

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: бюджетный процесс, государственные доходы, финансирование, государственные расходы, эмиссия, национальные проекты, бюджетный контроль.

Аннотация

Цель исследования: обосновать и сформулировать меры частичной реорганизации бюджетного процесса.

Использованные методы: системный и экспертный анализ.

Результаты исследования: рассмотрены и изучены перспективы придания нормам Бюджетного кодекса роли непосредственного стимулирования экономического развития посредством совершенствования правил исполнения бюджета страны и субъектов федерации, повышения роли представительных органов в формировании бюджета, согласования бюджетного планирования с национальными проектами. Предложен ряд мер законодательного характера, частичная реорганизация бюджетного процесса, расширение практики «окраски» бюджетных ресурсов, упорядочение выдачи грантов и бюджетных субсидий, усиление бюджетного контроля, финансирование бюджетных расходов методом финансовых обязательств.

Практическая ценность: результаты исследования могут быть использованы в ходе законотворчества и правоприменительной деятельности финансовых органов.

DOI: [10.24412/2226-0692-2025-1-7-12](https://doi.org/10.24412/2226-0692-2025-1-7-12)

Актуальность проблемы

Резкое обострение экономических и политических противоречий в мире, вызванных противодействием так называемого коллективного Запада действиям России в ее устремлениях в создании многополярного мира, предельно актуализирует проблему повышения эффективности всех финансовых институтов в деле управления экономическим развитием и предъявляет новые требования к научным исследованиям в этой области.

Прежде всего, это относится к научным исследованиям в области бюджетного права и бюджетной политики государства. В советский период бюджетом признавался:

- а) финансовый план государства, регионального или муниципального образования;
- б) фонд денежных средств — ресурс финансирования государственных программ;
- в) закон, определяющий финансовые полномочия соответствующих органов исполнительной власти на текущий год².

При всей неприступности для критики этих безусловно верных определений остается вне освещения «генетическая» правовая природа понятия, ибо фондом, планом или законом могут быть поименованы и многие другие институты экономики. На

мой взгляд, значительно ближе к истине определение, содержащееся в самом Бюджетном кодексе РФ: «Бюджет — форма образования и расходования денежных средств предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»³, хотя, строго подходу к дефинициям, следует признать, что образование денежных средств и их расходование — слова из разных логических рядов, поскольку образуются деньги в порядке, не связанном с бюджетом.

В экономическом смысле роль бюджета состоит в вычленении части ВВП в целях создания финансовой базы для осуществления государственных планов и программ и совершения необходимых публичных расходов. При этом вряд ли правильно считать государство собственником средств, аккумулированных в бюджете; оно, скорее, осуществляет управление этими денежными ресурсами, используя специальные юридические инструменты: налоги, бюджетную систему, ассигнования, денежные обязательства и другие, в том числе придание денежным средствам особого правового состояния — режима бюджетных средств (буквально — бюджетных рублей).

² См.: Пискотин Н.И. Советское бюджетное право. М., 1973. С. 82.

³ См. ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹ Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: adminlaw@igpran.ru

Представляется, что подход к верному определению понятия бюджета лежит в русле понимания бюджетного права как обособленной процедуры обращения определяемых законом круга публичных доходов общества в специальное платежное средство — бюджетные денежные ресурсы — для использования в интересах государства или муниципалитетов в целях финансирования их деятельности. При этом подходе ни мобилизация доходов, ни совершение расходов не относятся к бюджетной деятельности, а сам бюджет приобретает характер инструмента финансового обеспечения управления экономическим развитием. В свою очередь, как доходы, так и расходы следует отнести к предметам специального правового регулирования — доходным (они же фискальные) и расходным финансовым обязательствам [4]. И, наконец, трансформация мобилизованных денежных доходов государства в бюджетные средства, точнее, в бюджетные рубли, и размещение их в отдельных звеньях бюджетной системы выступает как основная функция бюджетного права, в известном смысле как его существо.

Роль бюджета и бюджетный механизм

Бюджетный механизм имеет дело с особым средством платежа бюджетными рублями, предназначенными для удовлетворения финансовых государственных вложений или от имени государства и никого более. Соответственно, бюджетный рубль находится в специальном правовом режиме, операции с его использованием должны протекать с повышенными гарантиями безопасности, а «бюджетность» злоупотребления государственными средствами следует считать отягчающим обстоятельством при возложении юридической ответственности. К сожалению, особая правовая природа бюджетных средств (по современной терминологии — «окрашенных» денег) законодателем до сих пор замечена не была, а хищения и другие имущественные преступления в отношении бюджетных средств не получают социальной правовой оценки.

Процедурная сущность бюджетного механизма позволяет расширить методологическую базу исследований бюджетного процесса и уточнить место бюджета в финансовой системе, а бюджетного права — в системе российского права. В современных условиях наряду с бюджетной системой в узком смысле функционируют многие финансовые механизмы, имеющие к бюджету довольно косвенное отношение. Это т. н. внебюджетные фонды (социальный фонд, фонд национального благосостояния, ряд специальных фондов, долговые обязательства РФ, учитываемые в рамках государственного долга). Количество и размер этих фондов постепенно растет, что позволяет рассматривать бюджет как основной, но далеко не монополично функционирующий финансовый ресурс государства. Во многом это объясняется углублением взглядов общества на существо

экономической и финансовой политики государства, преодолением прежних представлений о бюджетной предназначенности экономики и финансов. Финансовая политика строится ныне на принципах полифонии — осуществляемые государством экономические программы финансируются как из бюджета, так и из других альтернативных источников.

О предмете бюджетного права

Продолжительное время доктринально неоспоримым было мнение о том, что бюджетное право есть ось, центр финансового права, поскольку оно организует, сплачивает всю финансовую систему и наполняет смыслом существования все другие финансовые институты⁴. Триада «доходы — бюджет — госрасходы» в условиях плановой экономики господствовала в финансовой политике и праве, оставляя иным институтам финансов вспомогательную роль. Это даже послужило во многих случаях поводом для причисления расчетов, кредитования, внутреннего госдолга, сберегательного дела к предмету гражданского права⁵. Заметим и то, что понимание бюджета смыслом существования финансов, а бюджетного права — квинтэссенцией финансового права в целом обедняет эту отрасль права, ограничивает ее созидательные возможности.

Есть и еще один аспект несовершенства бюджетного правопорядка — в силу крайней неопределенности понятия «публичная собственность» в нашей стране, бюджет выступает в роли юридического механизма изъятия денежных средств у юридических и физических лиц в виде налоговых и неналоговых обременений и передачи их в распоряжение органов и должностных лиц исполнительной власти для административного регулирования и бюрократического использования и расходования. Отсюда — нерациональные траты, различные расходные злоупотребления, недоначисленные налоги, завышение потребностей финансирования аппарата и, наконец, труднообъяснимое безвозвратное финансирование госкорпораций из бюджета, в т. ч. главная беда — коррупция.

В современный период экономического развития становится ясно, что государственное (публичное) регулирование нуждается в более широком и комплексном правовом опосредовании имущественных отношений, протекающих в денежной форме. Практика показала, что финансовое право не должно ограничиваться только формированием параметров функционирования денежной системы и платежно-расчетного механизма, но и быть инструментом проведения созидательной публичной политики в расчетно-платежной сфере, управлять протекающими в ней процессами.

⁴ См.: Пискотин Н.И. Советское бюджетное право. М., 1973. С. 46.

⁵ В частности, О.Н. Горбунова допускает существование финансовых отношений, регулируемых гражданским правом. См. [3, с.137 и след.].

Управление денежными потоками в наличной и безналичной форме, ценными бумагами, деривативами и другими платежными средствами, включая самые современные, такие как электронные деньги и криптовалюта, становятся главным и ведущим инструментом финансового права, «потеснив» с этого пьедестала бюджетное право. Это, прежде всего, должно означать, что государство использует более совершенные и тонкие инструменты финансовой политики, нежели налог, бюджетное присвоение и распределение денежных средств и публичные расходы. Бюджетно-правовые институты сохраняют свою роль как важные, но вторичные финансово-правовые институты, как своего рода процедура сбора, распределения и потребления «финансового урожая», созданного на поле современной экономики.

Государство будет «обречено» и заинтересовано в том, чтобы возвращать, развивать финансово эффективную экономику, а не изымать принудительно из производительного сектора народного хозяйства часть доходов с целью финансирования потребительских расходов. Это, в свою очередь, преобразует роль бюджета, который теперь должен стать процедурным механизмом распределения специальных средств, предназначенных для осуществления социальных программ, обороны страны, управления, международных экономических мероприятий. Основной же массив финансирования расходов на социально-экономическое развитие следует направить в русло эмиссионного и платежно-расчетного регулирования во внебюджетном режиме.

О национальных проектах

Особое значение имеет существование ряда внебюджетных фондов, с той или иной степенью эффективности решающих поставленные перед ними задачи. Важнейшим из них служит Фонд национального благосостояния, из которого финансируются многие программы, ранее входившие в круг бюджетных расходов. Одно это дает основание предположить, что не универсальный фонд, каковым является сейчас федеральный бюджет, но тот или иной круг целевых фондов, каждый из которых должен обеспечить как мобилизацию денежных средств и иных платежных инструментов, так и целевое финансирование соответствующих программ и мероприятий, будет обеспечивать подавляющую часть потребностей социально-экономического развития. При этом предполагается, что каждый фонд будет опираться на собственную законодательную базу, собственные доходные источники и автономные цели использования.

Фундамент для подобных нововведений уже создан в виде утверждения и выполнения крупных национальных проектов [1], которые образуют структуру подлежащего утверждению Федеральным Собранием РФ годового бюджета и бюджета на плановый трехлетний период. Обратим внимание на то,

что национальные проекты охватывают сферу как бюджетного финансирования, так и финансирования из других источников. Так, национальный проект «Образование» предполагает, что значительная доля финансирования образования будет носить кредитный [6] характер. Можно утверждать, что **любой** национальный проект есть финансовый план как бюджетного, так и иного финансирования соответствующих мероприятий, что частично проливает свет на его природу как акта исполнительной власти, одобряемого в дальнейшем при утверждении государственного бюджета Федеральным Собранием РФ.

Следует предположить, что в будущем

- во-первых, будет признано целесообразным непосредственное утверждение представительной властью национальных проектов в виде отдельных законов в числе, позволяющем охватить все сферы и отрасли экономики и социальной политики, а также межгосударственные отношения;
- во-вторых, ничто не будет препятствовать совокупности отдельных законов об утверждении национальных программ именовать не иначе как «федеральный бюджет».

При этом каждый национальный проект будет охватывать не только расходные нормы, но и источники финансирования предполагаемых расходов, при условии, что бюджетное финансирование будет составлять лишь часть расходов пропорционально публично значимым целям соответствующих мероприятий, оставляя поле для частных инвестиций.

В процедурном аспекте можно предположить, чтобы национальный проект первоначально разрабатывался правительством не только в расходной, но и в доходной части, а также в пропорции возложения финансирования на федеральный, региональные и местные бюджеты, а также использование привлеченных, заемных средств и частного финансирования, естественно, с детальной проработкой пообъектного состава проекта. Эти материалы по кругу документов и их наполнению составляют основную часть проекта федерального бюджета с расчетом на то, что, помимо национальных проектов, из бюджета финансировался бы ограниченный круг потребностей, определяемых законом. Проект бюджета, составленный из национальных проектов, затем рассматривался бы комитетом Государственной Думы, специализированным на соответствующей программе, и принимался после одобрения и, возможно, согласования с другими комитетами в качестве отдельного закона.

Существующая процедура, предполагающая включение национального проекта, заранее утвержденного специальным правительственным органом в проект бюджета, оставляет слишком незначительные возможности для влияния представительных органов власти на содержание национальных проектов, чтобы считать его необходимым. Далеко не случайно среди специалистов возникло мнение о возможности и целесообразности передачи функ-

ции утверждения бюджетов всех уровней в полномочия исполнительных органов [5]. По нашему мнению, национальные проекты станут действенным инструментом осуществления бюджетной политики только тогда и постольку, когда они будут утверждаться представительными органами власти соответствующих уровней.

О финансово-правовых инструментах

В современных условиях, когда национальные проекты приобретают значение программ продолжительного действия и комплексного характера, они должны опираться на акты экономического планирования, а точнее — на планы развития народного хозяйства на соответствующий период. С отказом от директивного планирования в конце XX века эти планы более не разрабатываются, что, как представляется, порождает «вакуумный» эффект для разработки действенных национальных проектов, что, в частности, порождает искусственную необходимость обоснования проектов федерального и нижестоящих бюджетов множеством подтверждающих документов [8]. Этим фактически воспроизводится ранее применявшаяся практика параллельного утверждения годовых планов развития народного хозяйства и бюджетов.

Финансовые инструменты, традиционно относимые к так называемым «частным финансам», такие как кредит, государственные займы, гарантии, деривативы, валютные курсы, трастовые механизмы, а главное — акционерное инвестирование, приобретут публично-правовую значимость. В результате чистый доход коммерческих структур наконец-то перестанет течь непрерывным потоком за рубеж, а иностранный инвестор сочтет наиболее целесообразным инвестировать не в зыбкий западный рынок, а в российские национальные проекты...

Но для того, чтобы этот пока идеалистический проект начал воплощаться в действительность, помимо генеральных изменений в экономической политике, потребуются осуществление ряда серьезных правовых новаций. Прежде всего, нужно преодолеть противопоставление бюджетных целей задач финансовой политики в целом, искоренить понимание народного хозяйства как бюджетно-организованного. В частности, следовало бы постепенно отказаться от многократного обложения публичными платежами доходов хозяйствующих субъектов (НДС — налог на прибыль, отчисления в страховые фонды, акцизы, НДС/Л с рабочих и служащих), взимаемых, в сущности, с одного и того же источника, чисто юридически получающего разные наименования на каждом этапе обложения.

Возможен подход, предполагающий существование некоего предела обложения, выше которого фискальное воздействие на хозяйствующий субъект не действует, а дополнительный доход хозяйствующий субъект и его персонал получает по итогам

каждого квартала как «ремейк» советской тринадцатой зарплаты. Напомним, что хозяйственная реформа 1965 г., позитивно сказавшаяся на экономике, содержала в своей основе нормативный метод распределения прибыли, правда, нуллифицированный во многом тем, что оставшаяся нераспределенной по нормативной схеме прибыль изымалась в бюджет в виде т. н. ее свободного остатка.

Важнейшей предпосылкой для реализации подобного подхода выступает весьма значимое решение о введении единого счета для налогообложения хозяйствующих субъектов⁶. Этой мерой не только существенно упрощается работа по контролю за уплатой налогов, но и фактически консолидируются все налоги и налоговые обязательные платежи, с тем чтобы объединить их в единое налоговое обязательство хозоргана перед публичной властью. С технико-юридической стороны возникает возможность реального стимулирования капитальных вложений предприятий за счет собственных доходов и освобождения последних от зависимости от иностранных инвестиций и малодоступного банковского кредита, равно как и сокращения потребностей в бюджетном финансировании. Думается, что подобное нововведение получило бы применение в секторе системообразующих предприятий и хозорганов ВПК, особенно в сфере государственного оборонного заказа. Естественно, речь идет об оставлении части прибыли предприятий в их распоряжении под условие осуществления социально-значимых инвестиций, в т. ч. вложений в научные исследования, разработку новой техники и освоение новых современных технологий. В нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности такой подход мог бы использоваться для стимулирования добывающих предприятий по полноте извлечения полезных ископаемых из скважин, карьеров и шахт.

Использование нормативного метода налогообложения в правовом смысле позволило бы преодолеть искусственную грань между фискальным правом, с одной стороны, и бюджетным правом — с другой. Оба этих регулятивных комплекса могли бы быть интегрированы единством экономических функций и задач, решаемых различными методами. С другой стороны, фискальное право могло бы быть органично включено в механизм формирования системы, объемов и порядка осуществления национальных проектов в части обеспечения их проведения реального финансирования.

Достаточно хорошо известно, что развитие экономики страны существенно сдерживается повышенной инвестиционной нагрузкой на бюджет, затрудняющий проведение социально-политических мероприятий, большему наполнению программ по выполнению финансовых обязательств государства перед гражданами, недофинансированию науки, медицины, образования. И это имеет место при

⁶ Российская газета, 30 декабря 2022 г., № 297, с. 6.

том, что на счетах хозяйствующих субъектов сложилось к концу 2022 года более 45 трлн рублей, а на счетах физических лиц — не менее чем 33 трлн рублей, не участвующих в экономическом обороте средств, но так или иначе используемых коммерческими банками. Нужно предположить, что институт государственного долга нуждается в существенном оживлении и активизации.

Об эмиссионно-денежном регулировании

Применением нормативного метода распределения прибыли можно было бы снять остроту проблемы инфляции, порождаемой в основном завышением цен и тарифов на выпускаемую продукцию, выполняемые работы и услуги. Совершенствование методов управления денежными потоками, включая эмиссию и обращение платежно-расчетных средств, позволило бы оздоровить ценообразование, освободив его от противоестественной функции страхования доходности и платежеспособности производства, что, в свою очередь, положительно скажется на качестве продукции, работ и услуг.

Изменение роли эмиссионного регулирования в финансово-кредитном механизме должно вызвать отказ от либеральной концепции участия банков в процессе производства, состоящей в понимании банка как коммерческого предприятия, торгующего «деньгами», но с особыми функциями. Следование этой концепции создало нелепую ситуацию: банк, выполняя финансово-кредитное обслуживание хозяйственных организаций, одновременно отправляет широкий круг публичных (полицейских) полномочий по борьбе с отмыванием незаконных доходов, обеспечению кассовой дисциплины, по валютному контролю и т. д.

Подобное юридическое «двуличие» контрпродуктивно и для первого, и для второго направления работы. Но главное в том, что ориентация деятельности банков на получение прибыли препятствует повышению эффективности эмиссионно-денежного стимулирования экономики. Зачастую трудности или даже невозможность получения банковских кредитов для нужд производства соседствуют с широкими возможностями получения потребительских кредитов; излишне даже упоминать беспредельно высокие процентные ставки для кредитования строительства и торговли — отраслей экономики, полностью зависящих от кредитования. В то же

время возможности органов публичной власти по воздействию на кредитную политику, проводимую банками, не столь велики и носят характер косвенного регулирования.

В теоретических правовых исследованиях последних десятилетий была высказана и аргументирована концепция юридического лица публичного права [9]. Научная полемика, вызванная этой концепцией, казалось бы, могла вылиться в соответствующие законодательные меры, но, к сожалению, к таким результатам не привела.

Современные валютно-эмиссионные условия, вызванные недружелюбной экономической политикой ряда стран по отношению к России, думается, требуют вернуться к обсуждению вопроса о придании статуса юридических лиц публичного права коммерческим банкам, или, по крайней мере, части из них, образующих структуру банковской системы страны с тем, чтобы максимально приблизить их деятельность к задачам и целям экономической политики государства.

Заключение

В среде специалистов бытует мнение об относимости эмиссии только к полномочиям центрального или государственного банка той или иной страны. В широком смысле эту позицию трудно опровергнуть, но технологически эмиссия осуществляется всеми или большинством банков, распоряжающихся заемными ресурсами, полученными от национального кредитного центра, коим в нашей стране является Центробанк РФ. Несмотря на кажущуюся опровержимость подобной точки зрения, следует рассматривать эмиссию как предоставление юридическим и физическим лицам возможности использования стабильной (а фактически стабилизированной Центробанком) национальной валюты в целях обслуживания экономического оборота. Отсюда гармоническое единство осуществляемой Центробанком первоначальной эмиссии и выдачи кредитов, осуществления безналичных расчетов, выдачи средств в виде заработной платы, а также выпуска ценных бумаг. Эмиссионный механизм должен не делить его участников, но, напротив, объединять их действия в единую процедуру и тем самым наполнять всю систему публичных фондов как бюджетного, так и иного толка необходимыми доходами.

Литература

1. Андреева Е.М., Запольский С.В. Правовые основы реализации и финансирования национальных проектов // Юридический мир. 2020. № 3. С. 50—55.
2. Артемов Н.Н., Лагутин И.Б., Ситник А.А. Правовое регулирование денежного обращения. М., 2022.
3. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового рынка // В сб.: Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. М., 2008. С. 137 и след.
4. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Обязательство — ключевая категория теории финансового права // Государство и право. 2022. № 8. С. 111—120.

- Ильин А.В. Принятие решения о распределении бюджетных средств. М., 2015. С. 59.
- Пучкова М.В. Правовое обеспечение системы образовательного кредитования // В кн.: Правовые проблемы государственного управления экономическим развитием. М., 2018. С. 225 и след.
- Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. М., 2022. С. 204—206.
- Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М., 2004. С. 282 и след.
- Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2011.
- Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. М., 2010.

CONSTITUTIONAL LAW

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF BUDGET LAW

Sergei Zapol'skii⁷

Keywords: *budgeting process, government revenue, financing, government spending, money issuance, national projects, budget control.*

Abstract

Purpose of the study: give a justification and wording for measures of partial reorganisation of the budget process. Methods used in the study: system and expert analysis.

Study findings: prospects for granting the Budget Code provisions the role of directly stimulating economic development by improving rules for the execution of the national budgets and the budgets of the federal subjects, increasing the role of representative bodies in budget formation, and aligning budget planning with national projects were considered and studied.

A number of law making measures are put forward, partial reorganisation of the budget process, expanding the practice of "colouring" of budget resources, normalising the regulation of issuing grants and budgetary subsidies, strengthening of budget control, and financing of budget spending using the financial obligations method.

Practical value: the study findings can be used in law making and law enforcement activities of financial bodies.

References

- Andreeva E.M., Zapol'skii S.V. Pravovye osnovy realizatsii i finansirovaniia natsional'nykh proektov. Iuridicheskii mir. 2020. No. 3. Pp. 50–55.
- Artemov N.N., Lagutin I.B., Sitnik A.A. Pravovoe regulirovanie denezhnogo obrashcheniia. M., 2022.
- Gorbunova O.N. Problemy sovershenstvovaniia finansovogo zakonodatel'stva v usloviakh razvivaiushchegosia mirovogo finansovogo rynka. V sb.: Gosudarstvennye korporatsii i detsentralizovannye publichnye finansy. M., 2008. P. 137 i sled.
- Zapol'skii S.V., Vasianina E.L. Obiazatel'stvo – kliuchevaia kategoriia teorii finansovogo prava. Gosudarstvo i pravo. 2022. No. 8. Pp. 111–120.
- Il'in A.V. Priniatie resheniia o raspredelenii biudzhethnykh sredstv. M., 2015. P. 59.
- Puchkova M.V. Pravovoe obespechenie sistemy obrazovatel'nogo kreditovaniia. V kn.: Pravovye problemy gosudarstvennogo upravleniia ekonomicheskim razvitiem. M., 2018. P. 225 i sled.
- Tkachenko R.V. Biudzhethnoe regulirovanie v Rossiiskoi Federatsii. M., 2022. Pp. 204–206.
- Uliukaev A.V. Problemy gosudarstvennoi biudzhethnoi politiki. M., 2004. P. 282 i sled.
- Chirkin V.E. Iuridicheskoe litso publichnogo prava. M., 2011.
- Iastrebov O.A. Iuridicheskoe litso publichnogo prava. M., 2010.



⁷ Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: adminlaw@igpran.ru