

Д. Л. КОМЯГИН

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ КУРС ЛЕКЦИЙ

Издание второе,
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Ученым советом факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
в качестве учебника для студентов вузов*



ЛАНЬ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ•МОСКВА•КРАСНОДАР

2025

УДК 336.14
ББК 67.402я73

К 63 **Комягин Д. Л.** Бюджетное право России. Курс лекций : учебник для вузов / Д. Л. Комягин. — 2-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Лань, 2025. — 604 с. — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-507-50292-9

В учебнике на основе знаний, накопленных наукой российского бюджетного права, представлен учебный курс, который позволит получить надежные и основательные сведения по данному предмету. Достоинство предлагаемого учебника состоит в соединении устоявшихся и общепризнанных знаний по бюджетному праву с изложением новейших тенденций в данной области. В книге автор обобщил свой более чем двадцатилетний опыт преподавания одноименной учебной дисциплины в высших учебных заведениях. Темы соответствуют программе учебного курса, к каждой теме прилагаются контрольные вопросы для проверки знаний.

Учебник предназначен для студентов правовых и экономических специальностей, аспирантов, преподавателей и всех, кто интересуется проблемами публичных финансов и публичного права. Может быть использован также для преподавания на экономических специальностях в рамках направления «Государственное и муниципальное управление».

УДК 336.14
ББК 67.402я73

Рецензенты:

И. Б. ЛАГУТИН — доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета;
И. А. ХАВАНОВА — доктор юридических наук, главный научный сотрудник Отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Информация об авторе

Д. Л. КОМЯГИН — доктор юридических наук, профессор Департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Обложка

Ю. В. ГРИГОРЬЕВА

© Издательство «Лань», 2025
© Д. Л. Комягин, 2025
© Издательство «Лань»,
художественное оформление, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения	6
Введение	10
Раздел первый. Общая часть	15
Глава 1. Основные понятия	16
§ 1.1. Бюджет как правовая и экономическая категория. Бюджет как часть казны	16
§ 1.2. Бюджет как форма и план финансовой деятельности	20
§ 1.3. Бюджет как закон и как правовой акт	24
§ 1.4. Виды бюджетов	30
§ 1.5. Функции бюджета и бюджетная политика	37
Контрольные вопросы	45
Глава 2. Развитие науки о государственном хозяйстве и бюджетного законодательства (от древности до современности)	47
§ 2.1. От древности до Средневековья	47
§ 2.2. Новое время. Бюджетное право парламента	54
§ 2.3. Возникновение и развитие бюджетного права в России	66
Контрольные вопросы	117
Глава 3. Бюджетное право и бюджетное законодательство	120
§ 3.1. Бюджетное право (предмет, метод, система)	120
§ 3.2. Сроки в бюджетном праве. Источники (формы) бюджетного права. Бюджетное законодательство	126
§ 3.3. Принципы бюджетного права	139
Контрольные вопросы	173
Раздел второй. Особенная часть	177
Глава 4. Расходы бюджета	178
§ 4.1. Понятие и эволюция публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета	178
§ 4.2. Виды и классификации расходов бюджета.....	182
§ 4.3. Отдельные виды расходов.....	208
§ 4.4. Основы закупок для публичных нужд	252
§ 4.5. Государственно-частное партнерство	263
§ 4.6. Налоговые расходы.....	269

§ 4.7. Управление бюджетными расходами.....	274
Контрольные вопросы	281
Глава 5. Доходы бюджета	284
§ 5.1. Понятие бюджетных доходов и их источников	284
§ 5.2. Пределы публичных доходов.....	295
§ 5.3. Классификации бюджетных доходов	309
§ 5.4. Управление публичными доходами	345
Контрольные вопросы	355
Глава 6. Публичный кредит и государственный долг.	
Государственные запасы	357
§ 6.1. Понятие и свойства публичного кредита.....	357
§ 6.2. Государственный долг и долговые обязательства.	
Управление государственным и муниципальным долгом	367
§ 6.3. Бюджетный кредит.	
Государственные и муниципальные гарантии	377
§ 6.4. Государственные запасы и резервы.....	384
Контрольные вопросы и задания	399
Глава 7. Бюджетное устройство и бюджетная система.....	402
§ 7.1. Понятие, свойства и элементы бюджетной системы	402
§ 7.2. Единство и самостоятельность в бюджетном устройстве....	410
§ 7.3. Межбюджетные отношения	426
§ 7.4. Некоторые национальные системы выравнивания	437
Контрольные вопросы и задания	448
Глава 8. Бюджетный процесс	450
§ 8.1. Понятие бюджетного процесса и его участники.....	450
§ 8.2. Стадии бюджетного процесса.....	476
§ 8.3. Современное кассовое устройство.	
Казначейское обслуживание и казначейское сопровождение	496
§ 8.4. Защита бюджетного процесса и взыскание из бюджета	513
Контрольные вопросы	524
Глава 9. Бюджетный контроль	527
§ 9.1. Контроль за публичными ресурсами	
и бюджетный контроль	527
§ 9.2. Государственный и муниципальный	
финансовый контроль. Понятие, виды и методы.....	533
§ 9.3. Стандартизация контроля.....	540
Контрольные вопросы	551

Глава 10. Ответственность	
за нарушения бюджетного законодательства.....	554
§ 10.1. Бюджетная ответственность.....	554
§ 10.2. Бюджетные нарушения	
и бюджетные меры принуждения.....	566
Контрольные вопросы	576
Список литературы	578

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

БСЭ — Большая советская энциклопедия

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (упразднен)

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации

ВВП — Валовый внутренний продукт

ВВС РСФСР (СССР) — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР (СССР) и Верховного Совета РСФСР (СССР)

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации

ВТО — Всемирная торговая организация

ВФК — Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль

ГАТС — Генеральное соглашение по торговле услугами (GATS), Марракеш, 15.04.1994

ГД РФ — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГКО — Государственные краткосрочные бескупонные облигации Российской Федерации

ГРБС — Главный распорядитель бюджетных средств

РБС — Распорядитель бюджетных средств

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГЧП — Государственно-частное партнерство

Госсовет — Государственный совет Российской империи

Госфонд России — Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации

Гохран — Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней при Министерстве финансов Российской Федерации

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

Госбанк СССР — Государственный банк СССР

Госплан СССР — Государственный плановый комитет Совета министров СССР

ГОЭЛРО — Государственная комиссия по электрификации России и разработанный ею в 1920 г. план электрификации

ГФК — Государственный и муниципальный финансовый контроль

ЕС — Европейский союз

Закон о бюджетных правах 1959 г. — Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»

Закон об исполнительном производстве — Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

Закон об образовании — Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Закон № 252-ФЗ — Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон № 94-ФЗ — Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

Закон о контрактной системе — Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Закон о стратегическом планировании — Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Закон о госконтроле — Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Закон о Счетной палате — Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»

Закон о контрольно-счетных органах — Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

Закон о ЦБ РФ, Закон о Банке России — Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

Закон о валютном регулировании — Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»

Закон о драгоценных металлах и камнях — Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»

Закон об общих принципах публичной власти — Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

ЗВР — золотовалютные (международные) резервы Банка России

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

ЕСПЧ — Европейский суд по правам человека

ГРБС — Главный распорядитель бюджетных средств

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации

ИНТОСАИ — Международная организация высших органов финансового контроля (International Organisation of Supreme Audit Institutions)

ИФДБ — источники финансирования дефицита бюджета

КБК — код бюджетной классификации

КНР — Китайская Народная Республика

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КОСГУ — Классификация операций сектора государственного управления (классификация операций публично-правовых образований)

Кодекс транспарентности — Руководство МВФ 1998 г. по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

КС РФ — Конституционный Суд Российской Федерации

Лимская декларация — Лимская декларация руководящих принципов контроля, принята в 1977 г. на IX Конгрессе ИНТОСАИ

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации

МВФ — Международный валютный фонд

МСФО ОС — международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора

Народнохозяйственный план — Государственный план экономического и социального развития СССР

НДПИ — Налог на добычу полезных ископаемых

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

НКВД СССР — Народный комиссариат внутренних дел СССР

НКО — Некоммерческие организации
НМЦК — Начальная (максимальная) цена контракта
НЭП — новая экономическая политика в России с 1921 по 1927 гг.
ООН — Организация Объединенных Наций
ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Cooperation and Development)
Правила 8 марта — Правила от 08.03.1906 о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных
ПОД/ФТ — противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма
ПФ РФ — Пенсионный фонд Российской Федерации
РБС — распорядитель бюджетных средств
РГ — Российская газета
РСГФ — Руководство по статистике государственных финансов
СГФ — Статистика государственных финансов
СП РФ — Счетная палата Российской Федерации
СПИК — Специальные инвестиционные контракты
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
СТО — Совет труда и обороны РСФСР или СССР
СНГ — Содружество Независимых Государств
СНС — Система национальных счетов
СНК СССР — Совет народных комиссаров СССР
СФР — Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России)
ТФОМС — территориальные фонды обязательного медицинского страхования
ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации
ЦИК СССР — Центральный исполнительный комитет СССР
ФАТФ — Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (Financial Action Task Force, FATF)
ФНБ — Фонд национального благосостояния
ФНС, ФНС России — Федеральная налоговая служба
ФФОМС РФ — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации
ФСС РФ — Фонд социального страхования Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Современное бюджетное право имеет несколько характерных особенностей.

Во-первых, оно постоянно и динамично развивается, быстрее других отраслей законодательства и отраслей юридической науки, отражая появление новых технологий, экономических и социальных явлений. В качестве примеров таких новых понятий, изложенных в учебнике, можно назвать казначейское обслуживание и сопровождение, систему казначейских счетов. Не забыты изменения в парадигме государственного финансового контроля, вопросы цифровизации, иные явления и институты.

Во-вторых, несмотря на постоянное развитие, бюджетное право остается академической дисциплиной, восходящей к курсам по государственному хозяйству, которые читались в российских университетах еще почти два века назад. С этим связано включение в учебник главы о развитии науки о государственном хозяйстве и бюджетного законодательства. Настоящий курс рассматривается как комплекс знаний по современному государственному хозяйству, и призван восстановить преемство с научными трудами прошлых периодов истории. За прошедшее время они были трансформированы в учебные курсы по финансовому хозяйству, затем преобразованы в исследования по публичным финансам и, наконец, по бюджетному праву.

В-третьих, как отрасль российского законодательства, бюджетное право обладает высокой степенью качества, так как кодифицировано более двадцати лет назад и имеет собственную систему принципов. Принципам бюджетного права также посвящена достаточно обширная часть учебника.

В-четвертых, бюджетное право тесно взаимосвязано не только с иными отраслями права, а также с финансовой наукой и экономической теорией. Многие институты бюджетного права можно назвать междисциплинарными. Например, в учебнике изложены вопросы закупок для публичных нужд, государственно-частного партнерства, стратегического планирования, налоговых расходов, политической ответственности, упомянуты иные категории и институты. В целом такой подход позволяет заметно расширить кругозор, так как излишняя сепарация друг от друга правовой и финансовой науки, экономических дисциплин существенно сужает кругозор учащегося и его будущие возможности.

Все указанные особенности нашли отражение в настоящем учебнике, отличие которого состоит в соединении академических знаний с изложением новейших тенденций в области публичных финансов и бюджетного права. 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 основательные и, одновременно, актуальные сведения по данному предмету.

Можно выделить два начала, которые скрыто присутствовали при написании настоящего учебника. Первым из них является убеждение в том, что изучение любой части бюджетного права, равно как и иной правовой науки, только посредством анализа действующих нормативных правовых актов, будет бессмысленным занятием. Широкое использование сравнительного метода позволяет подняться от такого прикладного уровня. По словам профессора права Московского университета А. Н. Филиппова, «какое бы юридическое понятие мы ни взяли в истории <...> каждое из них пережило длинный ряд изменений, прежде чем предстало пред нами в том развитом и расчлененном образе, в каком оно является в современных юридических теориях или законодательствах различных стран. Не все звенья этой сложной и часто загадочной цепи роста в течение веков, юридических понятий и учреждений уже распутаны наукой...»¹.

Можно сказать и по-иному: чтобы увидеть за хаосом различных событий, фактов и норм суть предмета или процесса, нужно рассматривать их в перспективе и в ретроспективе. Это позволяет выявить положительный опыт и повторяющиеся ошибки, так как, согласно знаменитому изречению Марка Туллия Цицерона, “*historia est magistra vitae*” (лат.). В связи с этим, например, сегодня вновь актуально изучение всех многочисленных форм и способов мобилизации доходов бюджета, невзирая на общее мнение о том, что наполнение бюджета производится в основном за счет налогов. Точно так же установление бюджетных расходов требует преемственности решений, без чего могут возникнуть существенные проблемы. Образцом урока истории является соблюдение единства кассы бюджета. В России отклонение от единства кассы дважды приводило к катастрофическим экономическим и социальным последствиям. В этой связи уместно вспомнить иное известное изречение Василия Осиповича Ключевского, которое гласит, что «история не добрая старая учительница, а су-

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

ровая наставница, она не спрашивает уроков, но жестко мстит за их неисполнение».

Еще одним аргументом в пользу принятого автором комплексного подхода к изложению содержания учебного курса может служить принцип первенства расходов над доходами в публичных финансах. Обратный порядок может дать сиюминутный эффект, но лишит смысла само составление бюджета, который существует для финансового обеспечения публичных задач. Так же и бюджет в качестве финансового плана государства не может быть подвешен в воздухе, существовать сам по себе, его параметры должны вытекать из общегосударственных стратегических целей и задач. Еще один пример — приоритетность принципа единства при построении бюджетной системы над принципом самостоятельности бюджетов. Если признать принцип самостоятельности доминирующим или даже равным единству, то сама бюджетная система, лишаясь связующего начала, исчезает.

Учебник составлен на основе курса лекций, который читается автором в высших учебных заведениях около двух десятилетий. Настоящее издание является существенно дополненным и переработанным в сравнении с предыдущими изданиями (начиная с 2011 г.).

В частности, появились новые разделы: о развитии науки о государственном хозяйстве и бюджетного законодательства; о налоговых расходах; о государственно-частном партнерстве; о принципах публичного кредита и бюджетного контроля; о самообложении; о налоговой тяжести; об откупе; о бюджетном праве парламента; об отдельных разделах расходов; о современном кассовом устройстве, системе казначейских счетов, казначейском обслуживании и сопровождении; о государственных запасах и излишках (резервных и накопительных фондах); о риск-ориентированном подходе при организации государственного и муниципального финансового контроля, о его стандартизации, иные.

Кроме того, подробно рассмотрены новые актуальные вопросы о международном и наднациональном регулировании закупок для публичных нужд; о видах источников доходов, относящихся к непарламентским и инфляционным; о бюджетном федерализме и межбюджетном выравнивании; о патисипаторном финансировании; об инструментах управления бюджетными расходами и доходами; о государственных информационных системах публичных финансов; о кассовой монополии и пределах единства кассы; о бюджетном мониторинге, иные.

Темы настоящего учебника изложены в соответствии с программой базового курса «Бюджетное право», который изучается на магистерских программах факультета права НИУ «Высшая школа экономики». К каждой теме прилагаются контрольные вопросы. Дополнением к настоящему учебнику может служить «Практикум по бюджетному праву» того же автора, который содержит тесты и задания по каждой теме.

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

Учебник создан с использованием справочной правовой системы (далее — СПС) «КонсультантПлюс»².

² URL: <http://www.consultant.ru>. Ссылки на нормативные правовые акты даны по состоянию на 28.04.2024.