

Комягин Д. Л. О специфике форм советского финансового права: административизация, систематизация и бюджетные права¹

Аннотация:

Статья посвящена особенностям источников советского финансового права, а также специфике их систематизации. Такие особенности, с одной стороны, связаны с «административизацией» права, преобладанием подзаконного регулирования, а с другой стороны – наличием законодательных норм, качество которых последовательно эволюционировало.

Ключевые слова:

Финансовое право, источники финансового права, административизация, систематизация, бюджетные права

Komyagin D. L. The specifics of forms of Soviet financial law: administration, systematization and budgetary rights

Summary

The article is devoted to the peculiarities of the sources of Soviet financial law, as well as the specifics of their systematization. Such features, on the one hand, are associated with the "administratization" of law, the predominance of by-law regulation, and on the other hand – the presence of legislative norms, the quality of which has evolved sequentially.

Key words

Financial law, sources of financial law, administrative, systematization, budgetary rights

¹ профессор Департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, E-mail dkomyagin@hse.ru

Введение. Специфика источников советского права

Источники норм советского финансового права можно описывать двумя способами. Во-первых, привычным и традиционным образом, через последовательное описание актов законодательства и иных нормативных правовых актов по мере убывания их юридической силы. Во-вторых, через изложение источников в соответствии с их принадлежностью к разделам и институтам науки финансового права, выделяя наиболее значимые, поворотные документы, знаменующие изменение государственной финансовой политики.

Без сомнения, первый из названных способов является дидактически верным, но создает опасность упустить многие важные обстоятельства и исказить реальную картину правового регулирования финансовых отношений в СССР. Такое положение вещей связано с тем, что с одной стороны многие правовые акты высшей юридической силы в СССР носили декларативный характер, особенно в довоенный период. С другой стороны, необходимо иметь ввиду особенности советской системы управления, для которой характерно повышенное значение административного усмотрения и, как следствие, значимая роль подзаконных и даже ведомственных нормативных правовых актов.

Такую особенность еще в двадцатые годы прошлого века отметит М. Д. Загряцков. Так как в первые годы советской власти разделение властей в государственном управлении было принципиально ликвидировано, а в последующие периоды – восстановлено лишь частично и формально², то для советской администрации отсутствовали какие-либо механизмы, сдерживающие её диктаторство³. Такое диктаторство проявлялось именно в ведомственном нормотворчестве. Впрочем нужно уточнить, что сдерживающий механизм для советской администрации все-таки

² Речь идет Верховном Совете СССР, который появился после принятия «сталинской» Конституции 1936 года

³ *Бельский К. П.* Крупный ученый – административист профессор М. Д. Загряцков // Государство и право. 2013. № 8. С. 68

существовал. Все представители власти были членами коммунистической партии и находились в рамках партийной дисциплины. Руководство компартии принимало непосредственное участие в формировании органов государственной власти, более того — многие постановления правительства принимались совместно с главным партийным органом⁴. Начиная с большевистского переворота и до эпохи зрелого социализма именно РСДРП (б), позже – Коммунистическая партия СССР (КПСС) фактически руководила народным хозяйством, а структура послевоенных партийных обкомов и райкомов строилась по хозяйственным отраслям. В этой связи описание форм советского права будет неполным без упоминания актов партконтроля, решений партийных съездов и постановлений центрального комитета КПСС. Такие важнейшие, в том числе и для финансового планирования, документы, как пятилетние планы развития народного хозяйства (знаменитые советские «пятилетки») утверждались директивами съездов КПСС.

Формально руководящая и направляющая роль КПСС была закреплена довольно поздно – в Конституции СССР 1977 года «развитого социализма», но фактически (в том числе и в отношении публичных финансов) весь советский период издавались совместные акты партийных органов и органов государственной власти. Здесь проявляется своеобразие форм права в советскую эпоху.

Возвращаясь к идеям М. Д. Загряцкова, вспомнить о которых очень уместно в связи с рассматриваемой темой, вслед за ним следует подчеркнуть, что в подавляющем большинстве случаев публично-правовые отношения возникали в СССР в силу волевых актов публичной власти, которые «представляют собой публично-правовую параллель цивилистической сделки», что приводит в определенной области к вручению в определенной области органу публичной администрации дискреционных полномочий⁵.

⁴ ЦК ВКП(б), позже ЦК КПСС

⁵ *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве - М.: Право и жизнь. 1925. С. 159-160

Финансы были именно той областью, где дискреционные полномочия советской администрации проявлялись широчайшим образом, а подзаконные правовые акты регулировали почти весь объем финансовых правоотношений. Не случай в этот период в юридической практике под понятием «законодательство» подразумевались не только собственно законодательные, т. е. утвержденные Верховным Советом СССР нормативные правовые акты, но и постановления ЦИК и СНК, Совмина, инструкции Минфина СССР, Госбанка СССР, иные правовые акты. Сложившееся положение вещей стало похожим на ту ситуацию, от которой предостерегал М.И. Боголепов — правительство стало судьей в своем собственном деле⁶.

Вновь подчеркнем, что это обстоятельство, вместе с партийными актами, определяло своеобразие форм финансового права в советской России.

Одновременно кажется убедительной и еще одна точка зрения, которая выглядит как апология советского порядка. М.И. Пискотин в своей известной монографии о советском бюджетном праве замечает, что «...гласность бюджета пришла вслед за установлением права представительных органов утверждать бюджет. Так обстояло дело при историческом зарождении данного принципа на своей первой родине — в Англии — он действительно вырос из парламентского утверждения бюджета. Но по-своему складывалась его история в каждой отдельной стране». «... В буржуазной правовой и финансовой науке бюджет длительное время *отождествлялся с законом о нем*. ... Этот взгляд сложился исторически вместе с практикой утверждения бюджета парламентскими учреждениями ... Он сохранял свое значение, пока ... последние (буржуазно-демократические силы. — Д.К.) добивались установления бюджетных прерогатив парламента. С достижением этой цели *почва для его существования исчезла*»⁷. Иначе говоря, бюджет должен быть утвержден законом в парламентской республике, так как в этом случае эта

⁶ Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы – СПб., 1907. С. 9

⁷ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. Основные проблемы. М.: Юридическая литература, 1971. С. 200

единственная форма, в которой народные представители могут реализовать свое волеизъявление. При иной форме государственного устройства (советской системе) нет необходимости в парламентском обсуждении и в отдельном законе о бюджете, при этом сам бюджет (как было сказано выше) утверждается верховной властью.

Систематизация советского финансового права

Еще одной особенностью советского финансового права является форма его систематизации, которая осуществлялась в виде периодического издания сборников финансового законодательства. Эти сборники составлялись компетентными специалистами Министерства финансов СССР и содержали подборку важнейших нормативных правовых актов в сфере финансов⁸. Такие сборники, в отсутствие общедоступных информационных ресурсов, являлись рабочими документами и руководством к принятию решений, так как пользоваться архивами Минюста или хранилищами отделов кодификации, которые создавались в советских ведомствах, было неудобно. Помимо сборников нормативных правовых актов издавались также статистические сборники об итогах исполнения бюджетов. Такие сборники, однако, имели гриф «для служебного пользования».

Такая ситуация сложилась в связи с тем, что централизованная кодификация прошла мимо финансового законодательства. Кодификационные работы, которые в советское время постоянно велись в рамках специальных комиссий, не дошли до финансового права, в отличие от гражданского, трудового, земельного, уголовного, процессуального права. Можно предположить, что это было вызвано многими факторами, в том числе и сменой приоритетов.

Тем не менее, в 1929 году комиссия, работавшей при Управлении делами СНК СССР, получила задачу систематизировать и подготовить к кодификации все действующие законы. Результатом стало появление свода

⁸ Такие сборники неизбежно несли на себе и отпечаток субъективной позиции их составителей, которые, впрочем, всегда являлись авторитетными специалистами в сфере финансов и финансового права.

законодательства в трех книгах, последняя из которых была посвящена финансам и кредиту⁹. Однако, данная работа совпала с завершением НЭП и «сталинским разворотом» к индустриализации, что сделало содержание свода неактуальным. В это же время имел место запрет преподавания финансового права как учебной дисциплины (с 1930 по 1938 год)¹⁰, а также чистка старых профессоров и всех, разделявших взгляды отставного министра финансов Г. Я. Сокольникова, который в своих реформах опирался на классическую школу финансовой науки и финансового права. Утверждение свода законодательства было отложено до принятия Конституции 1936 года, но и после не возобновилось. К началу 1940-х годов сложилось новое советское финансовое право, но начавшаяся в 1941 году Великая Отечественная война и десятилетие послевоенного восстановления вновь заставили отложить систематизацию финансового законодательства.

В итоге, в силу необходимости, весь советский период практиковалась полуофициальная систематизация финансового законодательства, которая выражалась в издании упомянутых выше сборников.

Первый «Обзор финансового законодательства за 1917-1921 гг.» был издан еще в период НЭП в 1921 году Институтом экономических исследований при Наркомфине¹¹.

Последующие сборники финансового законодательства, которые издавались после разворота экономической политики к индустриализации, именовались уже иначе: «Бюджетная система и единый план СССР» (1932

⁹ Антонова Л. И. Революционная кодификация законодательства РСФСР (1920–1930е гг.) Управленческое консультирование. 2008. № 4 С. 136-155

¹⁰ Лушикова М. В. Лушиков А. М. Развитие науки финансового права в России – СПб.1913. С. 89-91

¹¹ Обзор финансового законодательства за 1917-1921 гг. – Петроград: Институт экономических исследований НКФ. 1921

г.)¹²; «Бюджетная система Союза ССР» (1933, 1937, 1947 гг.)¹³; «Сборник основных нормативных актов по советскому финансовому праву» (1961, 1967 г.)¹⁴. Их неизменным составителем был сотрудник Наркомфина Самуил Соломонович Глезин. После него значительное количество сборников по финансовому законодательству было составлено Таисией Владимировной Конюховой¹⁵. Многотомный сборник нормативных актов «Финансовая система СССР», который издавался на протяжении последних двух десятилетий существования СССР, собрал в себя все правовые акты по финансированию отдельных отраслей народного хозяйства за 1977-1989 гг.¹⁶.

Структура (содержание) указанных сборников в целом совпадала с системой науки финансового права. Рассмотрим эту систему на примере сборника 1980 года (составитель- Т. В. Конюхова):

Сборник включал восемь разделов: «Правовые основы финансовой деятельности советского государства»; «Бюджетное право»; «Правовое регулирование доходов государственного бюджета»; «Правовые основы государственного имущественного и личного страхования»; «Правовое регулирование государственных расходов»; «Правовые основы кредитования

¹² Бюджетная система и единый финансовый план СССР: Систематический сборник общесоюзного законодательства: Ч. I. Единый государственный бюджет и единый финансовый план СССР. Ч. II. Местные финансы и местное хозяйство / Составил С. С. Глезин – М.: Огиз - Советское законодательство 1932

¹³ Бюджетная система Союза ССР: Сборник общесоюзного законодательства: Ч. I. Единый государственный бюджет СССР. Ч. II. Местные финансы и местное хозяйство / сост. С. Глезин; под ред. и со вступ. статьей М. Ветошкина – М.: Власть советов. 1933;

Бюджетная система Союза ССР: Сборник законов и инструкций / сост. С. Глезин; под ред. и со вступ. статьей В. Дьяченко -М.: Власть Советов 1937;

Бюджетная система Союза ССР: сборник законодательных. материалов/ сост. С. С. Глезин; под ред. и со вступит. статьей проф. К. Н. Плотникова – М.: Госфиниздат 1947.

¹⁴ Сборник основных нормативных актов по советскому финансовому праву / сост. Глезин С. С. – М.: ВЮЗИ. 1961.

Сборник нормативных актов по советскому финансовому праву - М.: Юридическая литература. 1967.

¹⁵ Сборник по финансовому законодательству / под ред. Т. В. Конюховой – М.: Юридическая литература. 1980.

Последний сборник под редакцией Т. В. Конюховой, уже российского финансового законодательства, был издан в 2000 году (Сборник финансового законодательства Российской Федерации – М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ. 2000).

¹⁶ Финансовая система Союза Советских Социалистических республик Сборник нормативных документов / под ред. В.В. Деменцев и др. - Москва: Финансы 1977-1989.

и расчетов»; «Правовое регулирование денежного обращения, сберегательного дела и госкредита»; «Основы валютного законодательства».

Указанные разделы состояли из глав, которые соответствовали институтам и субинститутам финансового права. Например, раздел первый включал в себя главы: конституционные основы; вопросы совершенствования планового управления экономикой; полномочия высших органов власти и управления Союза ССР в области финансов; полномочия высших органов власти и управления союзной республики в области финансов; полномочия высших органов власти и управления автономной республики в области финансов, местные органы власти и управления; правовые основы финансового контроля.

Все без исключения разделы и главы были наполнены актами различной формы, и юридической силы, изданными разными органами власти. На уровне правительства и ведомств была широко распространена практика совместных актов. Можно перечислить следующие формы советских финансово-правовых нормативных актов:

- законы, принятые Верховным Советом СССР;
- указы Президиума Верховного Совета СССР;
- постановления ВЦИК (ЦИК) и СНК СССР (либо только СНК);
- постановления ЦК КПСС и Совмина СССР (либо только Совмина);
- инструкции Минфина и Госплана СССР;
- инструкции Госбанка СССР;
- Соглашение о многосторонних расчетах в переводных рублях и организации Международного банка экономического сотрудничества, заключенное между СССР и странами социалистического лагеря, ратифицировано Указом Президиума Верховного Совета СССР было ратифицировано¹⁷.

¹⁷ Участниками были СССР, Венгрия, Польша, Чехословакия, Монголия, ГДР, Румыния, Болгария.

На региональном и местном уровнях финансовые правоотношения регулировали законы республиканских верховных советов, постановления совминов союзных республик.

Встречаются в сборниках акты «непрофильных» ведомств: постановления Госстроя, постановления Совета труда и обороны (в начале 1930-х гг.), акты Стройбанка, Минсельхоза, Госкомцена, Госкомтруда, ВЦСПС. Как правило, все эти органы власти участвовали в издании межведомственных (совместно с Минфином СССР) положений, инструкций и методических рекомендаций.

В сборники нормативных правовых актов вошли также некоторые письма Минфина СССР и Правления Госбанка СССР, ЦСУ СССР, что говорит об особом значении некоторых писем. Там же (единично) встречаются распоряжения СНК СССР

В целом формы советских нормативных правовых актов, связанных с финансами, представляют собой достаточно эклектичную картину, смешанной была и их иерархия¹⁸. Эта картина дополняется также *декретами*, которые издавались в первые годы советской власти и подписывались председателем СНК. Например, заметны в области финансов – Декрет о национализации банков от 14 (27) декабря 1917 г.; Декрет о прекращении платежей по купонам и дивиденда от 23 декабря 1917 г. (5 января 1918 г.); Декрет об аннулировании государственных займов от 21 января (3 февраля) 1918 г., было множество иных декретов.

Не имея возможности дать характеристику всем актам финансового законодательства СССР, далее подробнее остановимся на нормах финансового права, содержащихся в советских конституциях, а также на законах о бюджетных правах, которые в СССР выполняли роль основного финансового закона. Таким образом, рассмотрим нормативные правовые акты финансового законодательства высшей юридической силы и, одновременно, органы,

¹⁸ Некоторый порядок был наведен после 1959 года.

уполномоченные осуществлять нормотворческие полномочия в советский период.

Советские конституции как источники норм финансового права

Советский период российской истории, на начальном этапе, характеризуется тем, что носителем верховной власти и сувереном провозглашались *советы трудящихся*, невиданная доселе форма государственного управления. Несмотря на то, что советы связаны с идеей народного представительства, они не имели ничего общего с парламентом, а первоначально появились как стачечные комитеты, мыслились большевиками, как нечто всеобъемлющее, превосходящее парламент¹⁹.

В.И. Ульянов (Ленин) в своем произведении по поводу будущего устройства советской власти приводит следующую выдержку из сочинения Карла Маркса «18-е Брюмера Луи Бонапарта»:

«... До 2-го декабря 1851-го года» (день совершения государственного переворота Луи Бонапартом) «она (последняя французская революция. — Д.К.) закончила половину своей подготовительной работы, теперь она заканчивает другую половину. Сначала она доводит до совершенства *парламентарную власть*, чтобы иметь возможность *ниспровергнуть ее*. Теперь, когда она этого достигла, она доводит до совершенства исполнительную власть, сводит ее к ее самому чистому выражению, изолирует ее, противопоставляет ее себе, как единственный упрек, чтобы сконцентрировать против нее все силы разрушения»²⁰.

Здесь нужно иметь в виду момент творчества, который все-таки присутствовал при установлении основ новой (советской) власти. После тотального и катастрофического разрушения всего, что было в имперский

¹⁹ По поводу природы советов существуют иные разнообразные мнения, даже проводится аналогия с правлением собрания в Швейцарской конфедерации (Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / С.В. Арбузов, Т.В. Бережная, И.А. Володько и др.; под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 1 // СПС «КонсультантПлюс»).

²⁰ URL: <https://www.marxists.org/russkij/lenin/works/lenin007.htm>.

период, советы принципиально не должны были походить на что-то прежнее, а их последующая эволюция шла не по плану, а де-факто.

Первоначально советы на местах вместе с неограниченной властью получили и нормотворческие полномочия, и даже право денежной эмиссии. Некоторые попытки Наркомфина правильным образом регулировать бюджетный процесс на местах наталкивались на отсутствие у него властных полномочий²¹,

Декрет 2 мая 1918 г. «О соблюдении единства кассы» обязывал советские учреждения держать денежные средства в Народном банке или в отделениях казначейства, а платежи между государственными предприятиями осуществлять безналичным образом, по ассигновкам и чекам. Декретом от 17 мая 1918 года «О выдаче авансов национализированным и секвестрированным предприятиям» было предписано выдавать средства из сумм казначейства по распоряжениям ВСНХ, которые формировались на основании заявок местных центров управления промышленностью.

В целом, в первое десятилетие после октябрьского переворота *власть советов была реальной*, не декларативной, как произошло позже.

Утвержденная III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа вместе с утвержденной V Всероссийским съездом Советов Конституцией Советской Республики первоначально вместе составляли единый основной закон РСФСР. Верховная власть в РСФСР осуществлялась Всероссийским съездом Советов, а в периоды между съездами — Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов (ВЦИК). Этот орган и обладал реальной властью, конечно, под контролем партии большевиков. Ведению ВЦИК, согласно главе девятой Конституции 1918 года, например, подлежали

²¹ Старые финучреждения (отделения Госбанка, казенные палаты, местные казначейства) на местах еще сохранялись до весны 1918 года и подчинялись НКФ. Советы, если и находились под влиянием какого-то центрального органа власти, то таким органом был НКВД. Подробнее см.: *Соколов Е.Н. Финансовая политика советского государства (октябрь 1917 – март 1921 гг.)* – М., 2016. С. 31–42, 60.

заключение займов, таможенных и торговых договоров, финансовых соглашений, утверждение бюджета РСФСР и установление общегосударственных налогов и повинностей. В последующем, уже в Конституции РСФСР, принятой в 1925 году, эта норма была немного скорректирована, и перечисленные полномочия стали предметом совместного ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК.

Раздел пятый Конституции 1918 года именовался весьма необычно: «*Бюджетное право*». Можно сделать предположение, что сама идея такого необычного названия раздела конституции принадлежала Д.П. Боголепову, который входил в состав созданной в марте-апреле 1918 года конституционной комиссии как представитель Наркомфина, поддерживал сталинский проект конституции с усиленной центральной властью и был в комиссии единственным специалистом, знакомым с теорией финансового права²².

Г.Н. Андреева справедливо замечает, что в целом «набор положений» из зарубежного конституционного опыта использовался в Конституции 1918 года «формально, в качестве, образно говоря “болванки”, в которую было вложено новое, отличное от самой сути либерального конституционализма содержание, некий набор положений, которые большевики считали на тот момент значимыми»²³.

С.Г. Кара-Мурза предполагал, что пятый раздел появился в связи с решением проблемы создания из пестрой совокупности местных советов единой системы государственной власти. С одной стороны, нужно было сохранить положение о том, что вся власть принадлежит Советам, а с другой стороны — все-таки выстроить систему управления государством, для чего наделить верховной властью центральные органы (советы первого уровня).

²² Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года - М.: 2018

²³ Андреева Г.Н. Экономическая и финансовая конституции в Конституции РСФСР 1918 года // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2018. № 3. Электронный журнал. URL: <https://ipp.kursksu.ru/#new-number?id=135>.

Эта задача и решалась во многом «через статьи о бюджете и налогах, которые фактически устанавливали финансовую монополию центральной власти»]²⁴.

Такая точка зрения представляется убедительной, советы действительно возникали стихийно, без четких полномочий, на заводах, в городах и в деревнях. Среди них были как небольшие советы с прямой демократией, так и крупные выборные «совдепы» городского уровня, среди них выделялся Петроградский совет. В проекте конституции, предложенном левыми эсерами, даже предлагалось самые крупные советы именовать совдепами²⁵.

Раздел пятый Конституции РСФСР 1918 года «Бюджетное право», если убрать идеологические декларации (в том числе об изъятии частной собственности), представлял собой распределение полномочий в сфере публичных финансов между центральным правительством и местными советами. Были закреплены субъективные бюджетные права центрального правительства — Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, в числе которых: распределение доходов и сборов между общегосударственным бюджетом и сметами местных Советов; определение общих пределов обложения налогами и сборами; утверждение росписи для всех государственных расходов; разрешение сверхсметных расходов, пособий и ссуд для местных советов. Бюджетными правами местных советов были: определение пределов обложения налогами и сборами на нужды местного хозяйства; утверждение полугодовых и годовых смет на местные нужды.

Конституция РСФСР 1925 года так же, как и предыдущая, содержала раздел пятый «О бюджетном праве». Характерной чертой этой конституции было то обстоятельство, что она была принята после создания Союза ССР и принятия Конституции СССР 1924 года. Появился единый государственный бюджет Союза ССР, в состав которого входили бюджеты союзных республик, в том числе — РСФСР. В компетенцию Союза ССР на тот момент вошло право

²⁴ Кара-Мурза С. Г. История советского государства и права - М. 199858

²⁵ Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года - М.: 2018. С. 143–149

установления общесоюзных налогов и доходов, разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик.

Содержание раздела пятого «Бюджетное право» Конституции РСФСР 1925 года характеризуется гораздо большей степенью централизации управления публичными финансами. Общее распределение расходов, а также доходов, собираемых на территории РСФСР, устанавливалось общесоюзным законодательством. Бюджет РСФСР и отчет о его исполнении теперь рассматривались СНК РСФСР, а *утверждались* ВЦИК, после чего просто направлялись в законодательные органы Союза ССР для включения в единый государственный союзный бюджет.

Для покрытия местных расходов союзным и республиканским законодательством определялись налоговые и неналоговые доходные источники. Местные бюджеты формировались и исполнялись согласно общесоюзному и республиканскому законодательству, хотя рассматривались и утверждались местными съездами советов или их исполнительными комитетами под общим контролем центральных органов РСФСР.

Следующая Конституция СССР 1936 года характеризуется тем, что вместо Съезда Советов и ВЦИК появляется новый орган государственной власти — *Верховный Совет СССР*, который с этого момента именуется высшим органом власти (иначе – верховная власть). После принятия новой Конституции СССР по аналогии новые конституции принимали и входившие в Советский Союз республики. В РСФСР конституция была принята уже 21 января 1937 года. Данными конституциями был выстроен новый, вертикальный и более простой механизм государственной власти.

Конституция РСФСР 1937 года уже не содержала раздела «Бюджетное право», но включала главу IX «Бюджет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». Госбюджет РСФСР и отчет о его исполнении составлялись СНК РСФСР и вносились им на *утверждение Верховного Совета РСФСР* (это положение следует отметить как прогрессивное — ранее госбюджет РСФСР сразу утверждался ВЦИК). Почти сразу особый статус

получил Президиум Верховного совета, который даже именовали коллегиальным главой государства в СССР. Верховный Совет, сессии которого собирались только два раза в год, делегировал Президиуму свои функции и автоматически утверждал подготовленные им решения. Президиум ВС СССР сам издавал указы, содержавшие важнейшие нормативные предписания, был наделен правом толкования законов.

Итак, после Конституции 1936 года сложилась уникальная система органов государственной власти, которая просуществовала до распада Союза, но ушли из Конституции финансовые вопросы. Любопытно, что 1 декабря 1988 года были приняты изменения к Конституции СССР уже 1977 года и Закон о выборах народных депутатов СССР, где произошел частичный возврат к конструкции государственной власти, существовавшей до 1936 года (съездовской системе). Опять были учреждены два высших органа государственной власти — Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР. Съезд стал высшим (верховным) органом государственной власти СССР и мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР, а Верховный Совет выступал как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти и избирался Съездом из числа народных депутатов.

Конституция Союза ССР 1977 года «развитого социализма» включала главу вторую «Экономическая система», которая не содержала финансово-правовых норм. Государственный союзный бюджет лишь упоминался в связи с распределением компетенции между союзными, республиканскими и местными органами управления. В целом последняя советская конституция имела декларативный характер, содержала минимальное количество «рабочих» правовых норм. Аналогичный характер имела и Конституция РСФСР 1978 года.

Советские законы о бюджетных правах.

Можно сказать, что основные положения, регулирующие финансы, перешли в законы о бюджетных правах, которых в советский период было издано несколько, но самым значимым следует считать закон 1959 года.

Первым из таких актов следует назвать Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, утвержденное ЦИК и СНК 25 мая 1927 года²⁶. Положение о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР было утверждено ВЦИК 29 ноября 1928 года²⁷. Данное положение уже являлось, по своей сути, законом о государственных финансах. Здесь достаточно подробно были регламентированы все стадии бюджетного процесса, однако, несмотря на название, о бюджетных правах представительных органов ничего не было сказано. Вновь было подтверждено, что государственный бюджет СССР утверждается ЦИК СССР по представлению Совнаркома СССР. Разрабатывал госбюджет Наркомфин СССР, который формировал для этого сметно-бюджетные совещания с участием профсоюзов и ведомств. Любопытно, что уже после утверждения бюджета принимался особый общесоюзный закон, на основании которого осуществлялось его исполнение (п.11 Положения).

Следующими законами о бюджетных правах были: Закон СССР от 30 октября 1959 года «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (далее — *Закон о бюджетных правах 1959 года*)²⁸, соответствующие ему законы союзных республик, в частности, Закон РСФСР от 15 декабря 1961 года «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической республики, автономных советских социалистических республик и местных советов народных депутатов РСФСР»²⁹.

Закон о бюджетных правах 1959 года содержал целый ряд

²⁶ СЗ СССР. 1927. № 27. Ст. 286, выдержки опубликованы также в сборнике: Бюджетная система Союза ССР / сост. С.С. Глезин. М.: Госфиниздат, 1947.

²⁷ СУ РСФСР 1930. № 19. Ст. 245–247; № 48. Ст. 588; № 52. Ст. 635.

²⁸ Первоначальный текст: Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221; последняя редакция: СЗ СССР. Т. 5. 1990. С. 425.

²⁹ СЗ РСФСР. Т. 5. 1988. С. 213.

интереснейших положений, которые в совокупности создавали целостную финансовую систему, которая, с одной стороны, наложила отпечаток на современное финансовое право, а, с другой стороны, содержала ряд совсем забытых, но оригинальных идей³⁰.

Прежде всего, госбюджет СССР представлял собой *финансовый план* образования и использования публичного фонда денежных средств. В законе также было указано, что утвержденный госбюджет СССР является законом.

Далее, в Законе о бюджетных правах 1959 года было сказано, что в госбюжете СССР сосредоточивается *часть национального дохода*, в образовании доходов *принимают участие* и граждане своими личными доходами путем уплаты налогов, и добровольного взноса средств, а средства госбюжета образуются преимущественно за счет доходов от социалистического хозяйства. Иначе говоря, налоги не являлись главным источником публичных доходов, таковыми были неналоговые доходы. Такие доходы (платежи) госпредприятий и организаций могли устанавливаться как союзными законодательными актами, так и постановлениями Совмина СССР, а налоги с населения устанавливались только законодательными актами СССР.

Еще одна норма Закона о бюджетных правах 1959 года говорила о том, что госбюджет СССР составлялся по доходам и расходам в соответствии с Государственным планом экономического и социального развития СССР в целом по СССР и по союзным республикам (народнохозяйственный план). При этом был установлен не только финансовый контроль за деятельностью предприятий и организаций, но и за выполнением ими заданий государственного плана экономического и социального развития (за результатом)³¹.

³⁰ Далее разбирается последняя редакция этого закона 1988 года.

³¹ Справедливости ради отметим, что контроль за результатами быстро переродился в контроль за «освоением» выделенных финансовых ресурсов. Тем не менее, сегодня российским законодательством стратегический аудит и стратегический контроль только упоминаются, а само государственное стратегическое планирование еще не представляет собой системы

Именно в Законе о бюджетных правах 1959 года был применен столь излюбленный сегодня исследователями термин федерализма (бюджетного федерализма), который подразумевал соблюдение суверенных прав национально-государственных образований и местного самоуправления при сохранении единства бюджетной системы и финансовой политики³².

Централизованное бюджетное устройство СССР, когда все бюджеты входили как составные части «по принципу матрешки» в госбюджеты союзных республик, а последние объединялись в бездефицитном государственном бюджете СССР вместе с союзным (центральным) бюджетом и бюджетом социального страхования, исторически остается единственной альтернативой общепринятой гибкой модели бюджетной системы.

Последним из законов о бюджетных правах был Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»³³. Данный закон можно охарактеризовать как переходный (уже не советский, принят в новом государстве), что и определило его противоречивость. Пример такой противоречивости — курьезное положение о гарантии судебной защиты бюджетных прав в случае спора представительной и законодательной власти. Из этого же ряда — положение о возмещении в полном объеме ущерба, причиненного юридическим и физическим лицам в результате принятия представительными и исполнительными органами власти решений по бюджетным вопросам с превышением своей компетенции.

³² В рамках науки финансового права вокруг идеи разделения финансовых полномочий между центром и местными органами власти появились концепции, например, бюджетного федерализма. В этой связи уместно вспомнить труды Нины Ивановны Химичевой (см., например: *Химичева Н.И.* Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. М.: Юридическая литература, 1966).

³³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ от 6 мая 1993 г. № 18, ст. 635, утратил силу.

Выглядит парадоксально, что Закон о бюджетных правах Российской Федерации не регулировал сами бюджетные права представительных органов власти, а содержал отсылку на *положения о бюджетном процессе*, которыми должны были регламентироваться порядок и условия представления проектов бюджетов представительным органам власти, их рассмотрения и утверждения.

Закон о бюджетном процессе на общероссийском уровне был принят еще в 1991 году, это Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»³⁴, и его основные положения вошли во вступивший с 1 января 2000 года в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Библиография

Антонова Л. И. Революционная кодификация законодательства РСФСР (1920–1930е гг.) Управленческое консультирование. 2008. № 4 С. 136-155;

Андреева Г.Н. Экономическая и финансовая конституции в Конституции РСФСР 1918 года // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2018. № 3. Электронный журнал. URL: <https://ipp.kursksu.ru/#new-number?id=135>;

Бельский К. П. Крупный ученый – административист профессор М. Д. Загряцков // Государство и право. 2013. № 8. С. 64-74;

Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы – СПб., 1907. С. 9;

Бюджетная система и единый финансовый план СССР: Систематический сборник общесоюзного законодательства: Ч. I. Единый государственный бюджет и единый финансовый план СССР. Ч. II. Местные финансы и местное хозяйство / Составил С. С. Глезин – М.: Огиз - Советское законодательство 1932;

Бюджетная система Союза ССР: Сборник общесоюзного законодательства: Ч. I. Единый государственный бюджет СССР. Ч. II. Местные финансы и местное хозяйство / сост. С. Глезин; под ред. и со вступ. статьей М. Ветошкина – М.: Власть советов. 1933;

³⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РСФСР от 14 ноября 1991 г. № 46, ст. 1543, утратил силу.

Бюджетная система Союза ССР: Сборник законов и инструкций / сост. С. Глезин; под ред. и со вступ. статьей В. Дьяченко -М.: Власть Советов 1937;

Бюджетная система Союза ССР: сборник законодательных. материалов/ сост. С. С. Глезин; под ред. и со вступит. статьей проф. К. Н. Плотникова – М.: Госфиниздат 1947;

Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве - М.: Право и жизнь. 1925. С. 159-160;

Кара-Мурза С. Г. История советского государства и права - М. 199858
Пискотин М. И. Советское бюджетное право. Основные проблемы. М.: Юридическая литература, 1971. С. 200;

Лушиникова М. В. Лушиников А. М. Развитие науки финансового права в России – СПб.1913. С. 89-91;

Обзор финансового законодательства за 1917-1921 гг. – Петроград: Институт экономических исследований НКФ. 1921;

Протоколы одиннадцатого съезда РКП (б) – М.: Партиздат ЦК ВКП (б). 1936.

Сборник основных нормативных актов по советскому финансовому праву / сост. Глезин С. С. – М.: ВЮЗИ. 1961;

Сборник нормативных актов по советскому финансовому праву - М.: Юридическая литература. 1967;

Сборник по финансовому законодательству / под ред. Т. В. Конюховой – М.: Юридическая литература. 1980;

Сборник финансового законодательства Российской Федерации – М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ. 2000);

Соколов Е.Н. Финансовая политика советского государства (октябрь 1917 – март 1921 гг.) – М., 2016;

Финансовая система Союза Советских Социалистических республик Сборник нормативных документов / под ред. В.В. Деменцев и др. - Москва: Финансы 1977-1989;

Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года - М.: 2018. С. 143–149.