

---

У Ч Е Б Н И К И  
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ

---

**ВШЭ**  
**HSE**

---

У Ч Е Б Н И К И  
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ

---

**ВШЭ**  
**НЭЭ**

---

Д.Л. Комягин

# БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО



Издательский дом  
Высшей школы экономики

---

Москва, 2017

УДК 346  
ББК 67.402  
К63

Рукопись подготовлена в рамках грантового проекта ВШЭ  
по изданию авторских учебников

**Р е ц е н з е н т ы:**

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

*И.И. Кучеров;*

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

*Н.В. Омелехина*

**Комягин, Д. Л.** Бюджетное право [Текст] : учебник для вузов /  
К63 Д. Л. Комягин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». —  
М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — (Учебники Выс-  
шей школы экономики). — 590, [2] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-  
7598-1398-9 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-1623-2 (e-book).

В учебнике представлен комплекс академических знаний по бюджетному праву и современному государственному хозяйству, отражены новейшие тенденции в их развитии. В Общей части даются базовые понятия, рассматриваются функции и принципы бюджетного права, впервые подробно говорится о сроках в бюджетном праве и о его системе. В Особенную часть включены темы публичных расходов и доходов, государственного долга, бюджетного устройства, бюджетного процесса и финансового контроля. Особое внимание уделено вопросам, которые совсем недавно вошли в орбиту бюджетного права: стратегическому планированию, контрактной системе, суверенным фондам, бюджетной ответственности.

Темы учебника изложены в соответствии с программой базового курса «Бюджетное право» НИУ ВШЭ. К каждой теме прилагаются контрольные вопросы, список рекомендуемой научной литературы для углубленного изучения, а также учебные схемы для лучшего усвоения материала.

Для студентов правовых и экономических специальностей, аспирантов, преподавателей и всех, кто интересуется проблемами публичных финансов и публичного права.

УДК 346  
ББК 67.402

ISBN 978-5-7598-1398-9 (в пер.)  
ISBN 978-5-7598-1623-2 (e-book)

© Комягин Д.Л., 2017  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2017

# 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
<i>Контрольные вопросы</i> .....	172
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	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>domains publiques</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
<i>Контрольные вопросы</i> .....	218
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	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
<i>Контрольные вопросы</i> .....	247
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	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
<i>Контрольные вопросы</i> .....	270
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	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
<b>ГЛАВА 8. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ</b> .....	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
<b>ГЛАВА 9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</b> .....	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
<b>РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. РЕТРОСПЕКТИВА И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕЛА В РОССИИ</b>	
<b>ГЛАВА 10. ИСТОРИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ</b> .....	409
<b>ГЛАВА 11. СОВРЕМЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА</b> .....	413
§ 1. Реформирование бюджетного законодательства .....	414
§ 2. Реформирование межбюджетных отношений и бюджетного процесса.....	420
<b>ГЛАВА 12. ТРАНСФОРМАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ</b> .....	423
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
Приложение 1. Схемы к учебным темам.....	435
Приложение 2. Образцы ценных бумаг Российской империи .....	588

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

---

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



---

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

<b>СЗ СССР</b>	—	Собрание законов СССР
<b>СНК СССР</b>	—	Совет народных комиссаров СССР
<b>ТК РФ</b>	—	Трудовой кодекс Российской Федерации
<b>ТФОМС</b>	—	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования
<b>УК РФ</b>	—	Уголовный кодекс Российской Федерации
<b>УПК РФ</b>	—	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>ФНС России</b>	—	Федеральная налоговая служба
<b>ФТС России</b>	—	Федеральная таможенная служба
<b>ФСС РФ</b>	—	Фонд социального страхования Российской Федерации
<b>ФФОМС</b>	—	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
<b>ЦБ РФ</b>	—	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...»<sup>1</sup>.

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*»<sup>2</sup>. 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 преэмптивности 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

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

<sup>2</sup> 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»<sup>3</sup>.

---

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

# РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

---

---

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

# 1

## ГЛАВА



---

## 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 совпадала с фактической. Об этом можно судить хотя бы по тому, что, когда монеты стирались, их ценность, как и любого иного имущества, уменьшалась. Металлические деньги наряду с другим имуществом (землей, государственными предприятиями) составляли казну — в буквальном смысле сокровища государства<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 мешка<sup>2</sup>. 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 доходов<sup>3</sup>. Термин «бюджет», появившийся первоначально как шутка, со второй половины XVIII в. прочно обосновался в правительственном лексиконе<sup>4</sup>.

Словом «бюджет» стали называть речь канцлера казначейства в Англии, содержащую цифровой отчет об истекшем финансовом годе и предложения на будущее<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>, вместо него на протяжении данного периода употребляется «роспись доходов и расходов». Изданный 8 марта 1906 г. указ императора, получивший в литературе название

<sup>2</sup> См. например: *Штурм Р.* Бюджет. СПб., 1907. С. 3.

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

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

<sup>5</sup> 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 принесли 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)).

<sup>6</sup> 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»<sup>7</sup>, официально именовался «Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных»<sup>8</sup>.

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)»<sup>9</sup>. 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)...»<sup>10</sup>; «бюджетные государственные сметы»<sup>11</sup> 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;

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

<sup>8</sup> 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. № 27505.

<sup>9</sup> 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.)

<sup>10</sup> Лебедев В.А. Указ. соч. С. 125.

<sup>11</sup> 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 экономии<sup>12</sup>. 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 процесса<sup>13</sup>, 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-

---

<sup>12</sup> См.: Мильгаузен Ф.Б. Указ. соч. С. 62.

<sup>13</sup> 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»<sup>14</sup>.

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 год<sup>15</sup>. 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.<sup>16</sup>).

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-

---

<sup>14</sup> Лебедев В.А. Указ. соч. С. 171–172.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 России<sup>17</sup>.

### § 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»<sup>18</sup>, 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 излишке<sup>19</sup>. 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 расходы<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> См.: Козырина А.Н. Вступ. ст. // У истоков финансового права. С. 10.

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

<sup>20</sup> 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»<sup>21</sup> 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»<sup>22</sup>: 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*»<sup>23</sup>. 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<sup>24</sup>.

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<sup>25</sup>.

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

<sup>21</sup> ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

<sup>22</sup> ВВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

<sup>23</sup> 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.

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

<sup>25</sup> См.: Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

доходов государства (или другого принудительного союза), с подведенным балансом, для определенного периода будущего времени, называемого финансовым или бюджетным периодом или годом»<sup>26</sup>.

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»<sup>27</sup>, 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 обязан был принимать меры по осуществлению народно-хозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы<sup>28</sup>. Государственный плановый комитет Совета министров СССР давал заключение Правительству СССР о соответствии проекта государственного бюджета проекту социально-экономического развития на рассматриваемый год<sup>29</sup>.

Сегодня БК РФ также устанавливает непосредственную связь между прогнозами социально-экономического развития и бюджетом. В частности, принцип достоверности бюджета означает надежность по-

<sup>26</sup> Иловайский С.И. Учебник финансового права. 5-е (посм.) изд. Одесса, 1912. С. 141.

<sup>27</sup> Кудряшова Е.В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.

<sup>28</sup> См.: Бюджетная система Союза ССР: сб. законодательных материалов / сост. С.С. Глезин. М., 1947. С. 11.

<sup>29</sup> См.: Советское финансовое право: учеб. / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 96; Кудряшова Е.В. Указ. соч. С. 12.



казателей социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития, а в представительный орган бюджет поступает одновременно с ожидаемыми итогами и прогнозами социально-экономического развития соответствующей территории.

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

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

---

## § 4. БЮДЖЕТ КАК ЗАКОН И КАК ПРАВОВОЙ АКТ

---

С новой ипостасью бюджета мы сталкиваемся в связи с его *официальным оформлением*. «Финансовый план государства, разработанный его исполнительно-распорядительными органами, не является бюджетом как таковым, пока он не утвержден высшим органом государственной власти, он является только проектом бюджета. Он получает высокий титул бюджета только в результате официального утверждения. В этом случае под бюджетом понимается уже государственный акт, устанавливающий финансовый план государства»<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup>. 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 государ-

---

<sup>30</sup> См.: Пискотин М.И. Указ. соч. С. 20.

<sup>31</sup> 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.

ственного 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.

Издавна отмечалось, что бюджет по содержанию представляет собой акт управления, который лишь с формальной точки зрения является законом<sup>32</sup>. 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»<sup>33</sup>.

Иными словами, расходы бюджета предопределены содержанием уже принятых и действующих нормативных правовых актов и договоров (соглашений), установивших обязательства по выплате тех или иных сумм. Это вполне согласуется с современным российским бюджетным законодательством, в которое в рамках длящейся реформы бюджетного процесса было введено понятие расходных обязательств<sup>34</sup>.

*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<sup>35</sup>.

Доходы бюджета также предопределены еще до составления проекта бюджета. Это связано не только с тем, что объем расходов в силу принципа их приоритета указывает на объем необходимых доходов. Дело в том, что доходы бюджета, как и расходы, «устанавливаются раз

---

<sup>32</sup> См.: Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 17.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (утратило силу) // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

<sup>35</sup> Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

и навсегда через издание постоянных законов (налоги, пошлины) или проистекают из отдельных юридических актов (отчуждение, сдача в наем и т.п.)»<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>. Нынешнее законодательство как в Российской Федерации, так и за рубежом давно отказалось от ежегодного установления доходов бюджета. В России доходы взимаются и поступают на единый счет бюджета независимо от утверждения закона о бюджете во исполнение Налогового кодекса Российской Федерации, иных законов и нормативных правовых актов. Задачей закона (акта) о бюджете остается только расчет и прогнозирование поступлений в него на соответствующий финансовый год.

Таким образом, объем и содержание расходов и доходов бюджета известны заранее, до составления проекта бюджета. Это означает, что *закон о бюджете* выступает как *вторичный, или производный, закон*, содержание которого определяется совокупностью уже принятых до его вступления в силу нормативных правовых актов. Более того, даже при отсутствии закона о бюджете доходы будут поступать, а расходы осуществляться в соответствии с положениями постоянно действующего закона о финансах и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения<sup>38</sup>.

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

<sup>36</sup> Жез Г. Общая теория бюджета. С. 205.

<sup>37</sup> Штурм Р. Указ. соч. С. 182.

<sup>38</sup> 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  $\frac{1}{12}$  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 из-за его *особой значимости* для государственной жизни — для того чтобы цифровые установления финансового плана получили *обязательную юридическую силу*.

План-прогноз не может иметь обязательного характера, но с момента утверждения законом либо актом органа местного самоуправления он обретает юридическую силу. «Хозяйственный план государства, государственная предварительная смета»<sup>39</sup> подкрепляется силой государства и выступает в качестве обязательного для исполнения императива.

И.Т. Тарасов заметил, что правомерными могут быть признаны только доходы и расходы государства, определенные в законодательном порядке на конкретный период времени. Причем акт, в котором дано такое определение, называется государственной росписью или бюджетом<sup>40</sup>.

М.И. Пискотин сформулировал проблему соотношения бюджета и закона о бюджете и сделал бесспорный вывод о том, что бюджет — финансовый план государства — лишь после утверждения становится официальным бюджетом<sup>41</sup>.

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<sup>42</sup>. Тем не менее процедура утверждения бюджета парламентом — необходимое условие, без которого бюджет не имеет юридической силы.

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

Каково соотношение юридической силы закона о бюджете и иных законов? Конституционный Суд РФ разрешил данную проблему, указав, что «федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие

<sup>39</sup> Еллинек Г. Бюджетное право. Ростов н/Д, 1906. С. 1.

<sup>40</sup> См.: Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. М., 2004. С. 126.

<sup>41</sup> См.: Пискотин М.И. Указ. соч. С. 16.

<sup>42</sup> См.: Козырин А.Н. Бюджетное право современной Японии // Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998: <<http://www.kozyrin.ru/userfiles/documents/frag8.pdf>>.

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»<sup>43</sup>.

---

## § 5. ВИДЫ БЮДЖЕТОВ

---

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

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

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

---

<sup>43</sup> 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.

не являющийся таковым по определению (например, консолидированные бюджеты в Российской Федерации).

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

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

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

Бюджетная система СССР включала на союзном уровне, помимо государственного бюджета СССР, союзный (центральный) бюджет, а на республиканском уровне — государственные бюджеты союзных республик и республиканские бюджеты. Здесь мы сталкиваемся с еще одной классификацией бюджетов одного и того же публично-правового образования — *в зависимости от их направленности*. В данном случае это бюджеты для централизованных мероприятий, или *центральные* (союзные, республиканские), и *общие* (государственные). Бюджеты, не относящиеся к центральным и общим, именуется *территориальными*.

*По признаку цели* внутри расходов бюджета выделяют, например, *бюджет развития и текущий бюджет* (бюджет текущих расходов). Бюджет развития — это часть бюджета, включающая ассигнования на

инновационную и инвестиционную деятельность. Текущий бюджет — это часть расходов бюджета, предназначенная для текущего содержания и капитального ремонта, а также все иные расходы, не входящие в бюджет развития. Бюджет развития и текущий бюджет как часть расходов бюджета публично-правового образования не включают источники покрытия расходов, т.е. бюджетами в действительности не являются.

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

На практике принято обозначать различные разделы бюджетных расходов, выделяемых по признаку цели, термином «бюджет». Встречается, например, такое словосочетание, как *военный бюджет*. На самом деле это понятие введено с 1 января 2007 г. для целей военно-экономического сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств<sup>44</sup> и указывает на то, что он является частью «государственного бюджета, предназначенной для военных расходов». Иными словами, военный бюджет как часть расходов не включает доходы, покрывающие эти расходы, а значит, бюджетом по сути не является<sup>45</sup>. Это же можно сказать о бюджетах образования, науки и т.д.

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

Примером чрезвычайных бюджетов в России могут служить бюджеты периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. В этот пе-

<sup>44</sup> См.: приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 9 октября 2006 г. № 224-ст «О введении в действие межгосударственного стандарта» // Справочная правовая система (далее — СПС) «КонсультантПлюс».

<sup>45</sup> Подробнее см.: *Комягин Д.Л., Ялбулганов А.А.* Военные расходы: эволюция понятия и правового регулирования // Правоведение. 2008. № 4. С. 159–173.

риод в силу военной необходимости был особым образом организован бюджетный процесс, сводившийся к взаимодействию Совнаркома (правительства), который составлял бюджет, и Государственного комитета обороны (который утверждал бюджет). Такая процедура выстроилась с 1942 г. и длилась до победного 1945 г.

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

Наконец, существуют *многолетние* и *однолетние*, а также *дробные* бюджеты. Многолетние бюджеты, как следует из их названия, составляются более чем на один год, как правило, на три либо пять лет вперед. В то же время часть многолетнего бюджета, выходящая за пределы финансового года, имеет приблизительный характер из-за невозможности точного планирования на среднесрочную перспективу и подлежит дополнительной корректировке и утверждению накануне начала соответствующего года. Такие бюджеты еще называют *скользящими*<sup>46</sup>, а бюджетный процесс, построенный на скользящем бюджете, сегодня считается наилучшей практикой. Дробные бюджеты утверждаются на срок меньше года (квартал, полгода, девять месяцев). Они существовали в недавнем прошлом в Российской Федерации, когда в силу различных обстоятельств бюджет утверждался только на один квартал. Однако данная практика была временной и быстро прекратилась<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> В Российской Федерации принят трехлетний скользящий бюджет, который состоит из бюджета действующих обязательств (объема ассигнований, необходимых на год) и бюджета принимаемых обязательств (объема ассигнований для принимаемых обязательств, т.е. на последующие два года).

<sup>47</sup> См., например: Закон РФ от 24 января 1992 г. № 2246-1 «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // ВВС РФ. 1992. № 9. Ст. 392; Закон РФ от 4 июня 1993 г. № 5103-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на II квартал 1993 года» // ВВС РФ. 1993. № 27. Ст. 1013; Федеральный закон от 10 апреля 1994 г. № 1-ФЗ



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

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

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

---

## § 6. ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

---

С экономической точки зрения можно выделить следующие функции бюджета: *перераспределительную* (по отношению к национальному

---

«О финансировании расходов федерального бюджета во II квартале 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

богатству) и *прогностическую*, когда бюджет является соответственно формой финансовой деятельности публично-правового образования и имеющим обязательную силу финансовым планом-прогнозом публично-правового образования. Чтобы данные функции были реализованы, необходимо осуществление различных сложных взаимодействий, в совокупности имеющих наименование бюджетного процесса. Еще одна функция бюджета — *контрольная*, она проявляется на всех стадиях и этапах бюджетного процесса и заключается в том, что через информацию о движении бюджетных ресурсов, отражаемую в показателях о поступлениях в бюджет и выплатах из него, публично-правовое образование получает объективные сведения о происходящих в обществе экономических процессах и тем самым контролирует их. Следует указать на существование *организующей* функции бюджета, которая действует в отношении всей финансовой системы государства. Только через бюджет возможна централизация публичных финансов, полноценное управление ими и реализация единства кассы.

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

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

Данная функция бюджета тесно связана с категорией «*бюджетная политика*», которая является ключевым звеном экономической политики государства<sup>48</sup> и одновременно неотделима от вопросов государственного управления.

---

<sup>48</sup> Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право: ежегодник ЦППИ. Т. 1. М., 2006. С. 20.

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<sup>49</sup>. 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<sup>50</sup>. Приведенное определение неконкретно, так как порождает новые вопросы о сущности политики: неясно, в чем проявляется «особость» этой деятельности, каков спектр «различных сфер отношений».

Без определения понятия бюджетной политики сложно говорить о ее формах и содержании. Имеются следующие подходы к бюджетной политике. Прежде всего она является 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 преобразуются в цифры бюджетных назначений, которые не могут содержать в себе что-либо не соответствующее публичным интересам.

Чтобы раскрыть содержание бюджетной политики, в первую очередь следует дать определение данному термину. *Бюджетная полити-*

<sup>49</sup> См.: Аристотель. Политика. М., 2010. С. 24.

<sup>50</sup> См.: Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция современного финансового права. СПб., 2011. С. 130.

ка — 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*<sup>51</sup>.

*Институциональная* составляющая бюджетной политики представляет собой совокупность органов публичной власти, организаций и общественных институтов, уполномоченных реализовывать бюджетную политику<sup>52</sup>.

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: длительно-

---

<sup>51</sup> Эта методика впервые была подробно изложена в работе: *Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. С. 8.

<sup>52</sup> Показательно, что большинство структурных подразделений Минфина России содержат в названии слово «политика», указывая тем самым на наличие компетенции по определению политики: Департамент бюджетной политики и стратегического планирования, Департамент налоговой и таможенной политики, Департамент финансовой политики, Департамент бюджетной политики в отраслях экономики, Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки и т.д.

сти горизонта бюджетного планирования, содержания закона о бюджете, недопущения в нем «бюджетных наездников» (норм, не относящихся к цифровым показателям доходов и расходов), сбалансированности бюджета, предельного размера государственного долга, порядка исполнения бюджета в случае его неутверждения к началу финансового года, составления отчета об исполнении бюджета, установления принципов планирования расходов и доходов, построения бюджетной системы, осуществления бюджетного процесса и т.д.

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

Вторая ее часть 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 реа-

лизацией стабилизирующей и контрольной функций бюджета<sup>53</sup>. Проиллюстрировать это можно словами В.А. Лебедева о том, что «не каждая, однако, цель государственная влечет за собой расход из государственной казны» и не вызванная течением государственной жизни потребность является фальшивой и не должна существовать<sup>54</sup>.

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

Ежегодное послание Президента России Федеральному Собранию является лишь одним из многих документов стратегического планирования (посланий, доктрин, концепций, основных направлений политики), которые должны быть согласованы между собой и найти отражение в бюджете<sup>55</sup>. 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*<sup>56</sup>. Следующим инструментом реализации бюджетной политики являются сами *парламентские слушания* бюджета, в результате которых в бюджете должны найти отражение интересы различных политических сил. Наконец, претворение в жизнь *принципа прозрачности* бюджетного процесса предполагает опубликование в недвусмысленном

---

<sup>53</sup> См., например: Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов. Владикавказ, 2002. С. 111.

<sup>54</sup> См.: Лебедев В.А. Указ. соч. М., 2002. С. 116.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> См., например: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

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

*Идеологическая* составляющая в скрытой форме всегда присутствует в политике и выражает самое общее стремление, не опосредованное в цифрах и нормах. Например, формула: «право есть творчество в области доброго»<sup>57</sup> 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<sup>58</sup>. Следует признать, что идеологическая составляющая непосредственно связана с моралью, игнорирование которой может привести к непопулярности и невозможности реализации поставленных целей и задач<sup>59</sup>.

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,

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> См.: Российская правовая политика: курс лекций. М., 2003. С. 29.

<sup>59</sup> Идеология может быть и неправовой, предлагая, например, в качестве платформы государственной политики следование какой-нибудь экономической концепции без учета положений Конституции Российской Федерации. Так, для разработки проекта уточненной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года была принята идеология «постиндустриального общества», которая предполагает смещение акцента с промышленного развития на сферу производства информационных технологий, индустрии развлечений и массмедиа. Эта идеология диктует отказ от бесплатного образования и здравоохранения, превращение их в рынок образовательных и рынок медицинских услуг, с чем сложно согласиться (итоговый доклад доступен на: <<http://2020strategy.ru>>).

во-первых, с неравной степенью компетентности субъектов политики и, во-вторых, со специфическими задачами, которые в силу разделения властей стоят перед разными органами власти. Например, свой собственный интерес имеет финансовый орган, который непосредственно отвечает за достоверность и сбалансированность бюджета, успешное прохождение бюджетного процесса. Выражение интересов финансового органа также именуют бюджетной политикой (в узком смысле). Тем более неоднороден интерес общества, который складывается из множества индивидуальных и групповых интересов. Таким образом, учесть в бюджете разнонаправленные интересы представляется невозможным без повышения значения процедур планирования.

Следует отметить некоторые черты и формы бюджетной политики, которая может проводиться в конкретном публично-правовом образовании. Прежде всего следует выделить как позитивное явление *консервативную бюджетную политику*. Такая политика считается нормальной для финансового органа и направлена на увеличение бюджетных доходов, сохранение и умеренное расходование бюджетных средств, на снижение факторов риска, возникающих в ходе бюджетного процесса. В связи с этим можно вспомнить слова М.М. Сперанского о том, что «всякое государство, коего расходы ежегодно возрастают, а приходы уменьшаются, ввергается по необходимости в долги» и «главное расстройство финансов есть несоразмерность расходов с приходами», а «соразмерность восстанавливается двумя способами: сокращением издержек и приумножением доходов»<sup>60</sup>.

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»<sup>61</sup>. В силу этого все принимаемые решения должны лежать на острие «бритвы Оккама», со-

---

<sup>60</sup> У истоков финансового права... С. 35–37.

<sup>61</sup> Цит. по: *Пушкарева В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 6.



ответствовать 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.<sup>62</sup>

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

### *Контрольные вопросы*

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

---

<sup>62</sup> См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России. М., 2011. С. 78, 102, 128–129.

12. Какие функции бюджета вам известны?
13. Какие составляющие бюджетной политики вы можете назвать?
14. Какие инструменты бюджетной политики вы знаете?

### Рекомендуемая литература

Алексеев А.А. Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917.

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

Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3.

Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. М., 2013.

Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов. Владикавказ, 2002.

Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный науч.-практ. коммент. / рук. авт. колл. д.ю.н., проф. А.А. Ялбулганов; отв. ред. д.ю.н., проф. А.Н. Козырин. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2012. Т. XI–XII. С. 20–41.

Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, чинанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М., 2011.

Гинзбург Ю.В. Эволюция представлений о государственном хозяйстве // Казна и бюджет. М., 2014. С. 44–51.

Годме П.М. Финансовое право / пер. с фр. М., 1978.

Государственные финансы России (XIX — первая четверть XX века) / под ред. И.В. Караваевой. М., 2003.

Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930.

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

Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002.

Козырин А.Н. Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998.

Кокошкин Ф.Ф. Бюджетный вопрос в государствах с представительным правлением // Публично-правовые исследования: ежегодник ЦППИ. Т. 2. М., 2007.

Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31.

Комягин Д.Л. Казна и фиск: понятие и содержание // Реформы и право. 2013. № 2. С. 3–8.

Комягин Д.Л. Правовая природа бюджетных средств: деньги, обязательства или информация? // Финансы. 2005. № 8.

Комягин Д.Л. Правовая форма бюджетной политики // Очерки бюджетно-правовой науки современности. Харьков, 2012. С. 27–43.

Комягин Д.Л. Что такое бюджет: форма, план или фонд? // Бюджет. 2005. № 2. С. 34–36.

Кутафин О.Е. Плановая деятельность советского государства. Государственно-правовой аспект. М., 1980.

Лебедев В.А. Финансовое право: учеб. / науч. ред. и автор вступ. ст. А.Н. Козырин; сост., автор статей и коммент. А.А. Ялбулганов. М., 2000. С. 7–33, 116–269. (Серия «Золотые страницы финансового права России». Т. 2.)

Матненко А.С. Бюджет результатов: правовая концепция. Омск, 2008.

Мильгаузен Ф.Б. Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55–61.

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

Озеров И.Х. Финансовое право: курс лекций, читанный в Московском университете. М., 1905.

Очерки по истории финансовой науки / под ред. В.В. Ковалева. СПб., 2009.

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

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

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

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

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

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

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

Штурм Р. Бюджет. СПб., 1907.

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

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

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

*Учебное издание*

*Серия «Учебники Высшей школы экономики»*

Комягин Дмитрий Львович

## **Бюджетное право**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*  
Редактор *Г.Е. Шерихова*  
Художественный редактор *А.М. Павлов*  
Компьютерная верстка: *Л.В. Маликина*  
Корректор *Г.Е. Скальская*

Подписано в печать 14.12.2016. Формат 70×100/16.  
Печать офсетная. Усл.-печ. л. 48,1. Уч.-изд. л. 33,5  
Тираж 1000 экз. Изд. № 2042

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»  
Филиал «Чеховский Печатный Двор»  
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1  
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru,  
тел.: 8 (499) 270-73-59