



УДК 347.73

DOI: 10.18413/2075-4566-2018-43-1-170-175

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ON THE ISSUE OF IMPROVING BUDGET LEGISLATION

И.А. Гуляев**I.A. Gulyaev**

Саратовская государственная юридическая академия,
Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1

Saratov state law academy, 1 Volsky St, Saratov, 410056, Russia

Аннотация

В статье рассматриваются понятия бюджета, доходов бюджета, бюджетной системы, сформулированные как в действующем бюджетном законодательстве, так и в проекте БК РФ. В результате анализа норм автор предлагает пути совершенствования как действующего бюджетного законодательства, так и проекта БК РФ.

Abstract

The article deals with the concepts of the budget, budget revenues, budget system, formulated both in the current budget legislation, and in the draft BC of the Russian Federation. As a result of the analysis of norms, the author suggests ways of improving both the current budget legislation and the draft RF Budget Code

Ключевые слова: бюджет, доходы бюджета, бюджетная система, проект Бюджетного кодекса РФ, совершенствование бюджетного законодательства.

Keywords: budget, budget revenues, budget system, draft Budget Code of the Russian Federation, improvement of budget legislation.

Бюджет играет главную роль в экономической и социальной жизни государства. Еще Н.И. Химичева отмечала, что бюджет его необходимый «атрибут» [29 с. 107], отражающий объем финансов в руках государства. Вместе с тем, можно согласиться с мнением О.Н. Горбуновой от том, что это не просто «атрибут», это тот механизм государства, в котором концентрируются его основные финансовые ресурсы, поскольку у государства нет лучшего способа управления им, чем управление при помощи денег [12 с. 12].

Дефиниция понятия бюджета зафиксирована в ст. 6 БК РФ и начиная с 2007 года считается устоявшимся элементом бюджетного законодательства. Вместе с тем, стоит отметить, что проект БК РФ содержит иную формулировку бюджета. Так в первой статье Проекта определяется, что бюджет - это форма образования и использования денежных средств публично-правового образования в целях финансового обеспечения исполнения публичных обязательств публично-правового образования.

В целом оценивая положительно сформулированную по-новому содержательную сторону дефиниции «бюджет» следует отметить, что, во-первых, в данном определении разработчиками Проекта уточнены субъекты, в пользу которых происходит формирование бюджета. Ими являются публично-правовые образования. Вместе с тем, представляется, что законодатель должен также сделать уточнение на то, какие субъекты понимаются под публично-правовыми образованиями, тем самым сделать указание на Российскую Федерацию, субъекты Федерации, муниципальные образования, поскольку правом на бюджет обладают именно данные субъекты, а легальное определение публично-правового образо-



вания в законодательстве отсутствует. Во-вторых, думается разработчики правильно уточнили цели для использования бюджетных средств - финансовое обеспечения исполнения публичных обязательств публично-правового образования. В- третьих, важно заметить, что употребление вместо термина «расходования» слово «использование» не совсем точно. Еще А.И. Худяков отмечал, что «употребление термина «использование» применительно к бюджетным средствам и самому бюджету» является не точным, поскольку «использовать - значит реализовывать деньги в качестве платежа. Бюджетные средства такой роли не выполняют поэтому желательнее в определении бюджета «использование» заменить на расходование, что будет более точно соответствовать экономическому и правовому содержанию отношений, возникающих в процессе распределения бюджетных средств» [31 с. 271]. В связи с изложенным, полагаем необходимым оставить в определении термин «расходование».

Другая дефиниция, закрепленная как действующим бюджетным законодательством, так и проектом БК РФ – «бюджетная система». Разработчики проекта Бюджетного кодекса неоднократно предлагали, как научному сообществу, так и общественности разные варианты данного документа, а также по-разному формулировали и определение «бюджетной системы». В первом варианте, опубликованном в справочных правовых системах Консультант Плюс и Гарант бюджетная система представляет собой набор трех элементов: бюджетов, участников бюджетного процесса, бюджетных правоотношений в совокупности (ст. 5 Проекта БК РФ). Данное понятие включает три составляющие в совокупности: бюджетов, участников бюджетного процесса и участников бюджетных правоотношений. Таким образом разработчики говорят о наличии трех разных по сущностному содержанию элементов. Из теории систем известно, что «для определения понятий необходимо иметь в виду, что решающим фактором является не то, «правильно» ли это определение при каждой из возможных интерпретаций, а то, определено ли это понятие настолько строго, что его можно ясно и недвусмысленно понять и как таковое исследовать дальше и использовать в других дисциплинах» [21 с. 14]. Поэтому система должна четко отвечать критериям о наличии однородных элементов, которые должны в итоге формировать целое.

На сайте Министерства финансов РФ опубликована иная версия проекта БК РФ, согласно ст. 1 данного законопроекта бюджетная система- основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая бюджетным законодательством совокупность бюджетов, а также участников бюджетного процесса. В пояснительной записке к проекту БК РФ, опубликованной на сайте Министерства финансов РФ говорится том, что включение участников бюджетного процесса в состав бюджетной системы дается по аналогии с определением контрактной системы в сфере закупок. Далее разработчики говорят о том, «что для обозначения совокупности бюджетов имеется другое понятие «консолидированный бюджет», поэтому в понятие, раскрывающее понятие «бюджетной системы, справедливо говорить о множестве бюджетов и участников, которые участвуют в их планировании, исполнении и формировании отчетности».

Вместе с тем стоит отметить, что включение участников бюджетного процесса в бюджетную систему не совсем оправданно и полагаем по следующим основаниям. Во-первых, разработчики далее в пояснительной записке к законопроекту указывают, что бюджетная система и система участников бюджетного процесса в последние десятилетия активно развивалась. Таким образом сами разработчики разграничивают понятие бюджетной системы и системы участников бюджетного процесса. Во-вторых, если все – таки поддержать мысль о системном включении в бюджетную систему участников бюджетного процесса, то тогда и логичнее было бы включить и лиц, которых авторы Проекта БК РФ назвали «квази-участники» бюджетного процесса, поскольку они обладают отдельными бюджетными правами и обязанностями, они активно задействованы в функционировании системы государственного и муниципального управления, но при этом в собственном смысле к участникам бюджетного процесса не относятся. В-третьих, бюджетная система



завит от бюджетного устройства, которое базируется на государственном устройстве [См. 26], при этом оно также было исключено из Проекта. При этом действующий Бюджетный кодекс РФ хотя бы упоминает в названии раздела о бюджетном устройстве.

Важно отметить Пешкова Х.В., как представляется убедительно в своем диссертационном исследовании доказала, что бюджетное устройство является необходимым атрибутом государства [27 с. 13], выражает его юридико-организационную зрелость в области отправления суверенитета в сфере финансов. В-четвертых, разработчики полагают, что для определения совокупности бюджетов используется другой термин «консолидированный бюджет». По этому поводу следует отметить следующее: в рамках консолидированного бюджета видно общее количество финансовых ресурсов территории, при этом консолидированный бюджет используется для расчета и анализа финансового состояния территории, т.е. он представляет собой некий экономический инструмент, использование которого позволяет перераспределить финансовые потоки [8].

Поэтому представляется, что определение бюджетной системы, с точки зрения ее влияния не только на перераспределительные отношения между различными публично-правовыми образованиями, но и влияния на состояние финансовой безопасности в целом [См.: 23 с. 81-93; 9 с. 14-18], должно отражать не только внутренние связи в рамках бюджетной системы, но гарантировать основы конституционного строя, финансовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина [28].

Бюджет, как было отмечено, отражает объем финансов, которые есть у государства. В связи с этим, государство проводит систематизацию всех своих доходов. В ст. 41 БК РФ перечислены основные группы доходов бюджетов, с точки зрения их юридического характера. Кроме того, важно заметить, что в историческом аспекте доходам бюджетов уделялось большое внимание и они классифицировались на доходы, которые имели постоянный характер, которые повторялись из года в год, так называемые «обыкновенные доходы» и доходы, которые носили случайный характер, которые именовались «чрезвычайными» [См. 11 с. 448-457].

К темам, предусматривающие различные аспекты формирования доходов бюджетов неоднократно обращались ученые [См. подробнее: 1; 3; 15; 32 и др.]. Как юристы, так и экономисты, но в новых условиях становления цифровой экономики, проблемы формирования доходов бюджетов звучат по-новому и требуют дальнейшего переосмысления и совершенствования законодательства, поскольку «выбор категорий, понятий и правовых дефиниций в проектах законов и иных нормативных актах самым непосредственным образом касается содержания акта, его идеологии и методов решения задач государственного значения через механизмы правового регулирования» [См. 6 с. 18]. Поэтому полагаем, что точное определение той или иной юридической дефиниции или категории необходимо для единообразия в правоприменительной практике.

В юридической литературе существуют различные точки зрения на данное понятие.

По мнению С.Я. Боженка [См. 7 с. 21] доходы бюджета, это аккумулируемые в бюджете виды денежных платежей и поступлений в федеральный бюджет, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Важно заметить автор рассматривает систему доходов через государственные доходы и муниципальные доходы [См. 7 с. 21], в обобщающем их определении почему-то, рассматривает виды денежных платежей и поступления только в федеральный бюджет, и не применяет данный термин для доходов бюджета субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований.

Так, Ю.А. Крохина рассматривает доходы бюджета как часть финансовых ресурсов государства (муниципального образования). Причем это часть, которая установлена в виде строго определенных нормами бюджетного права экономических отношений по поводу поступления денежных средств в бюджет (федеральный, субъекта Российской Федерации



или муниципального образования) с целью создания финансовой базы для удовлетворения публичных потребностей [19 с. 239].

Н.И. Химичева отмечала, доходами государства, являются доходы в охватывающие доходы всей бюджетной системы, различных внебюджетных фондов и остающиеся в распоряжении государственных предприятий доходы – составляют доходы в широком аспекте. В узком аспекте доходы: доходы бюджетной системы и внебюджетных фондов [29 с. 256].

Несколько иной точки зрения придерживается А.Г. Пауль, который предлагает рассматривать доходы в правовом и материальном аспектах. В правовом аспекте это закрепленные в законах (решениях) о бюджете бюджетные показатели, определяющие прогнозируемый объем безвозвратных поступлений бюджетов, а также планируемые нормативы отчислений в другие бюджеты и планируемые суммы межбюджетных трансфертов, поступающих в соответствующие бюджеты. Доходы бюджетов в материальном смысле представляют собой денежные средства, поступающие в бюджет на условиях безвозвратности, а также возвращаемые (возмещаемые) излишне уплаченные (взысканные) суммы (в том числе суммы процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы) и невыясненные поступления [25 с. 28-39].

Таким образом, проанализировав разные мнения авторов, относительно понятия «доходы бюджета» полагаем, что большинство ученых рассматривают доходы как поступающие в бюджет денежные средства поэтому.

Вместе с тем, анализ дефиниции «доходы бюджета» [14 с. 44-47] показывает, что поступившими в бюджет, т.е. его доходами считаются денежные средства с момента их зачисления на единый счет этого бюджета, т.е. с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению (учету) денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет (п. 2. ст. 40 БК РФ). То есть из этого следует, что до зачисления в бюджет они не могут считаться доходом бюджета в узком смысле, поскольку следует отметить, что на стадии планирования осуществляется закрепление предполагаемых доходов.

Таким образом на основании вышеизложенного полагаем, что в целях совершенствования бюджетного законодательства:

1) следует дополнить дефиницию «бюджет» в проекте БК РФ и изложить ее в следующей формулировке: бюджет - это форма образования и расходования денежных средств публично-правового образования (Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований) в целях финансового обеспечения исполнения публичных обязательств публично-правового образования;

2) дефиницию «доходы бюджета» изложить в следующей редакции «доходы бюджета – это денежные средства, поступившие в бюджет, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета, и средств, подлежащих возврату».

Список литературы References

1. Алексеев Е.М. Налоговые доходы как инструмент бюджетного регулирования дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2008.
Alekseyev Ye.M. Nalogovyue dokhody kak instrument byudzhethnogo regulirovaniya diss. ...kand. yurid. nauk. M., 2008.
2. Бакаева О.Ю. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование. Монография / Бакаева О.Ю., под ред.: Н.И. Химичевой. - М.: Статут, 2005. - 187 с.
Bakayeva O.YU. Tamozhennyue fiskal'nyue dokhody: pravovoye regulirovaniye. Monografiya / Bakayeva O.YU., pod red.: N.I. Khimichevoy. - M.: Statut, 2005. 187 с.
3. Батяева А. Р. Неналоговые доходы государственного бюджета Российской Федерации. Дис... канд. юрид. наук. М., 2008.



Batyayeva A. R. Nenalogyuyye dokhody gosudarstvennogo byudzheta Rossiyskoy Federatsii. Dis... kand. yurid. nauk. M., 2008.

4. Батяева А.Р. Доходы государства как правовая категория: понятие и сущность // Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах: сборник науч. трудов преп., асп. и соиск. кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. М.: РУДН. 2012. С. 224-229.

Batyayeva A.R. Dokhody gosudarstva kak pravovaya kategoriya: ponyatiye i sushchnost' // Sovremennyye problemy publichnogo prava v Rossii i zarubezhnykh stranakh: sbornik nauch. trudov prep., asp. i soisk. kafedry administrativnogo i finansovogo prava yuridicheskogo fakul'teta Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. M.: RUDN. 2012. S. 224-229.

5. Батяева А.Р. Неналоговые доходы и их роль в бюджетной политике государства / Батяева А. Р. // Финансовое право. 2005. № 1. С. 15-19; Она же. Неналоговые доходы и их место в бюджете страны // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Сборник научных трудов. Москва, Калининград.: Изд. КГУ. 2005. С. 116-127.

Batyayeva A.R. Nenalogyuyye dokhody i ikh rol' v byudzhetnoy politike gosudarstva / Batyayeva A. R. // Finansovoye pravo. 2005. № 1. S. 15-19; Ona zhe. Nenalogyuyye dokhody i ikh mesto v byudzhete strany // Aktual'nyye problemy publichnogo prava v Rossii i za rubezhom. Sbornik nauchnykh trudov. Moskva, Kaliningrad.: Izd. KGU. 2005. S. 116-127.

6. Бачило И.Л. О методологии и юридической техники законотворчества// Государство и право. 2006. № 6 С. 18.

Bachilo I.L. O metodologii i yuridicheskoy tekhniki zakonotvorchestva// Gosudarstvo i pravo. 2006. № 6 S. 18.

7. Боженок С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации // Автореф. дис. док. юрид. наук. М., 2011. С. 21.

Bozhenok S.YA. Teoretiko-pravovyye osnovy regulirovaniya sistemy dokhodov gosudarstvennykh i mestnykh byudzhetrov Rossiyskoy Federatsii // Avtoref. dis. dok. yurid. nauk. M., 2011. S. 21.

8. Вершило Т.А. Бюджетное право. Учебник для бакалавров//Под ред. И.А. Цинделиане. М., 2018.

Vershilo T.A. Byudzhetnoye pravo. Uchebnik dlya bakalavrov//Pod red. I.A. Tsindeliane. M., 2018.

9. Вершило Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 14-18.

Vershilo T.A. K voprosu ob ustoychivosti byudzhetnoy sistemy kak osnovy finansovoy bezopasnosti gosudarstva // Finansovoye pravo. 2016. № 8. S. 14-18.

10. Вершило Т.А. К вопросу об электронном бюджете.// Финансовое право. 2011. № 11.

Vershilo T.A. K voprosu ob elektronnom byudzhete.// Finansovoye pravo. 2011. № 11.

11. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. СПб. 1912. С 448-457.

Vitte S.Yu. Konspekt lektsiy o narodnom i gosudarstvennom khozyaystve. SPb. 1912. S 448-457.

12. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 12.

Gorbunova O.N. Finansovoye pravo i finansovyy monitoring v sovremennoy Rossii. M., 2003. S. 12.

13. Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учебное пособие [Текст]. М.: Кнорус. 2002. - 192 с.

Gorbunova O.N., Selyukov A.D., Drugova YU.V. Byudzhetnoye pravo Rossii. Uchebnoye posobiye [Tekst]. M.: Knorus. 2002. 192 s.

14. Гуляев И. А К вопросу дефиниции «доходы бюджета»// Финансовое право. 2014. С. 44-47.

Gulyayev I. A K voprosu definitsii «dokhody byudzheta»// Finansovoye pravo. 2014. S. 44-47.

15. Домбровский Е.А. Резервы роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Дис... канд. эконом. наук. М., 2013.

Dombrovskiy Ye.A. Rezervy rosta dokhodov byudzhetrov sub'yektov Rossiyskoy Federatsii. Dis... kand. ekonom. nauk. M., 2013.

16. Запольский С.В. Теория финансового права: научные очерки. М., 2010.

Zapol'skiy S.V. Teoriya finansovogo prava: nauchnyye ocherki. M., 2010.

17. Комягин Д.Л. Исполнение бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита: этапы и отдельные процедуры // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 2. М.: АНО «Центр публично-правовых исследований». 2007.

Komyagin D.L. Ispolneniye byudzheta po dokhodam, rashodam i istochnikam finansirovaniya defitsita: etapy i otdel'nyye protsedury // Publichno-pravovyye issledovaniya. Yezhegodnik Tsentra publichno-pravovykh issledovaniy. Tom 2. M.: ANO «Tsentr publichno-pravovykh issledovaniy». 2007.



18. Комягин Д.Л. Когда налог можно считать доходом бюджета// Налоговый вестник. 2000. № 4.
 Komyagin D.L. Kogda nalog mozhno schitat' dokhodom byudzheta// Nalogovyy vestnik. 2000. № 4.
19. Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. — 3е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2008. — С. 239.
 Krokhhina YU. A. Finansovoye pravo Rossii: uchebnik / YU. A. Krokhhina. — 3e izd., pererab. i dop. — M.: Norma, 2008. — S. 239.
20. Месарович М., Такахара Я. Общая теория систем: математические основы. Перевод с англ. Э.Л. Нappельбаума// Под ред. С.В. Емельянова. М., 1978. С. 14.
 Mesarovich M., Takakhara YA. Obshchaya teoriya sistem: matematicheskiye osnovy. Perevod s angl. E.L. Nappel'bauma// Pod red. S.V. Yemel'yanova. M., 1978. S. 14.
21. Мутушев Р.М. Неналоговые доходы федерального бюджета: проблемы правового регулирования. Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
 Mutushev R.M. Nenalogovyye dokhody federal'nogo byudzheta: problemy pravovogo regulirovaniya. Dis... kand. yurid. nauk. Saratov, 2009.
22. Пауль А.Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: монография / под ред. М.В. Карасевой. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та., 2011. – 116 с.
 Paul' A.G. Byudzhetno-pravovoye regulirovaniye formirovaniya dokhodov byudzhetov: monografiya / pod red. M.V. Karasevoy. – Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta., 2011. – 116 s.
23. Пауль А.Г. Доходы бюджета (бюджетно-правовое исследование). Дис. ... д.ю.н. Воронеж. 2014. С. 38-39.
 Paul' A.G. Dokhody byudzheta (byudzhetno-pravovoye issledovaniye). Dis. ... d.yu.n. Voronezh. 2014. S. 38-39.
24. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство России. Монография // Под ред. С.В. Запольского. М., 2015.
 Peshkova KH.V. Byudzhetnoye ustroystvo Rossii. Monografiya // Pod red. S.V. Zapol'skogo. M., 2015.
25. Пешкова Х.В. Бюджетной устройтво (российская правовая концепция). Дисс..... д.ю.н. М., 2014. С. 13.
 Peshkova KH.V. Byudzhetnoy ustroystvo (rossiyskaya pravovaya kontseptsiya). Diss..... d.yu.n. M., 2014. S. 13.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»//Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.
 Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 17.06.2004 № 12-P «Po delu o proverka konstitutsionnosti punkta 2 stat'i 155, punktov 2 i 3 stat'i 156 i abzatsa dvadtsat' vtorogo stat'i 283 Byudzhetnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zaprosami Administratsii Sankt-Peterburga, Zakonodatel'nogo Sobraniya Krasnoyarskogo kraya, Krasnoyarskogo kraevogo suda i Arbitrazhnogo suda Respubliki Khakasiya»//Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 2004. № 4.
27. Финансовое право. Учебник./ Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1997.
 Finansovoye pravo. Uchebnik./ Pod red. N.I. Khimichevoy. M., 1997.
28. Фисенко А.И., Шибанов В.Е. Доходы и финансовая самостоятельность бюджетов муниципальных образований: Монография. – Владивосток: Мор. гос. ун-т, 2008. – 214 с.
 Fisenko A.I., Shibanov V.Ye. Dokhody i finansovaya samostoyatel'nost' byudzhetov munitsipal'nykh obrazovaniy: Monografiya. – Vladivostok: Mor. gos. un-t, 2008. – 214 s.
29. Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву/ Сост. М.К. Сулейманов, Е.В. Прохоров, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СПб. 2010. – с. 271.
 Khudyakov A.I. Izbrannyye trudy po finansovomu pravu/ Sost. M.K. Suleymanov, Ye.V. Prokhorov, M.V. Karaseva, A.T. Shaukenov. SPb. 2010. – s. 271.
30. Черлениак Р.Н. Правовое регулирование доходов федерального бюджета Российской Федерации. Дис... канд. юрид. наук. М., 2013.
 Cherlennyak R.N. Pravovoye regulirovaniye dokhodov federal'nogo byudzheta Rossiyskoy Federatsii. Dis... kand. yurid. nauk. M., 2013.