

Учение о бюджете в доктрине российского финансового права



А.А. Ялбулганов

профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: yalbulganov@hse.ru



Аннотация

В статье рассматривается понятие бюджета, формировавшееся в течение двух столетий в рамках концепции финансового закона. Затрагиваются вопросы эволюции данного учения в западных государствах и влияние западных ученых на развитие концепции финансового закона и учения о бюджете в России. Автор показывает достижения отечественных исследователей, в частности, оригинальное учение о финансовых законах как об особой разновидности законодательных актов, составляющих предмет финансового права, созданное И.Т. Тарасовым. Он систематизировал понятие финансового закона в пяти постулатах: финансовые законы как предмет науки финансового права; финансовые законы как средство защиты прав казны и плательщиков налога; финансовые законы и установление налогов и повинностей; финансовые законы и определение расходов; исполнение финансовых законов и государственной росписи (бюджета). Концепция Тарасова оказала существенное влияние на развитие отечественного учения о финансовом законе и о роли бюджета в жизни государства. В рамках концепции финансового закона в российской финансовой и финансово-правовой науке XIX — начала XX вв. активно исследовалось понятие бюджета как финансового закона и административной меры необходимой для функционирования всего государственного управления. Автор пытается ответить на вопрос, что представляет собой бюджет, обращаясь к позициям русских, советских и современных российских ученых. Он формирует собственное мнение (отталкиваясь от достигнутого наукой финансового права), основанное на том, что принятие бюджета в форме законодательного акта не только «легализует» публичные доходы и расходы, но и подчеркивает социально-экономическую значимость бюджета как финансового плана, гарантию его беспрекословного исполнения. Сделан вывод, что в материальном смысле бюджетный закон выступает как административный акт в том значении, что он является актом, в соответствии с которым осуществляется администрирование публичных расходов и доходов. В формальном смысле бюджетный закон выступает как законодательный акт, являющийся источником финансового и бюджетного права, которым переводятся в правовое поле все действия по администрированию публичных расходов и доходов.



Ключевые слова

бюджет, учение о бюджете, финансовый закон, предмет финансового права, юридическое значение бюджета, финансовый план, государственный акт, администрирование расходов и доходов.

Для цитирования: Ялбулганов А.А. Учение о бюджете в доктрине российского финансового права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 71–88.

УДК: 349

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.71.88

Введение

Закреплению категории финансового закона на законодательном уровне¹ предшествовали многовековые научные дискуссии о необходимости и значимости установления законом всех публичных платежей и правового оформления государственной росписи доходов и расходов². В Европе еще в эпоху Ренессанса (особенно в Италии, Испании и Франции) активно формируются знания о государственных финансах, о порядке ведения хозяйства и сборе налогов. Так, Д. Карафа считал, что все доходы должны быть «...регулярны и законны, будь это то, что рождается из земли или происходит из других источников...», а Ж. Боден указывал на необходимость издания указа, чтобы «... денежные средства создавались и обеспечивались на надежной и долговременной основе» [Цит. по: Кудрин А.Л., Афанасьев М.П., 2017: 73, 116] А. Дженовези, яркий представитель итальянской экономической мысли XVIII в., рассуждая о финансах, налогах и в целом о доходах, с помощью которых формируются государственные фонды, призывал государство не злоупотреблять при назначении и сборе общественных налогов: «Но хотелось бы, чтобы глаза у закона всегда были открытыми, а рука — поднятой, дабы видеть и вовремя наказывать тех, кто нарушает такое превосходное правило» [Дженовези А., 2006: 328]. Таким образом, активное развитие финансовой и правовой мысли, теории и практики государственных финансов, становление парламентов в противовес королевской власти способствовали установлению права народного представительства при установлении налогов. В европейских странах в XVII–XVIII вв. получает развитие бюджетное право. По определению Г. Еллинека, под бюджетным правом в европейских государствах понималась совокупность правовых норм, которые в конституционном государстве относятся к способу и образу составления финансового закона, условиям взимания налогов и других сборов, контролю управления, «ведущегося соответственно финансовому закону; другими словами, конституционные условия и ограничения управления финансами». По Еллинеку, это понятие бюджетного права в объективном смысле, тогда как в субъективном смысле

¹ См., напр., ст. 1 Акта о парламенте 1911 года, в которой британский законодатель закрепил понятие финансового закона (*financial bill*). О современных особенностях рассмотрения финансовых законопроектов в Великобритании и Северной Ирландии см. [Крылова Н.С., 1965: 189–191].

² О финансовом управлении, о взимании налогов, о государственных доходах и расходах и о роли народа и сената в этих вопросах в Риме см. [Комаровский Л.А, 2018: 144 с.].

его употребляют как совокупность прав народного представительства по отношению к управлению государственными финансами [Еллинек Г., 1906: 2].

В русской научной литературе, посвященной народному представительству, указывалось, что в Древней Руси до установления самодержавия народ принимал участие в определении налогов, а на народных собраниях — вечеах в Киевской Руси, Новгороде и Пскове — народ определял налоги и устанавливал, на какие потребности необходимо изыскивать средства [Лодыженский А.М., 1917: 31; Шершеневич Г.В., 2015: 130]. Известный историк русского права И.Д. Беляев, исследуя историю русского законодательства, показывает возрастание роли государства и его органов в финансовом управлении (начиная с конца XV и до начала XVII в.), которое осуществлялось параллельно с организацией судеустройства и судопроизводства [Беляев И.Д., 1888: 302–522]. В России первая известная «общегосударственная роспись» относится к 1680 г. (хотя исследователи предостерегают от того, чтобы называть ее «бюджетом», относя XVII в. к «добюджетному» периоду, и предлагают употреблять термины «смета» или «роспись»), а в XVIII в. основные нововведения в финансовой сфере коснулись бюджета в рамках финансовой реформы Петра I [Беляев С.Г., Лебедев С.К., Лукоянов И.В., 2016: 21–22]. Однако в XVIII в. не формировался единый государственный бюджет в современном понимании, а существовал только комплекс бюджетов отдельных ведомств, которые давали весьма общее представление о предполагаемых расходах [Троицкий С.М., 1966: 224]. В России бюджет как единая роспись государственных доходов и расходов формировался постепенно на протяжении XVII и XVIII вв.; в окончательном виде он появился в XIX в.

Развитие законодательства о государственном управлении финансами, которое было систематизировано в Своде законов Российской Империи, положило начало активным изысканиям в рамках науки финансового права и дискуссиям о понятии и значении финансового закона в государстве для эффективного управления публичными денежными фондами, а также порядку их формирования и использования. В рамках концепции финансового закона в российской финансовой и правовой науке XIX в. — начала XX в. активно развивалось понятие бюджета как закона.

С начала XIX в. и по настоящее время вопрос о природе финансовых законов, правовой природе бюджета как закона в финансово-правовой науке России остается предметом дискуссий. Автор пытается ответить на вопрос, что представляют собой финансовый закон и бюджет как закон, как эти два понятия соотносятся.

1. Учение И.Т. Тарасова о финансовом законе

В русской доктрине финансового права видение финансового закона было ясным и структурированным. На этой стезе отличился замечательный

исследователь И.Т. Тарасов, который создал оригинальное учение о финансовых законах как особой разновидности законодательных актов, составляющих предмет финансового права. Он в «Очерках науки финансового права» систематизировал понятие финансового закона в пяти постулатах: 1) финансовые законы как предмет науки финансового права; 2) финансовые законы как средство защиты прав казны и плательщиков налога; 3) финансовые законы и установление налогов и повинностей³; 4) финансовые законы и определение расходов; 5) исполнение финансовых законов и государственной росписи (бюджета) [Тарасов И.Т., 2004: 125–156].

Когда Тарасов писал о *финансовых законах как о предмете науки финансового права*⁴, он делал упор на то, что финансовые законы вне зависимости от того, приняты ли они представительным органом народа или абсолютным монархом, имеют значение правовых норм, определяющих взаимные отношения между казной и плательщиком налогов и организацией всего финансового управления⁵. Во втором постулате (*финансовые законы как средство защиты прав казны и плательщиков налога*) автор подчеркивает, что, с одной стороны, основные финансовые законы должны иметь целью защиту прав плательщиков, исходя из понятий о политико-гражданской свободе и коренных условий благосостояния отдельных граждан и целого народа. С другой стороны, их задача — оградить права фиска, исходя из понятий о государстве, о цели его и об особом характере государственного хозяйства в отличие от частного и общественного хозяйств.

Тарасов следующим образом раскрывал содержание основного правила — в финансовых законах, ограждающих права плательщиков налогов, должны закрепляться следующие основные положения: 1) все государствен-

³ Н.И. Тургенев следующим образом выражал свое мнение о налогах «...не должно смешивать права требовать податей с правом налагать оные. Если первое везде неоднократно принадлежит правительству, то в последнем оно бывает иногда ограничено. Во многих государствах введение налога делается с согласия народных представителей. Там польза сего согласия ощутительна не только для народа, но и для самого правительства» [Тургенев Н.И., 1998: 129]. Последнее переиздание работы Н.И. Тургенева осуществлено в серии «Золотые страницы финансового права» под ред. А.Н. Козырина [Козырин А.Н., 1998: 121–268]. Труд Н.И. Тургенева «Опыт теории налогов» (1818) стал по существу первой российской научной работой по налоговой проблематике. Его автор обосновывал необходимость налогообложения, а налоги называл признаком «образованности государства и просвещенности народа» [Козырин А.Н., 2015: 3–15].

⁴ Одна из главных научных заслуг И.Т. Тарасова заключается в четком понимании и формулировании предмета науки финансового права и предмета финансового права как положительного права, в их ясном и понятном разграничении.

⁵ Н.С. Мордвинов, рассуждая о налогах, замечает, что «Личное и общее благосостояние, зависящие от управления, обязывают узаконять подати и налоги» [Мордвинов Н.С., 1945: 131]. А.А. Исаев одним из ключевых принципов налогообложения и налогового права считал принцип справедливости, исследованию которого уделяется особое внимание в его работе [Исаев А.А., 2004: 495–525].

ные сборы и повинности могут быть устанавливаемы не иначе, как законом; 2) все привилегии и изъятия также должны устанавливаться только законом; 3) законами определяются порядок взимания налогов, меры принуждения и меры взыскания; 4) сумма предполагаемых доходов и расходов в течение установленного законом срока определяется в государственной росписи (бюджете), утверждаемой в законодательном порядке; 5) неправильное обложение может быть обжалуемо в установленном законом порядке; 6) гражданам, права и законные интересы которых будут нарушены органами финансового управления, должно быть предоставлено право судебной защиты этих прав и интересов; 7) установление полной гласности по финансовому управлению; 8) утверждение исполнения росписи в законодательном порядке.

В финансовых законах, ограждающих права фиска, по мнению Тарасова, должны закрепляться следующие основные положения: 1) определение законом судебной, судебно-административной и дисциплинарной ответственности органов финансового управления за нарушение ими государственного интереса и, вообще, их служебных обязанностей; 2) определение условий и порядка ответственности плательщиков в случае уклонения их от несения правильно наложенных на них налоговых обязанностей; 3) определение границы и формы прав казны при возникновении чрезвычайных ситуаций; 4) установление правильного соотношения в финансовом управлении между органами правительства и самоуправления.

Одним из важнейших предметов финансовых законов, по Тарасову, является установление налогов и повинностей. Он был убежден, что никакой налог не может быть установлен иначе как законом, а язык законов, устанавливающих налоги, должен быть точен и удобопонятен, чтобы не вызывать недоразумений. Кроме того, весь механизм управления налогами может быть сведен к трем моментам: 1) установление налогов; 2) их взимание; 3) контроль и ответственность плательщиков (*финансовые законы и установление налогов и повинностей*). Исследуя соотношение *финансового закона и вопросов определения расходов*, Тарасов подчеркивал, что только те доходы и расходы государства могут быть признаны правомерными, которые определены в законодательном порядке на определенный период времени в соответствующем акте, именуемом «бюджетом». Задачей бюджета является не ограничение прав и обязанностей, а регулирование хозяйственной деятельности.

Финансовые законы, как считал Тарасов, должны приводиться в исполнение прежде всего посредством распоряжений. Распоряжениями не могут быть отменяемы, изменяемы или дополняемы эти законы, но в некоторых, законом же определенных случаях распоряжениями могут быть временно заменяемы законы до издания последних, и в таком случае распоряжения эти называются чрезвычайными. В издании соответствующих распоряже-

ний, раскладке налогов, взимания их и производстве расходов заключаются существенные моменты того, что называется исполнением бюджета, и все эти действия входят в состав уже не законодательной, а исполнительной деятельности в сфере финансового управления, т. е. сферы, которая имеет целью исполнение финансовых законов посредством распоряжений, предписаний, непосредственных действий и принуждения (*исполнение финансовых законов и государственной росписи (бюджета)*).

Особое внимание Тарасов уделял применению принуждения при исполнении финансовых законов. Наиболее отчетливо принудительный характер действий финансовой администрации прослеживается при взыскании недоимки: «При невзносе налога в крайний установленный срок, налог этот считается в недоимке, и для взыскания его принимаются различные понудительные меры, в число которых входят и такие, которые распространяются не только на имущество недоимщика, но и на его личность. Кроме того, меры эти касаются иногда и лиц, по вине или нерадению которых образовалась недоимка, если на этих лиц возложен был сбор налогов или вообще ближайшее наблюдение за правильным и безнедоимочным поступлением их». При этом Тарасов резко отрицательно отзывался о мерах принуждения, обращаемых не на имущество, а на личные права недоимщика. По его мнению, такие меры не могут быть оправданы принципиальными соображениями, «на практике же зло, причиняемое ими, отнюдь не уравнивается положительными результатами». Меры принуждения, обращаемые на имущество недоимщика, не должны повлечь за собой разорения налогоплательщика и утраты им податной способности. Этот тезис Тарасов обосновал следующим образом: «...всякий платательщик налогов есть должник фиска, имеющего значение в этом случае вечного кредитора, а потому разорение платательщика ... невыгодно самому же фиску» [Тарасов И.Т., 2004: 172, 195].

2. Понятие бюджета как закона в доктрине русского финансового права

Идею бюджета как закона или бюджетного закона, скорее всего, одним из первых в России выразил М.М. Сперанский. Подготовленный им в 1810 г. «План финансов»⁶ был проектом кардинальных изменений в области бюджета, кредита и денежного обращения. Автор «Плана финансов» предлагал, например, придать бюджету силу закона. Он одним из первых поднял вопрос о необходимости законодательного регулирования государственных

⁶ Последнее издание «Плана финансов» М.М. Сперанского — в серии «Золотые страницы финансового права» под ред. А.Н. Козырина. Т.1. «У истоков финансового права» [Козырин А.Н., 1998: 35–99].

финансов, установления налогов, пошлин и сборов законом и об утверждении государственного бюджета законом представительными органами власти. Сперанский, будучи убежденным сторонником правового оформления бюджета, писал, что «...где нет сметы или годового финансового закона или где закон сей не исполняется, там может быть казначейский счет (касса) доходов и расходов, но быть не может истинного управления финансами» [цит. по: Козырин А.Н., 1998: 92].

К сожалению, положения «Плана финансов» относительно единства государственной росписи доходов и расходов не были сразу реализованы. Только в 1862 г. появляются Правила о составлении, рассмотрении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных управлений, в котором определяется правовой порядок принятия ежегодного бюджета и определяются этапы прохождения каждой стадии бюджетного процесса⁷. С 1863 г. государственная роспись стала гласной и базировалось на принципе единства кассы.

Во второй половине XIX — начале XX вв. вопросы бюджета как закона поднимались в работах И.Х. Озерова, С.Ю. Витте, В.А. Лебедева, А.А. Алексеева, Э.Н. Берендтса и др. исследователей. Так, по мнению И.Х. Озерова [цит. по: Козырин А.Н., 2010: 103–106], бюджет не является обычным актом материального законодательства, так как не создает новых правовых положений, а содержит «только цифры». Задачей бюджета является не ограничение прав и обязанностей, а регулирование хозяйственной деятельности. Цель бюджета — удержание расходов в равновесии с доходами, что является условием правильного ведения государственного хозяйства.

С.Ю. Витте определял бюджет как финансовый закон, по которому должно управляться государственное хозяйство в течение определенного периода времени. Он писал, что бюджет как финансовый закон выступает как необходимая административная мера для функционирования всего государственного управления. Бюджет должен давать полную картину финансов страны, отражать все ожидаемые доходы и все предстоящие расходы государства по всем ведомствам. По мнению Витте, государственный бюджет как финансовый закон и в то же время как необходимая административная мера для функционирования всего государственного хозяйства, должен отвечать известным требованиям, из которых главнейшими следует признать требования ясности, точности и гласности бюджета [Витте С.Ю., 2012: 78–82].

В.А. Лебедев следующим образом выстраивал концепцию финансового закона. Он считал, что законы финансовой деятельности государства представляют собой совокупность всех постановлений, относящихся к финансовой организации государства. Он выделяет финансовую власть государства,

⁷ Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ- III). Т. XXXVII. № 38309.

которую определяет как совокупность прав, касающихся удовлетворения государственных потребностей. Согласно его позиции, распоряжения финансовой власти должны быть согласны с государственными законами как основной волей. Установление финансовых законов, по его мнению, принадлежит законодательным учреждениям, а финансовая власть как один из видов исполнительной власти⁸ в государстве распадается на власть распорядительную, организационную и принудительную.

Распорядительная власть финансовой администрации касается различных распоряжений о выполнении финансовых законов. Как писал Лебедев, она также проявляется в административных распоряжениях, которые разъясняют толкование законов, распространяют их действие до известной степени, а при недостаточности закона временно заменяют его. Проявление распорядительной власти может в крайних случаях распространиться и на необходимость приостановления действия закона (как отмечает автор, в редких случаях финансовая администрация может временно прекратить сбор податей в разоренной местности). Распорядительная власть может также в случаях, не терпящих отлагательств, открывать ведомствам чрезвычайные кредиты под свою ответственность. Организационная власть финансового управления заключается в их праве устраивать потребную организацию финансовых учреждений и снабжать их инструкциями. Принудительная власть выражается в понуждении служащих к исполнению их обязанностей⁹.

Мысли, выраженные Лебедевым в этой работе, сводились к тому, что финансовое законодательство и финансовая политика должны быть выразителями системы мер, направленных для непрерывного удовлетворения потребностей государства. Финансовое законодательство не может ограничиться только указанием средств удовлетворения, оно должно назвать и меры к сохранению и правильному расходованию собранных средств. Автор также отмечал, что финансовое законодательство должно быть систематическим сводом всех актов, касающихся финансового хозяйства государства и местных органов самоуправления. По мнению Лебедева, когда финансовое законодательство является не случайным набором законов и уставов, а целостным, систематическим и проникнутым одной основной идеей актом законодательной власти, тогда оно и может называться финансовым правом страны.

⁸ Н.М. Коркунов считал, что «...исполнительная власть не только делает частные распоряжения, но устанавливает и общие правила, и чем шире развивается управление, чем разнообразнее его задачи, тем большее развитие получает и нормирующая деятельность администрации» [Коркунов Н.М., 1894: 32].

⁹ Первоначально работа В.А. Лебедева была издана в 1882–1885 гг. — два тома по два выпуска в каждом. В 1889–1893 гг. первый том был переиздан. Последнее издание труда профессора Лебедева «Финансовое право: лекции» — в серии «Золотые страницы финансового права» [Лебедев В.А., 2000: 461 с.]. Все цитаты приводятся по последнему изданию.

В начале XX в. к вопросам юридического значения бюджетного закона и бюджетным правам народного представительства обращались многие авторы. Проблема бюджетного права, как отмечалось ими, не в том, что представляет собой бюджет, является ли он законом с формальной стороны или в то же самое время он — закон по содержанию, а важно, какое юридическое значение имеет утверждение парламентом росписи государственных доходов и расходов, к каким правовым последствиям ведет ее принятие, а также разрешение вопроса о соотношении бюджета с другими законами, регулирующими финансовую деятельность государства. Исследователи государственного права резюмировали, что финансовые права народного представительства могут быть сведены к двум основным началам: 1) никакой сбор с населения в казну не может быть установлен иначе, как законом; никакой расход из казны не может быть произведен иначе, как на основании закона; 2) смета государственных расходов и доходов, бюджет утверждается в законодательном порядке и притом на один год [Лазаревский Н.И., 1905: 179–197; Лазаревский Н.И., 1908: 308]. А.И. Буковецкий [Буковецкий А.И., 1929: 42–44], один из крупнейших специалистов по истории финансов, финансовой политики и финансово-правовой науки, считал, что правовое оформление финансового института может быть создано законодательным или административным актом соответствующей власти или же установившимся *обычаем* (*курсив наш.* — А.Я.), а финансовое право есть отражение финансового хозяйства.

На развитие российской доктрины бюджета как закона оказали влияние позиции западных исследователей. На Западе закрепилось три подхода к пониманию бюджета как закона [Алексеев А.А., 2011: 16–49; Еллинек Г., 1906: 2; Тарасов И.Т. 2004: 125–156; Растеряев Н., 1904: 223–275].

Бюджет по своей природе не является актом законодательства, а носит административный характер. Парламент, утверждая бюджет на очередной финансовый год, основывается на действующих законах, определяющих доходы и расходы государства. Таким образом, законодатели, принимая бюджет, лишь одобряют действия правительства по производству расходов и формированию доходов. Из этого делается вывод, что парламент не имеет права отказать в принятии бюджета, поскольку он основан на действующих законах, и отказ в принятии бюджета будет восприниматься как неконституционный акт парламента.

Отрицается принципиальное различие между материальным и формальным законами. Все облеченное в форму закона является проявлением воли законодателя, и потому закон о бюджете является высшим конституционно необходимым условием выполнения правительством своих полномочий. Так как речь идет о взимании доходов и производстве расходов в определенный бюджетный период, то бюджет тем самым объединяет собой

все постановления отдельных законов и дополняет их. На основании этого делается вывод, что только бюджетный закон дает правительству право осуществлять полномочия в финансовом управлении.

Признавая принципиальное отличие между актами материального и формального законодательства, последователи данной позиции считали, что парламент обязан вносить в бюджет расходы и доходы, основанные на постоянных законах. Однако в бюджетном законе содержатся и материальные нормы, когда парламент утверждает новые расходы и доходы. По мнению последователей данной концепции, конституция наделяет парламент не правом принимать бюджет, а полномочиями, т.е. принятие бюджета является конституционной обязанностью парламента, точно так же как обязанность правительства состоит в том, чтобы этот бюджет разработать и представить на рассмотрение законодательному органу. Таким образом, парламент обладает ограниченной законодательной свободой при принятии бюджета. Особенностью данной теории является то, что ее сторонники подчеркивали, что бюджет является по его природе финансовым планом государства. Таким образом, бюджет не дает права правительству производить расходы, однако является обязательным условием, при котором расходы могут быть совершены.

В русской финансово-правовой науке придерживались сходных позиций. Однако не было разночтений в определении природы бюджета как закона, подход скорее был универсальным и комплексным. Упор в начале XX в. делался на том, что бюджет как финансовый закон одновременно выступает и как необходимая административная мера для функционирования всего государственного управления, т.е. бюджет по форме — закон, а по содержанию — административный акт.

3. Наука советского финансового права о понятии бюджета как закона

Наука советского финансового права восприняла сложившуюся ранее концепцию бюджета как закона. Однако предметно к этому вопросу обращались немногие авторы, иногда затрагивая его¹⁰. Наиболее интересными в этом вопросе являются позиции трех исследователей — М.Д. Загряцкова, Е.А. Ровинского и М.И. Пискотина.

М.Д. Загряцков считал, что индивидуальные акты обычно появляются на свет в виде административных приказов. Но это верно только в принципе, в действительности же, писал он, нередко наблюдается, что акты индивиду-

¹⁰ Идею финансового закона в форме закона о финансах в 1980–х — 2000-х годах активно продвигала О.Н. Горбунова [Горбунова О.Н., 1982: 12–20].

альные, но имеющие наиболее важное и существенное значение для государственной жизни, издаются в законодательном порядке, и, таким образом, формально становятся законом. По его мнению, к этой последней категории актов принадлежит и бюджет, который по содержанию представляет собой систематизированную совокупность отдельных распоряжений, устанавливающих доходы или расходы государства, а по форме издания обычно совпадает с законом [Загряцков М.Д., 1928: 18–19].

Загряцков писал, что единый план государственного хозяйства должен быть если не составлен непосредственно, то, во всяком случае, утвержден высшим органом власти. Только такой порядок утверждения обеспечивает его единство. «Бюджет есть закон в формальном смысле слова и административный акт — в материальном. Бюджет представляет собой непосредственное продолжение и логическое завершение законодательной деятельности. Конечно, в бюджетах почти всех государств встречаются постановления, впервые рождающиеся в юридической жизни в бюджете, не содержащиеся ни в каком другом законе и потому самостоятельно оплодотворяющие средствами ту или иную отрасль государственного управления. В этих пределах бюджетный закон, конечно, является самостоятельным источником права» [Загряцков М.Д., 1928: 20].

Представители советской школы финансового права 1960–1980-х годов к вопросу о бюджете как законе подходили с осторожностью и рассматривали этот вопрос в контексте понятия бюджета с позиции терминологии или с позиции правовых форм финансовой деятельности. Так, Е.А. Ровинский рассматривал государственный бюджет как основной финансовый акт Советского государства и как часть народнохозяйственного плана. По своему содержанию, как писал Ровинский, этот государственный акт, охватывающий своим действием значительную область финансовой деятельности органов государства, не может не облекаться в форму закона как наиболее авторитетную форму выражения воли советского народа. Автор обосновывал свою позицию следующим образом.

Только закон способен в полной мере регулировать поступление огромных бюджетных ресурсов государства и правильное их распределение между Союзом ССР и союзными республиками.

В форме закона может получить наиболее полное проявление неразрывная связь между бюджетом, национальным доходом страны и народнохозяйственным планом. Форма закона и материальное содержание внутренне согласованы.

Закон способен обеспечить регулирующее воздействие советского бюджета на планомерное распределение общественного продукта, распределение и перераспределение основной его части — национального дохода СССР, создание мощного общегосударственного фонда денежных средств и их ис-

пользование в соответствии с требованиями народнохозяйственного плана и функций, выполняемых Советским государством [Ровинский Е.А., 1960: 40–41].

Таким образом, автор определяет социальную значимость и экономическую целесообразность утверждения государственного бюджета СССР в форме закона. Юридическая природа советского бюджета как закона требует, как писал Е.А. Ровинский, чтобы нормы бюджетного законодательства закрепляли уровень расходов и доходов с максимальным учетом использования все еще огромных резервов, заложенных в системе социалистического хозяйства. По его мнению, в значительной мере это связано с дальнейшим улучшением качества бюджетного планирования, с умением финансового аппарата повседневно влиять на ход производства и обращения, содействовать мобилизации имеющихся в хозяйстве резервов и потому огромное значение приобретают... задача всемерного улучшения экономической работы финансово-кредитного аппарата, повышение квалификации бюджетных работников, глубокое знание экономики и финансов производства [Ровинский Е.А., 1960: 41–42].

Также обратим внимание на уникальную для того времени идею Е.А. Ровинского. В частности, он предлагал систематизировать нормы финансового права применительно к общей и особенной частям финансового права. По его мнению, это имело бы как теоретическое, так и практическое значение, так как такое расположение норм давало бы возможность лучше и эффективнее пользоваться ими на практике, что содействовало бы укреплению финансовой дисциплины. Ровинский выступил также с идеей *финансового кодекса* (*курсив наш — А.Я.*), отмечая, что «...систематизация норм финансового права по указанному признаку позволила бы практически поставить вопрос о создании финансового кодекса, в котором были бы сосредоточены в последовательной логической системе нормы, регулирующие отношения в области финансовой деятельности Советского государства. Такая систематизация позволяет также выделить общесоюзные нормы финансового права и нормы, содержащиеся в финансовом законодательстве союзных республик» [Ровинский Е.А., 1960: 95].

М.И. Пискотин выделял три значения термина «бюджет»: бюджет как финансовый план государства; бюджет как государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы; бюджет как государственный акт, устанавливающий финансовый план государства. Он отмечал, что в этом смысле «финансовый план государства, разработанный его исполнительно-распорядительными органами, как бы совершенен и безупречен он не был, еще не является бюджетом как таковым. Пока он не утвержден высшим органом государственной власти, он является только проектом бюджета. Именно так он и именуется обычно на практике. Он по-

лучает высокий титул бюджета только в результате официального утверждения» [Пискотин М.И., 1971: 16].

4. Понятие бюджета как закона в российской доктрине

В Российской Федерации сложилось неоднозначное понимание бюджета как закона в рамках доктрины более чем столетней давности. Так, в учебной литературе законы о федеральных бюджетах на соответствующие финансовые годы относят к финансово-плановым актам, отмечая, что они имеют черты нормативных правовых актов, если они содержат нормы права [Запольский С.В. и др. 2011: 792]. Высказана также позиция, в соответствии с которой, принимая форму закона, бюджет обязуется защищать определенные права, претворяя в жизнь общие положения, зафиксированные в Бюджетном кодексе [Колесникова Н.В., 2017: 96–100].

Российские законы о федеральном бюджете на соответствующий период в большинстве случаев преимущественно являлись законами не только по форме, но и по содержанию. Они содержали не просто нормы, но иногда и деликтные нормы (например, ответственность юридических лиц за использование не по назначению бюджетных кредитов — ст. 70 ФЗ от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»). Также этими законами устанавливались, например, повышающие индексирующие коэффициенты к отдельным видам публичных платежей, ставки земельного налога и т.д.

Практика приостановления законами о федеральном бюджете на соответствующий год отдельных положений федеральных законов стало обычным правовым явлением. Поэтому логично, что однажды проблема юридического значения бюджетного закона стала предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации (далее — Суд). Речь идет о его Постановлении от 23.04.2004 №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»¹¹.

Предметом рассмотрения по этому делу являлись отдельные статьи федеральных законов от 24.12.2002 №176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год», от 29.04.2004 №58-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год», содержавшие нормативные положения, в соответствии с которыми было приостановлено действие отдельных частей ст. 14 Закона от 5.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 14 «Оперативный кон-

¹¹ Первоначально Постановление Конституционного Суда № 9-П опубликовано: Российская газета. 28.04.2004 // СПС КонсультантПлюс.

троль за исполнением федерального бюджета»), а также статьи Законов от 30.12.2001 №194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год» и «О федеральном бюджете на 2004 год», содержавшие нормативные положения, в соответствии с которыми приостановлено действие положения абз. 2 п. 14 ст. 15 закона от 27.05.1998 №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹². Суд постановил признать вышеупомянутые нормативные положения федеральных законов о федеральном бюджете на 2002 и 2003 гг. не соответствующим Конституции: 1) постольку, поскольку в силу вытекающих из них требований закон о федеральном бюджете не может содержать положений, изменяющих полномочия и порядок деятельности Счетной палаты, установленные другими федеральными законами; 2) в части, касающейся выплаты гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей ежемесячной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета в случае невозможности в трехмесячный срок предоставить им жилые помещения по установленным нормам или невозможности временного размещения этих граждан в других жилых помещениях.

В то же время, признав ряд положений законов о федеральном бюджете на 2002 и 2003 гг. не соответствующими Конституции России, Суд указал, что этим не исключается правомочие Федерального Собрания — при соблюдении требований Конституции и с учетом настоящего Постановления — приостанавливать посредством закона о федеральном бюджете действие отдельных положений федеральных законов, связанных с расходами Российской Федерации. Суд указал также, что: а) юридической формой, в которую облачается федеральный бюджет, служит специальный закон о федеральном бюджете; б) в правовой системе России (ч. 4 ст. 15 Конституции) закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода; в) в закон о федеральном бюджете — исходя из его природы и предназначения в правовом государстве — включаются на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности предписания, касающиеся доходов и расходов России и относящиеся к периоду, на который принимается данный закон.

Заключение

Бюджетный закон (по российской терминологии — закон о бюджете на соответствующий год и плановый период) должен отвечать критериям: при-

¹² СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2001. № 53. Ст. 5030; 2002. № 52. Ст. 5132; 2003. № 52. Ч. 1. Ст. 5038. См.: абз. 2 п. 14 ст. 15 «При невозможности предоставить жилые помещения по установленным нормам в трехмесячный срок органы местного самоуправления до их предоставления обязаны разместить граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в других жилых помещениях или ежемесячно выплачивать им денежную компенсацию за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации» // СПС Гарант.

ниматься в форме закона с соблюдением установленных законотворческих процедур; не включать в себя нормативные положения, относящиеся к иному предмету регулирования, включая нормы, отменяющие или изменяющие положения иных федеральных законов. Принятие бюджета в форме законодательного акта не только придает правомерный характер, иначе говоря, «легализует», публичные доходы и расходы, но и особо подчеркивает социально-экономическую значимость бюджета как финансового плана, гарантию его беспрекословного исполнения. В материальном смысле бюджетный закон выступает как административный акт в том смысле, что он является актом, в соответствии с которым осуществляется администрирование публичных расходов и доходов. В формальном смысле бюджетный закон выступает как законодательный акт, являющийся источником финансового и бюджетного права, которым переводятся в правовое поле («легализуются») все действия по администрированию публичных расходов и доходов.



Библиография

- Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 16–49.
- Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М.: Тип. Карцева, 1888. 584 с.
- Беляев С.Г., Лебедев С.К., Лукоянов И.В. Управление финансами в России (XVII в. 1917 г.). М.: Институт публично-правовых исследований, 2016. 184 с.
- Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. Лекции. СПб.: Тип. СПб. одиноч. тюрьмы. 1914. 457 с.
- Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку. Л.: Финансовое изд-во, 1929. 251 с.
- Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве / Российское экономическое чудо. М.: Эксмо, 2012. 608 с.
- Горбунова О.Н. Роль финансового права в выполнении планов экономического и социального развития // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 12–20.
- Дженовези А. Лекции о торговле, или О гражданской экономике. М.: Изд-во Института Гайдара, 2006. 712 с.
- Еллинек Г. Бюджетное право. Ростов на Дону: Донская речь, 1906. 43 с.
- Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1928. 128 с.
- Запольский С.В. и др. Финансовое право. М.: Контракт, 2011. 792 с.
- Исаев А.А. Очерк теории и политики налогов / Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. 618 с.
- Козырин А.Н. Закон в налоговом праве: принципы законотворческих процедур // Реформы и право. 2015. № 3. С. 3–12.
- Колесникова Н.В. Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 96–100.
- Комаровский Л.А. Очерки Рима в финансовом и экономическом отношениях. М.: Ленанд, 2018. 144 с.

- Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб.: Тип. Стасюлевича, 1894. 408 с.
- Крылова Н.С. Центральные государственные органы Великобритании. М., Юридическая литература, 1965. 231 с.
- Кудрин А.Л., Афанасьев М.П. Государственные финансы Ренессанса: Карафа — Ортис — Боден. М.: Магистр, 2017. 144 с.
- Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.1. Конституционное право. СПб.: Слово, 1908. 509 с.
- Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений / Конституционное государство. Сборник статей. СПб.: Издание И.В. Гессена и А.И. Каминки, 1905. 585 с.
- Лебедев В.А. Финансовое право. М.: Статут, 2000. 461 с.
- Лодыженский А.М. Народные представительства и народные деньги. М.: Изд-во Маковского, 1917. 31 с.
- Мордвинов Н.С. Избранные произведения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1945. 255 с.
- Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература, 1971. 311 с.
- Растеряев Н. Государственное хозяйство. Курс финансовой науки. СПб.: Народная польза, 1904. 562 с.
- Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. 193 с.
- Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права / Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. 618 с.
- Троицкий С.М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII в. М.: Наука, 1966. 272 с.
- Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. М.: Статут, 1998. 432 с.
- Шершеневич Г.В. Общее учение о праве и государстве. М.: Ленанд, 2015. 162 с.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 1

Theory of Budget in the Russian Financial Law Doctrine



Alexander A. Yalbulganov

Professor, Department of Public Law, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russia. E-mail: yalbulganov@hse.ru



Abstract

The paper considers the concept of budget being shaped for 200 years within financial law concept. The paper touches upon the evolution of the theory in the Western states and the influence of the Western legal scholars on the concept of financial law and budget theory in Russia. The achievements of Russian researchers are shown, in particular created by I.T.Tarasov theory of financial laws as a special type of statutes representing the subject matter of financial law. He systematized the concept of financial law in postulates: financial laws as a concept in financial law; financial laws as a remedy

for treasury rights and taxpayers; financial laws and taxes and duties; financial laws and expenses; execution of financial laws and state inventory (budget). Tarasov's concept influences the development of the Russian theory of financial law and the role of state budget. The author attempts to answer the question what a budget represents in terms of Russian, Soviet and modern Russian researchers. He shapes his own opinion based on financial law, in particular the fact approving budget as a legislative norm legalizes public costs and revenues and stresses the social economic relevance of budget as financial plan, guarantee of its absolute execution. The paper concludes that materially budget law is a statute as it is a statute regulating public costs and revenues. Formally, budget law is a document serving as a source of financial and budget law regulating public costs and revenues.



Keywords

budget, budget theory, financial law, subject matter of financial law, budget in terms of law, financial plan, state act, incomes and revenues.

For citation: Yalbulganov A.A. (2019) Theory of Budget in the Russian Financial Doctrine. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 71–88 (in Russian)

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.1.71.88



References

- Alekseev A.A. (2011) [Legal significance of budget law]. *Reformy i pravo*, no 3, pp. 16–49 (in Russian)
- Berendts E.N. (1914) [Russian Financial Law]. Saint Petersburg: Odinochn tyurmy, 457 p. (in Russian)
- Belyaev I.D. (1888) [History of Russian Legislation]. Moscow: Kartsev, 584 p. (in Russian)
- Belyaev S.G., Lebedev S.K., Lukoyanov I.V. (2016) [Administering Finances in Russia (17th Century — 1917)]. Moscow: Institut publichno-pravovykh issledovaniy, 184 p. (in Russian)
- Bukovetskiy A.I. (1929) [Introduction to Financial Science]. Leningrad: Finansizdat, 251 p. (in Russian)
- Ellinek G. (1906) [Budget Law]. Rostov-on-Don: Donskaya rech, 43 p. (in Russian)
- Genovesi A. (2006) [Lectures on Trade and Civil Economics]. Moscow: Institut Gaidara, 712 p. (in Russian)
- Gorbulnova O.N. (1982) [Financial law and social development]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, no 6, pp. 12–20 (in Russian)
- Isaev A.A. (2004) [Essays on Theory and Policy of Taxes]. Moscow: Statut, 618 p. (in Russian)
- Kolesnikova N.V. (2017) [Axiology in budget legislation.]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, no 1, pp. 96–100 (in Russian)
- Komarovsky L.A. (2018) [Essays on Rome in terms of Finances and Economics]. Moscow: Lenand, 144 p. (in Russian)
- Korkunov N.M. (1894) [Decree and Law]. Saint Petersburg: Stasyulevich, 408 p. (in Russian)
- Kozyrin A.N. (2015) [Tax law: principles of legislative procedures]. *Reformy i pravo*, no 3, pp. 3–12 (in Russian)

- Krylova N.S. (1965) [State Central Bodies of Britain]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 231 p. (in Russian)
- Kudrin A.L., Afanasyev M.P. (2017) [State Finances in Renaissance]. Moscow: Magistr, 144 p. (in Russian)
- Lazarevskiy N.I. (1908) [Lectures on Russian State Law]. Saint Petersburg: Slovo, 509 p. (in Russian)
- Lazarevskiy N.I. (1905) [Representation of People and its Place among State Bodies. Collection of papers]. Saint Petersburg: Gessen, 585 p. (in Russian)
- Lebedev V.A. (2000) [Financial Law]. Moscow: Statut, 461 p. (in Russian)
- Lodyzhenskiy A.M. (1917) [Representation of People and People's Money]. Moscow: Makovsky, 31 p. (in Russian)
- Mordvinov N.S. (1945) [Selected works]. Moscow: Gospolitizdat, 255p. (in Russian)
- Piskotin M.I. (1971) [Soviet Budget Law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 311 p. (in Russian)
- Rasteryaev N. (1904) [State Economy: Science of Finances]. Saint Petersburg: Narodnaya pol'za, 562 p. (in Russian)
- Rovinskiy E.A. (1960) [Issues of Soviet Financial Law]. Moscow: Gospolitizdat, 193 p. (in Russian)
- Shershenevich G.V. (2015) [General Theory of Law and State]. Moscow: Lenand, 162 p. (in Russian)
- Tarasov I.T. (2004) [Essays on Financial Law]. Moscow: Statut, 618 p. (in Russian)
- Troitskiy S.M. (1966) [18th Century Financial Policy in Russia]. Moscow: Nauka, 272 p. (in Russian)
- Turgenev N.I. (1998) [Essay on Tax Theory]. Moscow: Statut, 432 p. (in Russian)
- Vitte S. Yu. (2012) [Lectures on Economics.]. Moscow: Eksmo, 608 p. (in Russian)
- Zagryatskov M.D. (1928) [Administrative and Financial Law]. Moscow: Finansovoe izdatel'stvo, 128 p.
- Zapolskiy S.V. et al. (2011) [Financial Law]. Moscow: Kontrakt, 792 p.