

ФИНАНСОВОЕ, БЮДЖЕТНОЕ, БАНКОВСКОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

М. В. Карасёва

доктор юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

ПРЕДМЕТ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Бюджетное право России в современных условиях развилось в подотрасль финансового права. Это обусловлено следующими причинами.

Во-первых, бюджетное право всегда регулировало очень широкий круг общественных отношений, а с принятием Бюджетного кодекса РФ круг этих отношений еще более расширился.

Во-вторых, в современных условиях, в связи с созданием в России принципиально новой модели бюджетного федерализма, отношения, составляющие предмет бюджетно-правового регулирования, заметно актуализировались.

Всякая подотрасль права в системе любой отрасли права представляет собой массив правовых норм, поддающийся нередко систематизации на Общую и Особенную части. Это обусловлено тем, что, как правило, выделение в системе отрасли права подотраслей связано с существованием одноименной отрасли законодательства, подразделенной на Общую и Особенную части. Научное признание бюджетного права в качестве подотрасли финансового права определено существованием бюджетного законодательства (ст. 2 БК РФ) и его сердцевины — Бюджетного кодекса РФ. Нормативная массивность бюджетного права как подотрасли права финансового и, соответственно, его связанность с другими подотраслями и институтами бюджетного права требует идентификации бюджетного права, четкого определения его границ в целях научной определенности и легкости практической ориентации. В связи с этим особо актуальным является вопрос о предмете бюджетного права. Ответ на него позволяет не только определить границы бюджетного права, но и показать сущностное единство отношений, составляющих эту подотрасль. Соответственно, с практической точки зрения, предметное понимание бюджетного права требует от законодателя выработки единых принципов и создания единого правового режима регулирования бюджетных отношений, отличных от иных структурных подразделений финансового права.

Предмет бюджетного права в истории финансово-правовой науки никогда не определялся однозначно. По этому вопросу всегда имелись разночтения, которые с годами только увеличивались.

В советское время предмет бюджетного права (круг отношений, регулируемых нормами бюджетного права) определялся либо предельно конкретно, либо весьма широко, вплоть до включения в него иных финансово-правовых институтов.

Предельно конкретные определения бюджетного права давали Е. А. Ровинский и В. В. Бесчеревных. В частности, Е. А. Ровинский отмечал, что бюджетное право есть совокупность правовых норм, определяющих бюджетное устройство, регулирующих отношения по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами различных видов и их расходования, а также порядок и сроки формирования и исполнения бюджетов (бюджетный процесс)¹. В. В. Бесчеревных считал, что бюджетное право регулирует отношения по: 1) установлению структуры бюджетной системы, 2) установлению доходов и расходов, включаемых в бюджет, 3) определению объемов доходов и расходов бюджетов, 4) составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, 5) составлению отчета об исполнении бюджета². Названные определения круга отношений, регулируемых бюджетным правом, во многом схожи, но и различаются. Как видно, Е. А. Ровинский включал в бюджетное право отношения по расходованию бюджетных средств³, а В. В. Бесчеревных — нет. В то же время оба автора включали в бюджетное право отношения по бюджетному устройству и бюджетному процессу. Н. И. Химичева также давала в советское время весьма конкретное достаточно широкое определение бюджетного права (отношения, возникающие в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда), но включала в него только отношения по бюджетному устройству, определению состава доходов и расходов, принципов разграничения доходов и расходов, бюджетной компетенции, а также бюджетному процессу⁴.

Неоднозначной, а порой и весьма широкой позиции по вопросу о предмете бюджетного права придерживались М. И. Пискотин и С. Д. Цыпкин.

М. И. Пискотин в специальной монографии «Советское бюджетное право» отмечал, что «в широком смысле бюджетное право охватыва-

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 103—104.

² См.: Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 101—102.

³ Интересно заметить, что в учебнике «Финансовое право» (под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971) есть противоречие, состоящее в том, что определение бюджетного права не согласуется со структурой изложения данного финансово-правового института. В раздел 2 учебника, посвященный бюджетному праву, включаются только те расходные отношения, которые охватываются понятием «бюджетное регулирование». Все остальные отношения, охватывающие бюджетные расходы, рассматриваются в разделе 4 учебника, написанном другим автором.

⁴ См.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. М., 1979. С. 21.

ет все нормы и институты, регулирующие государственные доходы и расходы»⁵. Хотя в то же время он подчеркнул, что нормы налогового права к бюджетному праву не относятся⁶. С. Д. Цыпкин, с одной стороны, отмечал, что бюджетное право включает в себя нормы, «устанавливающие некоторые основные общие положения, саму организацию, структуру и принципы построения бюджетной системы СССР, а затем совокупности норм (правовые институты), определяющие объемы всех бюджетов, перечень доходов, расходов и порядок их распределения между бюджетами различных видов, а также нормы, регулирующие бюджетный процесс...»⁷. С другой стороны, он подчеркивал, что выведение за пределы бюджетного права институтов правового регулирования государственных доходов и правового регулирования государственных расходов условно, ибо «финансово-правовые институты, являясь частью надстройки, в принципе соответствуют основным звеньям финансовой системы как части базисных отношений, а поэтому обязаны исходить из наличия единого звена финансовой системы — Государственного бюджета СССР, объединяющего доходы и расходы общегосударственного централизованного денежного фонда. Отсюда неминуемо следует признание соответствующих совокупностей правовых норм институтами (подразделами) бюджетного права»⁸.

Итак, подводя итог изложенным взглядам на бюджетное право в советское время, можно утверждать, что все ученые были единодушны в вопросе о включении в бюджетное право отношений по поводу: а) бюджетной системы, б) перечня доходов, расходов и порядка их распределения между бюджетами, в) бюджетного процесса. Разногласия сводились, главным образом, по поводу включения в бюджетное право отношений по расходованию бюджетных средств (Е. А. Ровинский, М. И. Пискотин, С. Д. Цыпкин), а в некоторых случаях и по поводу включения в бюджетное право доходных отношений (М. И. Пискотин, С. Д. Цыпкин).

В постсоветское время в связи с принятием Конституции РФ и появлением местного самоуправления, формированием государственных внебюджетных фондов как нового звена финансовой системы РФ, а главное — принятием Бюджетного кодекса РФ изменились подходы к определению бюджетного права. В современных условиях, так же как и в советское время, наметились два подхода к определению предмета бюджетного права. Один подход узкий, а другой — широкий.

⁵ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 63.

⁶ См.: Там же. С. 51.

⁷ Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 25.

⁸ Цыпкин С. Д. Указ. соч. С. 26.

Первый подход к определению предмета бюджетного права представлен позициями Н. И. Химичевой⁹, Е. Ю. Грачёвой и Э. Д. Соколовой¹⁰, в какой-то мере Ю. А. Крохиной¹¹, А. И. Худякова¹².

Второй подход, являющийся широким, представлен позициями И. И. Кучерова¹³, А. Н. Козырина¹⁴, О. Н. Горбуновой, А. Д. Селюкова, Ю. В. Друговой¹⁵.

Ученые, придерживающиеся второго, т.е. широкого подхода к определению предмета бюджетного права, считают, что им охватываются отношения, опосредующие федеральный, региональные и местные бюджеты, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов. Некоторые ученые идут еще дальше и включают в бюджетное право отношения, опосредующие государственный и муниципальный кредит (А. Н. Козырин).

Ученые, придерживающиеся узкого подхода к определению предмета бюджетного права, включают в него только определенную группу отношений, опосредующих федеральный, региональные и местные бюджеты.

С учетом отмеченного, в современных условиях, для того чтобы определить предмет бюджетного права, *необходимо, прежде всего, ответить на вопрос: входят ли в него отношения, опосредующие государственные внебюджетные фонды и государственный и муниципальный кредит.*

Прежде всего надо иметь в виду, что включение государственных внебюджетных фондов наравне с ординарными бюджетами (федеральным, региональными и местными) в бюджетную систему РФ (ст. 10 БК РФ) указывает на некое экономическое единство этих бюджетов, но не юридическое, так как понятие «бюджетная система» есть, прежде всего, экономическое понятие.

С юридической точки зрения, для включения в предмет бюджетного права отношений, опосредующих ординарные бюджеты и бюджеты государственных внебюджетных фондов, необходимо доказать, что эти бюджеты имеют единый правовой режим функционирования, т.е. реализуют единые правовые принципы, имеют единую структуру бюджетных процессов, единый правовой режим покрытия дефицитов этих бюджетов и т.д. В противном случае, т.е. при невозможности доказать

⁹ См.: Финансовое право. Учебник / Под ред. Н. И. Химичевой. М., 2003.

¹⁰ См.: Финансовое право. Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачёвой и Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 55.

¹¹ См.: Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2007.

¹² См.: Худяков А. И. Финансовое право республики Казахстан. Особенная часть. Алматы, 2002.

¹³ См.: Кучеров И. И. Бюджетное право. М., 2002. С. 53.

¹⁴ См.: Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. 2006(1). М., 2006. С. 427—428.

¹⁵ См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. М., 2002. С. 14.

единый правовой режим этих бюджетов, вопрос о включении в предмет бюджетного права отношений, опосредующих названные выше бюджеты, теряет смысл. Ведь в таком случае законодатель не сможет применять единый правовой режим к регулированию отношений, опосредующих эти бюджеты, а правоприменитель, соответственно, не сможет применять одни и те же правовые нормы как «равнодействующие» для ординарных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

На наш взгляд, в предмет бюджетного права не следует включать отношения, опосредующие бюджеты государственных внебюджетных фондов по следующим причинам.

Во-первых, порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов существенно упрощен в сравнении с ординарными бюджетами (ст. 145 БК РФ).

Во-вторых, порядок исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов вообще не определен в законодательстве. Соответственно, те бюджетно-правовые аспекты, которые служат юридическими фактами развития бюджетных правоотношений (лимиты бюджетных обязательств, уведомления о бюджетных ассигнованиях), не касаются правоотношений государственных внебюджетных фондов.

В-третьих, кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов сегодня не осуществляется Федеральным казначейством, как то имеет место применительно к иным бюджетам бюджетной системы РФ. Такое обслуживание начнется только с 1 января 2010 г.¹⁶

В-четвертых, в большинстве случаев применение мер принуждения к субъектам, состоящим в отношениях с государственными внебюджетными фондами, вряд ли возможно. Основным доводом в пользу этого является тот, что почти все диспозиции составов правонарушений, предусмотренные гл. 28 БК РФ, в той или иной мере учитывают ненормативные бюджетно-правовые акты, которые не используются при исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов.

2008, № 2

208

С учетом отмеченного можно утверждать, что в современных условиях правовой режим государственных внебюджетных фондов существенно отличается от правового режима ординарных бюджетов.

Все отмеченное свидетельствует, что включение в предмет бюджетного права отношений, опосредующих государственные внебюджетные фонды, вряд ли справедливо.

Однако надо учитывать, что финансовые отношения по природе весьма мобильны, а потому вполне возможно, что через некоторое время в результате развития законодательства правовой режим государственных внебюджетных фондов будет в максимальной степени при-

¹⁶ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» от 26 апреля 2007 г. с посл. изм.

ближен к правовому режиму иных бюджетов бюджетной системы. В таком случае, естественно, можно будет говорить о включении в предмет бюджетного права отношений, опосредующих все бюджеты бюджетной системы РФ.

Что касается отношений государственного и муниципального кредита, то эти отношения также не стоит включать в предмет бюджетного права по следующим причинам.

Во-первых, институт государственного и муниципального кредита является по природе комплексным, что давно признано в науке. Это значит, что он включает в себя нормы различных отраслей права, а именно: гражданского, финансового, международного. Соответственно, этот правовой институт не характеризуется единым правовым режимом, а наоборот — предполагает многообразие правовых режимов. В связи с этим включение института государственного и муниципального кредита в бюджетное право как подотрасль финансового права, характеризующуюся, в подавляющем большинстве случаев, методом властных предписаний, будет лишь «размывать», с теоретической точки зрения, юридическое единство бюджетного права, обеспечиваемое, главным образом, за счет метода властных предписаний. А с практической точки зрения — это не обеспечит унификацию правового регулирования бюджетных отношений. Получится так, что отношения, составляющие бюджетное право, придется регулировать различными методами и отражать это, соответственно, в правовых актах различной отраслевой принадлежности. Вряд ли это будет способствовать цельности научного осмысления бюджетного права и законодательному оформлению бюджетных отношений¹⁷.

Во-вторых, нельзя не учитывать, что традиционно институт государственного и муниципального кредита выделяется в финансовом праве в качестве автономного от бюджетного права.

Исходя из изложенного, на наш взгляд, в предмет бюджетного права следует включать только определенную группу отношений, опосредующих федеральный, региональные и местные бюджеты. И не включать отношения, опосредующие государственные внебюджетные фонды, а также отношения, составляющие институт государственного и муниципального кредита.

С учетом традиционных, а также новых подходов, объективно возникших в связи с развитием бюджетного законодательства, в предмет бюджетного права можно включить следующие отношения.

Во-первых, отношения по установлению структуры бюджетной системы РФ и принципов ее построения. Данные отношения всегда рассматривались как составляющие бюджетное право. В современных условиях это отношения между Российской Федерацией и всеми иными

¹⁷ В то же время надо иметь в виду, что с экономической точки зрения государственный и муниципальный кредит являются составной частью бюджетных отношений, ибо они служат, прежде всего, покрытию дефицита бюджета.

субъектами, прежде всего субъектами РФ и муниципальными образованиями, обязанными не препятствовать Российской Федерации в установлении бюджетной системы РФ как составной части федерального устройства РФ в силу ст. 71 Конституции РФ.

Во-вторых, это отношения по установлению структуры бюджетов и требований к их сбалансированности. Эти отношения опосредованы п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, согласно которому финансовое регулирование отнесено к ведению Российской Федерации. Исходя из этого, названные отношения нашли свое выражение в нормах Бюджетного кодекса РФ, устанавливающих системы доходов, основания расходных обязательств и разновидности бюджетных обязательств, источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, а также требования сбалансированности бюджетов в случае бюджетного дефицита.

В-третьих, это отношения по установлению бюджетной компетенции РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также иных субъектов бюджетного права. Впервые эту группу отношений в бюджетном праве выделила Н. И. Химичева¹⁸. Эти отношения опосредованы правовыми нормами, содержащимися в ст. 7—9 БК РФ, а также ряде других статей БК РФ. В частности, сюда же следует включить бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации (гл. 19-1 БК РФ).

В-четвертых, традиционно в предмет бюджетного права включаются отношения, опосредующие бюджетный процесс. Эти отношения весьма многообразны. Они опосредуются бюджетно-правовыми нормами а) о составлении проектов бюджетов и правовых актов о бюджете, б) о рассмотрении и утверждении проектов бюджетов и правовых актов о бюджете, в) об исполнении бюджетов и правовых актов о бюджетах, г) о подготовке и утверждении отчета об исполнении бюджета и правового акта о бюджете.

В-пятых, это межбюджетные отношения, т.е. отношения между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями по поводу разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, а также выделения межбюджетных трансфертов.

В-шестых, в современных условиях в предмет бюджетного права следует включать отношения по осуществлению бюджетных расходов. Эти отношения опосредованы правовыми нормами, устанавливающими бюджетные обязательства. Последние реализуются в форме бюджетных ассигнований (ст. 69 БК РФ).

Долгое время отношения по осуществлению бюджетных расходов составляли правовой институт, который выносился за рамки бюджетного права. Однако в последнее время в связи с развитием бюджетно-

¹⁸ См.: Финансовое право. Учебник / Под ред. Н. И. Химичевой. М., 1996. С. 114.

правового регулирования появились причины, требующие введения этого правового института в систему бюджетного права, а отношений, его составляющих, — в предмет бюджетного права.

Прежде всего, согласно ст. 6 БК РФ расходы бюджета — это «выплачиваемые из бюджета денежные средства...». В числе последних имеют место и межбюджетные трансферты, т.е. дотации, субвенции и субсидии и т.д., выделяемые из одного бюджета в другой (ст. 69, 129 БК РФ). С учетом того, что отношения, опосредующие выделение межбюджетных трансфертов, входят в правовой институт межбюджетных отношений, являющийся составной частью бюджетного права, нет никаких оснований к тому, чтобы отношения, опосредующие выделение иных средств из бюджета, выносить за пределы бюджетного права.

Кроме того, отношения по осуществлению расходов, являясь материальными, реализуются с помощью бюджетно-процессуальных отношений и, соответственно, процессуальных норм, устанавливающих исполнение бюджетов по доходам. Как известно, бюджетно-процессуальные отношения входят в предмет бюджетного права. В связи с этим разброс материальных и обеспечивающих их процессуальных отношений по различным подразделениям системы финансового права не логичен, не обеспечивает, в свою очередь, стройность системы бюджетного права и эффективность его исследования.

Стоит напомнить, что Е. А. Ровинский еще в советское время включал в предмет бюджетного права отношения по расходованию бюджетных средств, хотя в учебниках под его редакцией это не достаточно последовательно было проведено. М. И. Пискотин и С. Д. Цыпкин очень лояльно относились к включению расходных отношений в предмет бюджетного права. В современных условиях это стало необходимостью.

Помимо всего отмеченного, в современных условиях, в связи с введением в Бюджетный кодекс РФ гл. 28, устанавливающей ответственность за нарушение бюджетного законодательства, возникла необходимость учитывать в предмете бюджетного права отношения бюджетно-правовой ответственности. Эти отношения опосредованы ст. 290 и 291 БК РФ.

Наконец, составной частью предмета бюджетного права являются бюджетно-контрольные отношения. Они возникают на протяжении всей бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, и их участниками являются самые различные органы, указанные в ст. 265—272 БК РФ.

С учетом проведенной конкретизации можно определить, что бюджетное право представляет собой подотрасль финансового права, предметом которой являются: 1) отношения по установлению структуры бюджетной системы РФ и принципов ее построения, 2) отношения по установлению структуры бюджетов (доходы, расходы, источники финансирования дефицитов бюджетов) и требований к его сбалансированности, 3) отношения по установлению бюджетной

компетенции РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также иных субъектов бюджетного права, 4) межбюджетные отношения, 5) отношения бюджетного процесса, 6) отношения по осуществлению бюджетных расходов, 7) отношения бюджетно-правовой ответственности, 8) бюджетно-контрольные отношения.

В силу того, что отношения, составляющие предмет бюджетного права, в современных условиях весьма многообразны и разноплановы, дефиниция предмета бюджетного права может быть только весьма обобщенной. Поэтому можно сказать, что предметом бюджетного права являются отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований¹⁹. Но в понятие бюджетной деятельности следует включать все названные выше отношения.

¹⁹ О понятии бюджетной деятельности см.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 53—71; Худяков А. И. Указ. соч. С. 22.