджета по расходам и по источникам финансирования дефицита бюджета	327
Отдельные процедуры при исполнении бюджета	331
§ 7. Взыскание из бюджета	333
Ранние теории об имущественной ответственности государства	334
Виды возмещаемого вреда	335
Субъект ответственности	337
Основания для взыскания из казны. Вина	339
Исполнение судебных актов о взыскании из казны: история вопроса	340

Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из казны.....	344
Процедура исполнения судебных актов о возмещении вреда из бюджета	351
§ 8. Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета (отчетная стадия)	357
<i>Контрольные вопросы</i>	360
<i>Рекомендуемая литература</i>	361
ГЛАВА 8. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ	363
§ 1. Финансовый контроль и бюджетный контроль	363
§ 2. Виды профессионального финансового контроля	373
§ 3. Контроль и аудит	375
§ 4. Методы финансового контроля и оформление его результатов	378
<i>Контрольные вопросы</i>	381
<i>Рекомендуемая литература</i>	382
ГЛАВА 9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	384
§ 1. Соотношение бюджетного контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства	384
§ 2. Бюджетная ответственность.....	387
§ 3. Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения	392
§ 4. Иные меры принуждения.....	396
§ 5. Нецелевое использование бюджетных средств	401
<i>Контрольные вопросы</i>	405
<i>Рекомендуемая литература</i>	406
РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. РЕТРОСПЕКТИВА И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕЛА В РОССИИ	
ГЛАВА 10. ИСТОРИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ	409
ГЛАВА 11. СОВРЕМЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА	413
§ 1. Реформирование бюджетного законодательства	414
§ 2. Реформирование межбюджетных отношений и бюджетного процесса	420
ГЛАВА 12. ТРАНСФОРМАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ	423
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение 1. Схемы к учебным темам.....	435
Приложение 2. Образцы ценных бумаг Российской империи	588

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АПК РФ	— Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БК РФ	— Бюджетный кодекс Российской Федерации
БНА	— Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
БСЭ	— Большая советская энциклопедия
ВАС РФ	— Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВВП	— Валовый внутренний продукт
ВВС РФ (РСФСР, СССР)	— Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации (РСФСР, СССР) и Верховного Совета Российской Федерации (РСФСР, СССР)
ВК РФ	— Водный кодекс Российской Федерации
ВС РФ	— Верховный Суд Российской Федерации
ГД РФ	— Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ГК РФ	— Гражданский кодекс Российской Федерации
Госбанк СССР	— Государственный банк СССР
Госплан СССР	— Государственный плановый комитет Совета министров СССР
Госфонд	— Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации
ГПК РФ	— Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГРБС	— Главный распорядитель бюджетных средств
ЕКС	— Единый казначейский счет
ЕСПЧ	— Европейский суд по правам человека
Закон 94-ФЗ	— Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

Закон 252-ФЗ	—	Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон об исполнительном производстве	—	Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»
Закон об образовании	—	Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
Закон о контрактной системе	—	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Закон о стратегическом планировании	—	Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
ЗК РФ	—	Земельный кодекс Российской Федерации
ИНТОСАИ	—	Международная организация высших органов финансового контроля (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
ИФДБ	—	Источники финансирования дефицита бюджета
КБК	—	Код бюджетной классификации
КоАП РФ	—	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Кодекс транспарентности	—	Руководство МВФ 1998 г. по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
КС РФ	—	Конституционный Суд Российской Федерации
ЛК РФ	—	Лесной кодекс Российской Федерации
МВФ	—	Международный валютный фонд
НК РФ	—	Налоговый кодекс Российской Федерации
НКО	—	Некоммерческие организации
ПСЗ	—	Полное собрание законов Российской империи
ПФ РФ	—	Пенсионный фонд Российской Федерации
РБС	—	Распорядитель бюджетных средств
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации

СЗ СССР	—	Собрание законов СССР
СНК СССР	—	Совет народных комиссаров СССР
ТК РФ	—	Трудовой кодекс Российской Федерации
ТФОМС	—	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования
УК РФ	—	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	—	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ФНС России	—	Федеральная налоговая служба
ФТС России	—	Федеральная таможенная служба
ФСС РФ	—	Фонд социального страхования Российской Федерации
ФФОМС	—	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
ЦБ РФ	—	Центральный банк Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

ствах различных стран. Не все звенья этой сложной и часто загадочной цепи роста в течение веков юридических понятий и учреждений уже распутаны наукой...»¹.

Можно сказать и по-иному: всякое историческое событие происходит единожды. События и факты являются результатом поступков людей, совершаемых под влиянием разных мотивов, накапливаются и складываются в картину, которая зачастую приводит в недоумение. Важно, однако, понимать, что всегда можно отличить порядок от беспорядка, т.е. отклонения от установленного порядка. Чтобы увидеть за хаосом различных событий, фактов и норм актуального состояния первоначальный смысл, лежащий в их основе, следует «пройти» в истории обратный путь к сути предмета или процесса. Кроме того, рассмотрение в исторической ретроспективе позволяет выявить положительный опыт и повторяющиеся ошибки, так как, согласно знаменитому изречению Марка Туллия Цицерона, «*historia est magistra vitae*»². В связи с этим, например, необходимо изучение всех многочисленных исторически известных форм и способов мобилизации доходов бюджета, невзирая на то, что на сегодняшний день наполнение бюджета производится в основном за счет налоговых поступлений. Точно так же установление бюджетных расходов требует преэминентности решений, без которой могут произойти потери и упущения. Еще одним образцом урока истории, который необходимо усвоить применительно к публичным финансам, является соблюдение единства кассы бюджета. В отечественной истории отклонение от единства кассы дважды приводило к катастрофическим экономическим и социальным последствиям. В данном случае уместно вспомнить иное известное изречение о роли истории Василия Осиповича Ключевского, которое гласит, что «история не добрая старая учительница, а суровая наставница, она не спрашивает уроков, но жестко мстит за их неисполнение».

Вторым началом, которое служило руководством при подготовке пособия, является уверенность в положительности целостного устройства всякого предмета и системы и, наоборот, в пагубных результатах разделения и путаницы причин и следствий. Примером здесь может служить принцип первенства расходов над доходами в публичных финансах. Обратный порядок способен дать сиюминутный эффект, но лишит смысла само составление бюджета, который существует для финансового обеспечения публичных задач. Так же и бюджет в качестве

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

² История — наставница жизни (лат.).

финансового плана государства не может быть подвешен в воздухе, существовать сам по себе, его параметры должны вытекать из общегосударственных стратегических целей и задач. Еще один пример — приоритетность принципа единства при построении бюджетной системы над принципом самостоятельности бюджетов. Если признать принцип самостоятельности доминирующим или даже равным единству, то сама бюджетная система, лишаясь связующего начала, исчезнет.

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

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

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

§ 1. БЮДЖЕТ КАК ПРАВОВАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ. БЮДЖЕТ КАК ЧАСТЬ КАЗНЫ

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

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

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

С точки зрения гражданского законодательства бюджет представляет собой часть казны публично-правового образования. Такое положение прямо закреплено в ст. 214 ГК РФ, согласно которой средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не за-

крепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

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

Развитие представлений о бюджете и бюджетном праве на протяжении долгого времени происходило без всякой зависимости от представлений о казне. Следует высказать 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 совпала с фактической. Об этом можно судить хотя бы по тому, что, когда монеты стирались, их ценность, как и любого иного имущества, уменьшалась. Металлические деньги наряду с другим имуществом (землей, государственными предприятиями) составляли казну — в буквальном смысле сокровища государства¹. 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.

¹ Можно отметить, что «казначейство» часто переводится на английский как *treasury* (сокровищница).

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

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

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

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

§ 2. ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЙ О БЮДЖЕТЕ И ГОСУДАРСТВЕННОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Бюджет как форма образования и расходования государственных денежных средств впервые появился в Англии (последняя треть XVII в.), затем во Франции (конец XVIII в.). Эти страны первыми установили

практику составления бюджетов, которая в XIX в. распространилась на большинство стран. Обратимся сначала к этимологии слова «бюджет» и его употреблению в законодательных актах и научных работах XIX — начала XX в.

Слово «бюджет» происходит от латинского слова *bulga* в значении «маленькая сумка» или «кошелек». Источником его происхождения также может служить ирландское слово *bolg* в значении «мешок» или французское *bougette* — уменьшительная форма от *bouge* — кожаный мешок. В английском языке слово «бюджет» применяется с XV в. в значении маленького кожаного мешка². К концу XVI в. употребление слова расширяется за счет переноса его значения с выражения формы на содержание. Под бюджетом начинают понимать принесенные кем-то новости или длинное письмо. Таким образом данное слово вошло в название газеты «Pall Mall Budget». В экономический лексикон оно впервые попадает после 1733 г., когда появился памфлет анонимного автора «The Budget Opened», в котором критиковалась и высмеивалась политика правительства, опубликовавшего данные об источниках государственных доходов³. Термин «бюджет», появившийся первоначально как шутка, со второй половины XVIII в. прочно обосновался в правительственном лексиконе⁴.

Словом «бюджет» стали называть речь канцлера казначейства в Англии, содержащую цифровой отчет об истекшем финансовом годе и предложения на будущее⁵. 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 актов⁶, вместо него на протяжении данного периода употребляется «ропись доходов и расходов». Изданный 8 марта 1906 г. указ императора, получивший в литературе название

² См. например: *Штурм Р. Бюджет*. СПб., 1907. С. 3.

³ World Wide Words: Investigating the English Language across the Globe [Электронный ресурс]: <<http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm>>.

⁴ См.: Гинзбург Ю.В., Комягин Д.Л. Эволюция понятий о бюджете // Финансовый вестник. 2014. № 5. С. 9.

⁵ 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)).

⁶ 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).

«бюджетные правила»⁷, официально именовался «Правила о порядке рассмотрения Государственной Рospиси доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных»⁸.

При этом в научной литературе термин «бюджет» активно применялся. Можно предположить, что он был заимствован российскими учеными еще в начале XIX в. Источник заимствования установить сложно, так как к тому времени уже во всех европейских государствах это слово вошло в государственный лексикон. В работе «План финансов» (1810 г.) М.М. Сперанский употребляет данный термин, однако не в качестве самостоятельного, а как синоним сметы доходов и расходов: «...все приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною сметою (бюджетом)»⁹. В течение всего XIX в. «бюджет» используется в сходном значении — для обозначения сметы или росписи доходов и расходов, например: «обязанности финансового управления: оно составляет государственную роспись (бюджет)...»¹⁰; «бюджетные государственные сметы»¹¹ 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;
- составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

⁷ См., например: Соловьев К.А. Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27.

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

⁹ Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин. М., 1998. С. 92. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 1.)

¹⁰ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 125.

¹¹ Мильгаузен Ф.Б. Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55.

- 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 экономии¹². Таким образом, в учении о бюджете, являющемся частью финансового права, оставались только рассуждения о соотношении доходов и расходов государства и правила составления бюджета, решавшие вопрос этого соотношения.

Определенные перемены в науке были вызваны государственными преобразованиями 60-х годов XIX в. В.А. Татаринов в своих отчетах обратил внимание на значение правильного осуществления бюджетного процесса¹³, 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 потреб-

¹² См.: Мильгаузен Ф.Б. Указ. соч. С. 62.

¹³ Ни в правотворческой практике, ни в научных исследованиях XIX — начала XX в. не использовались термины «бюджетный процесс», «стадии бюджетного процесса».

ности 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»¹⁴.

Несмотря на отдельные попытки разграничить понятия «бюджет» и «государственная роспись», фактически речь шла об экономической категории. О бюджете как законе говорили исключительно в доктринальном значении. О бюджете в юридическом смысле, как о правовом акте, говорить в России было сложно ввиду отсутствия представительного органа власти, его утверждающего. Важным фактором, оказавшим влияние на развитие бюджетного права, стал политический кризис в Пруссии в 60-е годы XIX в., когда в течение ряда лет парламент отказывал правительству в утверждении бюджета на очередной год¹⁵. В результате нижняя палата парламента отстаивала 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.¹⁶).

Таким образом, бюджет в России XIX — начала XX в. являлся категорией науки финансового права. Этот термин стал появляться уже в работах начала XIX в., однако прочно в научный лексикон он вошел спустя столетие, после образования представительного органа власти, наделенного правами рассматривать и утверждать бюджет. В законодательстве использовался термин «государственная роспись доходов и расходов». В силу изложенного необходимо заметить, что небесспор-

¹⁴ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 171–172.

¹⁵ См.: Степанова В.В. Политическая борьба в Пруссии в 60-е годы XIX века: значение и последствия для германской истории. М., 1999. Похожие ситуации складывались и в иных странах, например во Франции. См.: Алексеев А.А. Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915.

¹⁶ Подробный разбор взглядов немецких ученых на парламентский кризис 1862–1864 гг. в Пруссии см. также в изд.: Алексеев А.А. Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917.

ным представляется употребление термина «бюджет» и производных от него при изучении финансовых правоотношений императорской России¹⁷.

§ 3. БЮДЖЕТ КАК ФОРМА И ПЛАН ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящее время актуальны несколько значений категории «бюджет», которые раскрывают его экономическое, материальное и юридическое содержание. Учитывая, что «финансовое право в России зародилось в недрах политических и экономических наук»¹⁸, сложно разделить юридическое и экономическое понимание бюджета (схема 1.1).

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

Тем не менее от понимания бюджета как фонда полностью отказаться нельзя. Закон или акт, по меткому замечанию П.М. Годме, не может быть в дефиците или излишке¹⁹. Такое выражение применимо наилучшим образом к фонду денежных средств. Неоднозначность природы бюджета подчеркнута М.И. Пискотиным. Он писал, что существуют по крайней мере три значения, в которых употребляется термин «бюджет». Когда речь идет о составлении, принятии и исполнении бюджета, он понимается как финансовый план государства, но чаще всего под ним подразумевается государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы²⁰.

¹⁷ 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.

¹⁸ См.: Козырин А.Н. Вступ. ст. // У истоков финансового права. С. 10.

¹⁹ См.: Годме П.М. Финансовое право / пер. с фр. М., 1978. С. 18.

²⁰ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16.

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

Утратившим силу Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»²¹ бюджет также определялся как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Третье значение понятия «бюджет» раскрывалось в утратившем силу Законе СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»²²: 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*»²³. 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 страны²⁴.

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 период²⁵.

С.И. Иловайский полагал, что бюджет — «общее предположительное исчисление предстоящих расходов и ожидаемых для покрытия их

²¹ ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

²² ВВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

²³ 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.

²⁴ См.: Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). М., 1919. С. 5.

²⁵ См.: Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

Конец ознакомительного фрагмента.
Для приобретения книги перейдите на сайт
магазина «Электронный универс»:
e-Univers.ru.