

Бюджет — основополагающая категория бюджетного права

Аннотация. В статье рассматривается эволюция бюджета в различные этапы становления и развития государства, где отмечены точки зрения представителей как экономической, так и правовой науки. Автор акцентирует внимание на материальном, экономическом и правовом аспекте понятия бюджета. Выделяются признаки данной категории и его место в финансовой системе государства. Анализируется понятие бюджета в действующей редакции Бюджетного кодекса РФ и проекте новой редакции БК РФ, дается новое понятие категории «бюджет».

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, доходы бюджета, фонд, расходы бюджета, функции государства, публичные обязательства, закон, акт, финансовый план, публично-правовое образование, бюджетное законодательство, роспись доходов, бюджетный процесс, стадии, государство, баланс, бюджетная политика, парламентский контроль.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.83.10.051-057

В последние годы Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) претерпел значительные изменения, что связано, с одной стороны, с построением бюджетной системы Российской Федерации, адекватной рыночной экономике, а с другой стороны, с наличием пробелов и коллизий бюджетного законодательства РФ.

Слово «бюджет» (от англ. budget) восходит к старинному нормандскому слову bougette (может быть, от лат. bulga), которое означало «кожаный мешок». В таком мешке (портфеле) в старину в английском парламенте вносились акты, касающиеся государственной росписи¹.

В Англии бюджет получил общее значение в XVII столетии, во Франции только с 1820-х гг. возник истинный бюджет в смысле полного систематического свода проекта доходов и расходов в единое целое.

Понятие «бюджет» претерпевало изменения и являлось предметом изучения представителями науки финансового права в различные периоды существования государства.

Л. Штейн отмечал², что бюджет по своему содержанию представляет в денежных величинах зависимость всех расходов и доходов, что и делает его предметом ведения государ-

¹ Лебедев В. А. Финансовое право, золотые страницы финансового права России. М. : Статут, 2002. Т. 2. С. 170.

² Штейн Л. Финансовая наука : Государственное хозяйство. СПб., 1885.

© Болтинова О. В., 2017

* Болтинова Ольга Викторовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ

o.boltinova@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ственной власти и, наконец, через санкцию главы государства законом государственного хозяйства.

Ф. Нити рассматривал бюджет как роспись доходов и расходов и акт, содержащий предварительное одобрение государственных доходов и расходов³.

И. Х. Озеров⁴ отмечал, что с XIX в. начинается быстрое развитие идеи бюджета от частноправовой, чисто хозяйственной сметы короля до идеи о высшем законодательном акте, точно обозначающем все статьи расходов и доходов государства и имеющем связующее для правительства значение в сфере финансового хозяйства, — акте, исполнение которого обеспечено строгой ответственностью исполнительной власти и контролем. И далее он определяет бюджет как план ведения государственного хозяйства на данный период времени.

С. И. Иловайский рассматривал бюджет как роспись (смету) доходов и расходов, т.е. финансовый план государства на предстоящий период, однако считал, что в каждом явлении главным является не форма, а его содержание⁵.

Гастон Жез утверждал, что не всякая таблица расходов и доходов представляет бюджет. Особенностью бюджета является предвидение, перечисление и сопоставление доходов и расходов на предстоящий промежуток времени. Этим бюджет отличается:

- а) от баланса;
- б) средних чисел доходов и расходов за ряд лет;
- в) отчета⁶.

По его мнению, баланс — это таблица пассива и актива государства в данный момент. Цель баланса — констатирование составных элементов государственного имущества, это — инвентарь. Бюджет же — это финансовая программа, план деятельности.

Бюджет следует отличать от средних за ряд лет доходов и расходов (среднегодовой таблицы государственных расходов). Г. Жез отмечал, что среднегодовая таблица показывает потребности и средства на их удовлетворение в про-

шлом, бюджет — потребности и средства на их удовлетворение в будущем. Эти потребности и средства на их удовлетворение быстро меняются, так как события ежеминутно видоизменяют положение политических, экономических и социальных проблем и, следовательно, те решения в области финансов, которые находят свое выражение в бюджете.

Бюджет нельзя смешивать с отчетом. Отчет — это перечень произведенных расходов и собранных доходов данного государства за истекший период времени. Отчет, в противоположность бюджету, не есть план деятельности, это перечисление совершившихся фактов. Составление отчета означает установление того, в какой мере осуществились бюджетные предположения.

В. А. Лебедев подчеркивал, что бюджет отличается от простой сметы тем, что он должен быть выражением всего движения финансового управления государства, т.е. в нем должны быть приведены в строгой системе все потребности государства и все средства их покрытия, что достигается подразделением всех доходов и расходов на рубрики. В. А. Лебедев, анализируя бюджет, выделял его внешнюю и внутреннюю форму. Относительно внешней формы бюджета все государства пришли к сознанию необходимости соединить в единое целое все доходы и расходы и распределять их по категориям, по их взаимной зависимости, по главным статьям, параграфам, пунктам, чтобы таким образом получилась одна органическая таблица для всего государства, которая и составляется в министерстве финансов.

Таким образом, идеи В. А. Лебедева нашли дальнейшее развитие в современных условиях бюджетной деятельности. Поскольку одним из важнейших принципов бюджетного процесса является принцип специализации бюджетных показателей, который проявляется на всех стадиях бюджетного процесса. Принцип специализации бюджетных показателей лежит в основе стадий бюджетного процесса. Он выражается в конкретизации сумм доходов бюджета по источникам, а расходов — по на-

³ *Нити Ф.* Основные начала финансовой науки. М., 1904.

⁴ *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки. М., 1908. С. 1.

⁵ *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. М., 1912. С. 40.

⁶ *Жез Г.* Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

правлениям использования средств, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней.

Исследуя внутреннюю форму бюджета⁷, В. А. Лебедев выделял бюджет чистый и валовой. Чистый бюджет показывает только чистый доход по каждой отрасли финансового хозяйства, который идет на удовлетворение государственных потребностей. В чистом бюджете показываются все доходы за вычетом издержек по взиманию их. В валовом же бюджете показываются полные цифры доходов, указываются издержки взимания, а затем уже чистый доход.

Г. Еллинек понимал под бюджетом «хозяйственный план какого-либо сообщества на определенный период времени, финансовый или бюджетный период»⁸, отмечал, что бюджет в большинстве государств устанавливается путем закона и включает в себе прочно установленную предварительную государственную смету.

А. М. Гурвич под бюджетом или государственной росписью понимал выраженный в цифрах план доходов и расходов государства на определенный предстоящий период и считал, что бюджет по своей формальной природе является законом⁹.

По мнению С. А. Котляревского, «всякий бюджет современного государства является утвержденным планом его доходов и расходов на определенный, обыкновенно годичный срок. Не все доходы государства заносятся в этот план, и имеются расходы, которые производятся помимо этого плана»¹⁰.

Таким образом, ученые XIX — начала XX в. отмечали, что бюджет — это не только план государственных доходов и расходов, но и акт законодательной власти.

Представители науки финансового права в 60—70-х гг. XX в. Е. А. Ровинский¹¹, М. И. Пискотин¹² также исследовали понятие бюджета.

Е. А. Ровинский определял понятие бюджета в соответствии с Законом СССР «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» от 30 октября 1959 г.¹³, согласно которому «государственный бюджет СССР является основным финансовым планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства». По отношению к другим финансово-плановым актам бюджет выступает в качестве основного акта, обеспечивающего координацию всех других финансово-плановых актов.

М. И. Пискотин¹⁴ исследовал понятие бюджета с материальной, экономической и правовой точек зрения. Во-первых, бюджет — это финансовый план государства; во-вторых, бюджет — это государственный фонд денежных средств, за счет которого покрываются государственные расходы; в-третьих, бюджет — это государственный акт, устанавливающий финансовый план государства. Определение, закрепленное в Законе СССР «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик», он считал в основе удачным, поскольку в нем выражена динамичная форма соотношения моментов плана и фонда в бюджете.

М. И. Пискотин исследовал соотношение понятий «бюджет» и «закон о бюджете». В результате проведенного анализа он сформулировал следующее определение советского бюджета: государственный бюджет СССР — это принятый Верховным Советом СССР основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств, необходимых для выполнения задач и функций Советского государства.

Как отмечал М. И. Пискотин, «деятельность государства в области бюджета носит в основном экономический характер, но осуществляется государственными органами и в порядке, установленном действующим правом. Здесь мы сталкиваемся со сферой наиболее тесного

⁷ См. об этом: Жез Г. Указ. соч. С. 173.

⁸ Еллинек Г. Бюджетное право. Ростов, 1906.

⁹ Гурвич А. М. Бюджетное право по законодательству РСФСР. М., 1918.

¹⁰ Котляревский С. А. Бюджет и местные финансы. М., 1926. С. 6.

¹¹ Ровинский Е. А. Финансовое право. М., 1971. С. 87.

¹² Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 17.

¹³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

¹⁴ Пискотин М. И. Указ. соч. С. 17—19.

и активного взаимодействия государства, права и экономики». Поэтому проблемы бюджета относятся как к экономической области, так и к области юридических наук.

В современных экономических работах по вопросам бюджетного права даются следующие определения бюджета.

В. М. Родионова отмечает, что государственный бюджет — это совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны. По экономической сущности государственный бюджет — это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления¹⁵. Данное определение, по мнению Ю. А. Крохиной¹⁶, органически сочетает в себе три стороны одного явления, отражая бюджет как денежные отношения, экономическую форму существования распределительных отношений, самостоятельную экономическую категорию.

По мнению А. М. Бабич, государственный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления¹⁷.

Л. А. Дробозина отмечает, что государственный бюджет — ведущее звено финансовой системы и основная финансовая категория. Государственный бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона¹⁸.

М. В. Романовский характеризует бюджет как «бюджетный фонд. Он выступает как форма материализации и проявления общественного характера бюджетных отношений, как форма выражения их денежной природы. Бюджет как экономическая категория выражает систему императивных денежных отношений между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта в процессе образования основного общегосударственного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства. И далее подчеркивает, что как специфический финансовый план бюджет представляет собой юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных функций¹⁹.

Безусловно, понятие бюджета можно рассматривать с трех точек зрения: материальной, экономической и правовой.

Ряд ученых, в частности М. Амеллер, в научном труде «Парламенты», рассматривая бюджет в материальном смысле, определяет его, как смету всех финансовых потребностей государства и всех финансовых ресурсов, необходимых для покрытия этих потребностей. Это своего рода сводная таблица предполагаемых государственных расходов и доходов на определенный отрезок времени, обычно на год²⁰.

При этом выделяются цели бюджета:

- 1) сравнение общей суммы доходов с общей суммой расходов;
- 2) классификация расходов по статьям и определение их важности и срочности;
- 3) определение воздействия бюджета на экономику или на любой государственный план;
- 4) эффективность парламентского контроля.

¹⁵ Родионова В. М. Финансы. М., 1993. С. 234.

¹⁶ Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 75.

¹⁷ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М. : Юнити, 2000. С. 80.

¹⁸ Дробозина Л. А. Общая теория финансов. М. : Юнити, 1995. С. 44.

¹⁹ Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М. : Перспектива ; Юрайт, 2000. С. 155—157.

²⁰ Амеллер М. Парламенты : Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. М., 1967. С. 511.

Далее делается вывод о том, что бюджет — это план деятельности правительства, юридическую силу которому придает только парламент.

В Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов было отмечено, что основной новацией бюджетного законодательства является подготовка новой редакции БК РФ, которая должна подвести итоги проведения бюджетной реформы, консолидировать в единую систему многочисленные принятые федеральные законы и разработать законопроекты о внесении изменений в БК РФ²¹. Законодатель предлагает новую редакцию БК РФ, в этой связи хотелось бы обратить внимание на ключевое понятие «бюджет».

В статье 1 проекта новой редакции БК РФ установлено, что бюджет — это форма образования и использования денежных средств в целях финансового обеспечения публичных обязательств соответствующего публично-правового образования.

Изначально в ст. 6 БК РФ бюджет определялся как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Понятие «бюджет» в действующей редакции определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Законодатель исключил слово «фонд», хотя с данной позицией вряд ли можно согласиться. Ведь бюджет — это основной централизованный фонд денежных средств, который предназначен для осуществления задач и функций государства и муниципальных образований.

В проекте новой редакции БК РФ законодатель исключает из понятийного определения «фонд денежных средств», отходит от назначения бюджета — обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Вместе с тем законодатель устанавливает цели бюджета — финансовое обеспечение публичных обязательств соответствующего публично-правового образования.

С. В. Степашин указывает, что «бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, поэтому ему присущи все функции, принадлежащие финансам: перераспределение валового внутреннего продукта; государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства; контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств». Государственный бюджет представляет собой особую форму перераспределительных отношений, связанную с обособлением части национального дохода в собственность всего государства (или субъекта РФ) и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его государственно-территориальных образований. Сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы²².

В правовом смысле бюджет — это прежде всего закон (либо решение местного самоуправления), разработанный в соответствии с законодательством Российской Федерации Правительством Российской Федерации, рассмотренный и утвержденный Государственной Думой, одобренный Советом Федерации и подписанный Президентом РФ.

В статье 11 БК РФ нашло отражение понятие «правовая форма бюджета», где закреплено, что федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федерального закона, бюджеты субъектов РФ — в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Рассматривая бюджет, необходимо учитывать, что он включает в себя как материальные, так и экономические и юридические аспекты, т.е. является комплексной категорией бюджетного права. Поэтому необходимо выделить следующие его признаки:— во-

²¹ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов // СПС «КонсультантПлюс».

²² Степашин С. В. Конституционный аудит. М. : Наука, 2006. С. 190—191.

первых, это акт высшей юридической силы (утверждается представительными органами государственной власти или решением местного самоуправления и принимается в форме закона или форме муниципального правового акта представительных органов муниципальных образований); — во-вторых, бюджет — это централизованный фонд денежных средств (концентрирует финансовые ресурсы, необходимые для осуществления задач и функций государства, доходы по источникам, расходы направляются по функциям государства и муниципальных образований); — в-третьих, это финансовый план, который предусматривает доходы и расходы государства на определенный период времени, а именно с 1 января по 31 декабря на очередной финансовый год и плановый период; — в-четвертых, это не просто финансовый план, а основной финансовый план государства (наряду с ним действуют финансовые планы предприятий, организаций, учреждений, сметы и т.д.); — в-пятых, целевое назначение бюджета — это финансовое обеспечение публичных обязательств соответствующих публично-правовых образований.

Безусловно, понятие бюджета, закрепленное в действующей редакции БК РФ, нуждается в уточнении и совершенствовании, поэтому следует предложить, на наш взгляд, следующее понятие бюджета:

«Бюджет — это основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда публично-правового образования, утверждаемый соответствующими представительными органами государственной власти или муниципальных образований в форме закона (или в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципального образования) для финансового обеспечения публичных обязательств публично-правовых образований».

Таким образом, человечество эмпирически сконструировало инструмент своего саморегулирования в виде финансового плана, которым, несомненно, является бюджет, в какой бы форме он ни принимался — как единый государственный план, или как закон о бюджетной системе, или как установление, состоящее из двух законов: закона об ассигнованиях и закона о финансах, как это принято в англосаксонской системе права²³.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амеллер М. Парламенты : Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. — М., 1967.
2. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. — М. : Юнити, 2000.
3. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2002.
4. Гурвич А. М. Бюджетное право по законодательству РСФСР. — М., 1918.
5. Дробозина Л. А. Общая теория финансов. — М. : Юнити, 1995.
6. Еллинек Г. Бюджетное право. — Ростов, 1906.
7. Жез Г. Общая теория бюджета. — М., 1930.
8. Иловайский С. И. Учебник финансового права. — М., 1912.
9. Котляревский С. А. Бюджет и местные финансы. — М., 1926.
10. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. — М., 2001.
11. Лебедев В. А. Финансовое право, золотые страницы финансового права России. — М. : Статут, 2002. — Т. 2.
12. Нити Ф. Основные начала финансовой науки. — М., 1904.
13. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. — М., 1908.
14. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. — М., 1971.
15. Ровинский Е. А. Финансовое право. — М., 1971.
16. Родионова В. М. Финансы. — М., 1993.

²³ См.: Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2002. С. 10—11.

17. Степашин С. В. Конституционный аудит. — М. : Наука, 2006.
18. Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М. : Перспектива ; Юрайт, 2000.
19. Штейн Л. Финансовая наука : Государственное хозяйство. — СПб., 1885.

Материал поступил в редакцию 3 мая 2017 г.

THE «BUDGET» CATEGORY AS THE FUNDAMENTAL CATEGORY OF BUDGETARY LAW

BOLTINOVA Olga Viktorovna — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Higher Education of the RF
o.boltinova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Abstract. *The article examines the evolution of the budget at different stages of the State establishment and development, where the views of representatives of both economic and legal sciences are represented. The author emphasizes material, economic and legal aspects of the 'budget' category. Characteristics of this category and its place in the financial system of the state are highlighted. The paper analyzes the 'budget' concept in the context of the effective edition of the RF Budgetary Code and in the draft new edition of the RF Budgetary Code. The paper provides a new definition of the "budget" category.*

Keywords: *budget, budget system, budget revenues, fund, budget expenses, functions of the State, public obligations, law, act, financial plan, public entity, budgetary legislation, allocation of revenues, budgetary process, stages, state, financial statement, budgetary policy, Parliamentary contro.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ameller M. Parlamenty : Sravnitel'noe issledovanie struktury i dejatel'nosti predstavitel'nyh uchrezhdenij 55 stran mira. — М., 1967.
2. Babich A. M., Pavlova L. N. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy. — М. : Juniti, 2000.
3. Gorbunova O. N. Finansovoe pravo i finansovyj monitoring v sovremennoj Rossii. — М., 2002.
4. Gurvich A. M. Bjudzhetnoe pravo po zakonodatel'stvu RSFSR. — М., 1918.
5. Drobozina L. A. Obshhaja teorija finansov. — М. : Juniti, 1995.
6. Ellinek G. Bjudzhetnoe pravo. — Rostov, 1906.
7. Zhez G. Obshhaja teorija bjudzheta. — М., 1930.
8. Ilovajskij S. I. Uchebnik finansovogo prava. — М., 1912.
9. Kotljarevskij S. A. Bjudzhet i mestnye finansy. — М., 1926.
10. Krohina Ju. A. Bjudzhetnoe pravo i rossijskij federalizm. — М., 2001.
11. Lebedev V. A. Finansovoe pravo, zolotyie stranicy finansovogo prava Rossii. — М. : Statut, 2002. — Т. 2.
12. Niti F. Osnovnye nachala finansovoj nauki. — М., 1904.
13. Ozerov I. H. Osnovy finansovoj nauki. — М., 1908.
14. Piskotin M. I. Sovetskoe bjudzhetnoe pravo. — М., 1971.
15. Rovinskij E. A. Finansovoe pravo. — М., 1971.
16. Rodionova V. M. Finansy. — М., 1993.
17. Stepashin S. V. Konstitucionnyj audit. — М. : Nauka, 2006.
18. Finansy : uchebnik dlja vuzov / pod red. M. V. Romanovskogo, O. V. Vrublevskoj, B. M. Sabanti. — М. : Perspektiva ; Jurajt, 2000.
19. Shtejn L. Finansovaja nauka : Gosudarstvennoe hozjajstvo. SPb., 1885.