

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.

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

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

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. отклонение 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»* (лат.). В связи с этим, например, необходимо изучение всех многочисленных исторически известных форм и способов мобилизации доходов бюджета, невзирая на то, что на сегодняшний день наполнение бюджета производится в основном за счет налоговых поступлений. Точно так же установление бюджетных расходов требует преемственности решений, без которых 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 последствиях разделения и путаницы причин и следствий. Примером здесь может служить принцип первенства расходов над доходами в публичных финансах. Обратный порядок может дать сиюминутный эффект, но лишит смысла само составление бюджета, который существует для финансового обеспечения публичных задач. Так же и бюджет в качестве финансового плана государства не может быть подвешен в воздухе, существовать сам по себе, его параметры должны вытекать из общегосударственных стратегических целей и задач. Еще один пример — приоритетность принципа единства при построении бюджетной системы над принципом самостоятельности бюджетов. Если признать принцип самостоятельности доминирующим или даже равным единству, то сама бюджетная система, лишаясь связующего начала, исчезает.

Учебник создан с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс»².

²<http://www.consultant.ru>. Ссылки на нормативные правовые акты даны по состоянию на 1 ноября 2016 г.