

Бюджетное право и процесс

ТРАНСФОРМАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ АРХИТЕКТУРЫ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Аннотация. В настоящей статье автор обозначает ключевые направления развития бюджетного права. Отмечается, что под воздействием различных факторов и явлений происходит так называемое «разрастание» предмета регулирования бюджетного права, охватывающее новые институты, категории, новых субъектов бюджетного права; наблюдается либерализация методов регулирования бюджетных отношений. Констатируется коллизийность бюджетно-правового регулирования, обусловленная, по мнению автора, турбулентной динамикой правового оформления возникающего множества новых бюджетных отношений и играющая в последующем роль стимула в поиске новых конструктивных научных решений в их устранении.

Ключевые слова: бюджетное право, предмет, метод, коллизии, пробелы, бюджет, принципы, бюджетное законодательство, развитие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.089-097

N. A. POVETKINA,

Head of the Financial, Tax and Budgetary law Department, Head of the Department of Legal Support of Public Finance of the Institute of Legislation and Comparative law under the Government of Russian Federation, Dr. Sci. (Law)

pna127@mail.ru

117218, Russia, Moscow, ul. B. Cheremushkinskaya, 34

TRANSFORMATION AND ARCHITECTURE FEATURES OF BUDGET LAW

Abstract. In this article, the author identifies key areas of development of budget law. It is noted that under the influence of various factors and phenomena there is a so-called "growth" of the subject of regulation of budget law, covering new institutions, categories, new subjects of budget law; liberalization of methods for regulating budgetary relations is observed. The collision of fiscal regulation is ascertained, due, in the author's opinion, to the turbulent dynamics of the legal design of the emerging multitude of new budgetary relations, and which subsequently plays the role of an incentive in the search for new constructive scientific solutions to eliminate them.

Keywords: Budget law, subject, method, conflicts, gaps, budget, principles, budget legislation, development.



**Наталья Алексеевна
ПОВЕТКИНА,**

заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующий кафедрой правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент
pna127@mail.ru
117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

© Н. А. Поветкина, 2020

Изучение современных тенденций развития государства уже невозможно представить без таких явлений, как стратегическое планирование, прогнозирование, национальные проекты, государственные программы, цифровая экономика, качество государственного управления, эффективность бюджетных средств, цифровые технологии и т.д. Очевидно, что они проецируются на все направления и сферы государственной деятельности, тем самым обуславливая их трансформацию. Сфера публичных финансов и ее правовая регламентация находятся в «эпицентре» изменений и характеризуются достаточно стремительным оформлением новых явлений — категорий, инструментов, методов, институтов, которые в последующем поступательно влияют на развитие иных сфер деятельности государства и отраслей законодательства.

Такое многогранное и качественно новое бюджетное законодательство неизбежно порождает потребность в научном осмыслении вновь введенных либо трансформированных институтов и обуславливает закономерное обновление архитектуры бюджетного права.

При рассмотрении данного вопроса автор исходит из классической характеристики, уже сложившейся в финансовом (бюджетном) праве¹, предмета и метода регулирования отношений как критериев оценки самостоятельности отрасли (подотрасли) права.

К настоящему времени уже достаточно определенно можно констатировать тот факт, что бюджетное законодательство, приобретая черты циклической нормативизации², определяет динамику развития других отраслей права и в большинстве случаев предопределяет зависимость реализации «задач их обновления целям собственной эволюции»³.

Так, подтверждением этому могут служить нормы проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей”», который разработан с целью приведения двадцати трех федеральных законов иной отраслевой принадлежности⁴ в соответствие с Федеральным

¹ О сущности финансового права см. подробнее: *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права : Круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступления. Саратов, 2004.

² О циклических нормативных массивах в праве см. подробнее: *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5—18.

³ *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 9.

⁴ Например, Закон Российской Федерации от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» ; Федеральные законы от 24.07.1998 № 25-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» ; от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» ; от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» ; от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей»⁵. В частности, в данных федеральных законах термин «кассовое обслуживание» заменяется новым термином «казначейское обслуживание», исключается понятие «кассовая выплата», уточняются положения о счетах, открываемых территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Следует также отметить, что существует и обратная связь, проявляющаяся через воздействие норм иных отраслей законодательства на бюджетное. Примером такого влияния может служить проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», в который вносятся изменения, корреспондирующие положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления”» был введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ.

В этой связи законопроектом предлагается включить с 2021 г. в бюджетную систему Российской Федерации бюджет муниципального округа, установить перечень бюджетных полномочий, доходных источников муниципального округа, определить подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных округов, по аналогии с бюджетами городских округов, в целях создания условий для стабильного финансового обеспечения выполнения органами местного самоуправления муниципального округа полномочий по решению вопросов местного значения и осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

При этом следует подчеркнуть, что внутренняя целостность, системность и самостоятельность предмета регулирования бюджетного права в целом не нарушается, изменения касаются только расширения его границ и смещения акцентов в методологии регулирования бюджетных отношений, о которых будет сказано далее.

Под воздействием различных факторов и явлений происходит так называемое «разрастание» предмета регулирования бюджетного права, в частности за счет включения в него:

- новых институтов бюджетного права, таких как бюджетный мониторинг, включая казначейское сопровождение; казначейское обслуживание, включая казначейские платежи, государственные (муниципальные) ценные бумаги, и т.д.;
- новых субъектов бюджетного права, в том числе неучастников бюджетного процесса, институтов развития, государственных компаний (корпораций), публично-правовых компании и др., а также за счет трансформации правового статуса уже существующих субъектов посредством их наделения новыми

эков Российской Федерации»; от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁵ Российская газета. 31.12.2019. № 296. Данный Федеральный закон вступает в силу 01.01.2021.



полномочиями (функциями). Так, на примере Федерального казначейства можно сфокусировать внимание на следующих новых полномочиях: по осуществлению бюджетного мониторинга, ведению единого бухгалтерского учета в бюджетной сфере, по осуществлению казначейских платежей, функций оператора ГИИС «Электронный бюджет», Единой информационной системы в сфере закупок, реестра соглашений о защите и поощрении капиталовложений и реестра мер государственной (муниципальной) поддержки и т.д.;

— новых категорий, среди которых наиболее востребованными для научного сообщества являются термины: налоговые расходы публично-правового образования⁶, бюджетный прогноз, бюджетный мониторинг⁷, казначейское сопровождение⁸, меры государственной (муниципальной) поддержки и т.д.

Достаточно иллюстративными в этой ситуации будут примеры, связанные с цифровыми технологиями, которые являются одной из самых востребованных категорий в настоящее время. Так, цифровизация государственного управления привела к цифровизации и сферы публичных финансов⁹ — созданию ГИИС «Электронный бюджет», трансформировав предмет бюджетного права посредством включения в него отношений, связанных, например, с трансформацией правового статуса субъектов бюджетного права, за счет возникновения у них новых прав и обязанностей по использованию данной ГИИС. То есть в настоящее время мы наблюдаем проникновение цифровых отношений в бюджетные, являющиеся инородными по отношению к последним.

Это неизбежно приводит к трансформации, видоизменению бюджетных отношений — происходит смешение свойств и характеристик обоих видов отношений и появляются новые группы отношений, которые в зависимости от степени влияния и воздействия друг на друга могут быть идентифицированы уже как бюджетно-информационные либо как информационно-бюджетные. Вместе с тем так называемые чистота, идеальность новых отношений по сравнению с родовыми — бюджетными или информационными — будут нивелироваться.

Таким образом, можно констатировать происходящее как расширение границ предмета бюджетного права (в части появления новых институтов и новых субъектов права) и его глубины, детализации (в части появления новых категорий и новых полномочий) и в целом охарактеризовать как системное преобразование, позволяющее придать бюджетным отношениям новые свойства, способствующие последующему повышению качества функционирования бюджетной сферы и его правового оформления.

⁶ См. подробнее о налоговых расходах публично-правового образования: *Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В.* Налог: доход или расход бюджета? // *Налоговед.* 2019. № 7.

⁷ См. подробнее о бюджетном мониторинге: *Демидов А. Ю.* Эволюция бюджетного менеджмента: от казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // *Финансы.* 2017. № 12.

⁸ См. подробнее о казначейском сопровождении: *Демидов А. Ю.* Основные итоги казначейского сопровождения в 2018 году // *Финансы.* 2019. № 7.

⁹ *Поветкина Н. А.* «Цифровой бюджет»: будущее или настоящее? // *Финансовое право.* 2019. № 8.

Говоря о методах бюджетного права, следует подчеркнуть, что фундаментальной смены парадигмы в приоритетности их задействования, в которой центральным все же остается императив, не происходит. Тем не менее наблюдается так называемое разрастание диспозитивных начал в регулировании бюджетных отношений, что объясняется, на наш взгляд, как внутренними причинами, обусловленными изменениями предмета бюджетного права (связанными с сущностью новых институтов), так и внешними, спровоцированными явлениями (факторами), не коррелирующими напрямую с бюджетным правом (например, цифровыми технологиями как новым инструментом настройки государственного управления, национальными проектами как ориентирами развития государства, чрезвычайными ситуациями и т.д.). При этом одно и то же явление, в зависимости от условий, в которых оно проявляется, может выступать и внутренним, и внешним катализатором изменений предмета и метода бюджетного права.

Также следует сделать оговорку о том, что такое разделение является весьма условным, и провести четкую и однозначную линию разграничения императивного и диспозитивного начал зачастую не представляется возможным за счет многообразия тех аспектов, в которых они могут рассматриваться. Примерами диспозитивности в бюджетных отношениях могут являться отношения, возникающие по поводу реализации инвестиционных проектов в рамках заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений¹⁰, выпуска и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг, функционирования системы государственных (муниципальных) закупок и т.д.

Позитивная динамика развития бюджетных отношений, тем не менее, имеет не идеальную форму и включает в себя некоторые «черные дыры», «загадки» бюджетно-правового регулирования, не поддающиеся логической оценке в ее классическом понимании, которые, однако, придают бюджетному праву своего рода «научный шарм», стимулирующий непрерывный научный поиск и создающий научный потенциал для развития данных отношений. Рассмотрим некоторые из них.

Одной из устоявшихся в науке бюджетного права является категория «бюджетная система Российской Федерации»¹¹, понятие и структура которой остается практически неизменной¹² с даты введения в действие Бюджетного кодекса РФ. Однако фактически в границах правового регулирования Российской Федерации до 2050 г. существует еще один вид бюджета — бюджет г. Байконура, находящегося в аренде Российской Федерации у Казахстана. Не фиксируя внимания на особенностях аренды комплекса «Байконур», в который входят как сам город, так и одноименный космодром, отметим, что бюджет данной территории имеет

¹⁰ О соглашениях о защите и поощрении капиталовложений см.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // Российская газета. 03.04.2020. № 72.

¹¹ Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб. : С.-Петербург. гос. ун-т, 2004.

¹² За исключением изменений, обусловленных расширением видов муниципальных образований и связанных с этим появлением новых видов бюджетов муниципальных образований. При этом сущность и общие принципы бюджетной системы остаются неизменными.



ряд очевидных специфических характеристик, не свойственных для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, его правовое регулирование выходит за рамки стандартного, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ.

Прежде всего речь идет об особенностях формирования бюджета г. Байконура, который фактически не может быть охарактеризован как самостоятельный, поскольку не имеет своих собственных источников доходов, как «обычные» бюджеты, а полностью формируется за счет средств другого бюджета — федерального, посредством направления бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов. Однако данная формулировка, зафиксированная в настоящее время Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»¹³, а также ранее действовавшими законами о федеральном бюджете, провоцирует следующую правовую коллизию, заключающуюся в несогласованности базовых категорий бюджетного права.

Так, Бюджетным кодексом РФ закрепляется дефиниция понятия «межбюджетные трансферты», понимаемая как «средства, предоставляемые *одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации*» (ст. 6).

В свою очередь, классическими видами межбюджетных трансфертов выступают дотации, субсидии, субвенции. Таким образом, принимая во внимание, что бюджет г. Байконур не является структурным элементом бюджетной системы Российской Федерации, возникает вопрос о правовой природе тех денежных средств, которые поступают в этот «особый» бюджет в форме, именуемой действующей редакцией федерального закона как межбюджетные трансферты.

Аналогичная терминология используется и на подзаконном уровне¹⁴. При этом основной закон — Бюджетный кодекс РФ не только не устанавливает особенностей формирования и расходования «особых» бюджетов, а даже не содержит упоминания или ссылок на них.

Не менее интересны для научного размышления положения бюджетного законодательства, регулирующие отдельные виды межбюджетных отношений. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ видами доходов бюджетов (помимо налоговых и неналоговых доходов) предусмотрены безвозмездные поступления, к которым относятся:

- 1) дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

¹³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 03.12.2019.

¹⁴ См., например: постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 416 «Об утверждении методики распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на 2020 год» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2273 ; постановление Правительства РФ от 28.12.2018 № 1707 «О предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на выплату единовременного пособия при всех формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8731.

- 2) субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- 3) субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 4) иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Остановим наше внимание на четвертом элементе вышеуказанного перечня — на иных межбюджетных трансфертах из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, на наш взгляд, очевидно, что законодатель при формировании перечня безвозмездных поступлений допускал возможность их предоставления в различных формах, в связи с чем предусмотрел открытый перечень через использование слова «иной», т.е. «другой, совершенно не такой, отличный от перечисленных»¹⁵, дав тем самым возможность применить гибкий правовой инструмент для осуществления бюджетного процесса в разных, в том числе критических, чрезвычайных, ситуациях, а при необходимости оперативно среагировать на потребность другого уровня бюджетной системы.

Тем не менее весьма «креативно» с позиции методологии бюджетного процесса и лингвистической оценки термина выглядит устойчивое формирование порочной практики выделения среди безвозмездных поступлений «иных» межбюджетных трансфертов в качестве самостоятельного обособленного вида межбюджетных трансфертов, не обладающих собственной правовой природой, как это присуще субсидиям, субвенциям и дотациям. Примерами такого оригинального подхода могут служить следующие виды иных межбюджетных трансфертов:

- иные межбюджетные трансферты, направленные в 2019 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ¹⁶;
- иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, предоставленных в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации мероприятий по эксплуатации стадионов¹⁷;

¹⁵ Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1935—1940.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1614 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов в 2019 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7398.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 29.11.2019 № 1531 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий по эксплуатации стадионов» // СЗ РФ. 2019. № 49 (ч. VI). Ст. 7110.



— иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя, направленные на реализацию государственных программ Республики Крым и г. Севастополя по проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов¹⁸ и множество других.

Также нельзя не отметить достаточно простой пример возрастающей коллизии и нелогичности бюджетного законодательства, связанных с пониманием и последующей реализацией принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, закрепленного ст. 38 Бюджетного кодекса РФ. Неоднократно в научной доктрине¹⁹ отмечалась значимость данного принципа для функционирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Более того, это единственный принцип, обеспеченный уголовным и административным принуждением.

Напомним, что принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. В свою очередь, под получателем бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Таким образом, буквальное толкование приведенных выше норм, основанное на прямом действии принципов бюджетной системы Российской Федерации, позволяет прийти к выводу об установлении ограничения реализации данного принципа только на уровне главных распорядителей бюджетных средств и казенных учреждений. Фактически бюджетные, автономные учреждения и иные субъекты бюджетных отношений освобождены от возможности распространения данного принципа на их деятельность при использовании бюджетных средств.

Более того, данный подход законодателя не согласуется с иным его подходом, связанным с обеспечением прозрачности «движения» бюджетных средств и достижением целей, для которых эти средства и были выделены в рамках но-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 08.05.2020 № 643 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя на реализацию государственных программ Республики Крым и г. Севастополя по проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.05.2020.

¹⁹ См., например: *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57); *Омелехина Н. В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10; *Воронцов О. Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // Финансовое право. 2017. № 6.

вых, но достаточно успешно функционирующих таких институтов, как бюджетный мониторинг и казначейское сопровождение, чье предназначение и заключается в обеспечении реализации принципа адресности и целевого характера бюджетных средств.

Можно сделать вывод, при характеристике отношений, составляющих современный предмет бюджетного права, нельзя не отметить существующую коллизионность правового регулирования, на наш взгляд, обусловленную турбулентной динамикой правового оформления возникающего множества новых бюджетных отношений, которая тем не менее создает стимулы для поиска конструктивных научных решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронцов О. Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // *Финансовое право*. — 2017. — № 6.
2. *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // *Федеральные и региональные аспекты финансового права : Круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступлений*. — Саратов, 2004.
3. *Демидов А. Ю.* Основные итоги казначейского сопровождения в 2018 году // *Финансы*. — 2019. — № 7.
4. *Демидов А. Ю.* Эволюция бюджетного менеджмента: от казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // *Финансы*. — 2017. — № 12.
5. *Омелехина Н. В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства // *Финансовое право*. — 2019. — № 10.
6. *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // *Актуальные проблемы российского права*. — 2015. — № 8 (57).
7. *Поветкина Н. А.* «Цифровой бюджет»: будущее или настоящее? // *Финансовое право*. — 2019. — № 8.
8. *Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В.* Налог: доход или расход бюджета? // *Налоговед*. — 2019. — № 7.
9. *Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова*. — М., 1935—1940.
10. *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // *Журнал российского права*. — 2019. — № 12.
11. *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. — СПб. : С.-Петербург. гос. ун-т, 2004.

