

Бюджетное право и процесс

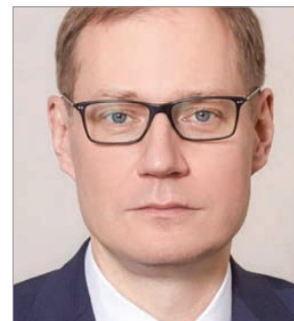
Системность бюджетного права

Аннотация. В статье рассматриваются бюджетное право Российской Федерации как подотрасль финансового права и его значимость в правовой системе России. Отмечается, что обеспечение системности правового регулирования бюджетной деятельности является одной из важных задач современной правовой политики.

Автором выделены и проанализированы такие признаки, свидетельствующие о системном характере бюджетного права, как наличие комплексного кодифицированного законодательства; влияние бюджетного права на формирование и развитие других отраслей права благодаря его тесной связи с конституционным законодательством; оперативность и адаптивность правового механизма регулирования бюджетных вопросов; определенный набор принципов, раскрывающих содержательную сторону бюджетного права и обеспечивающих целостность его институтов; историческая преемственность развития правовых механизмов в сфере бюджетного регулирования; ориентация бюджетно-правовых норм на достижение долгосрочных целей государственного управления; способность бюджетного права к формированию междисциплинарных правовых конструкций.

Таким образом, установлено, что бюджетное право в проявленной системности выступает не только правовым инструментом финансового устройства государства, но и важным фактором, способствующим устойчивости и целостности всей правовой системы России.

Ключевые слова: бюджетное право, системность права, кодификация, правовой институт, принципы бюджетной системы, бюджетные правоотношения



**Роман Евгеньевич
АРТЮХИН,**

руководитель
Казначейства России,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
budgetlaw@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.063-074

Roman Ye. ARTYUKHIN,

Head of the Federal Treasury of Russia,
Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)
budgetlaw@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Consistency of Budget Law

Abstract. This article explores the key characteristics of budgetary law in the Russian Federation as a distinct sub-branch of financial law, as well as its significance within the broader legal system of the country. It highlights the

© Артюхин Р. Е., 2025

importance of ensuring systematic legal regulation of state budgetary activities as one of the central objectives of contemporary legal policy. The author identifies and analyses a number of features that underscore the systemic nature of budgetary law. These include the presence of comprehensive codified legislation; the operational flexibility and adaptability of the legal mechanisms governing budgetary relations; the existence of core principles that define the substantive content of budgetary law and ensure the unity of its institutions; the historical continuity in the development of legal frameworks regulating budgetary processes; the orientation of budgetary norms toward achieving long-term strategic goals of public governance; and the capacity of budgetary law to give rise to interdisciplinary legal constructs. It is concluded that, due to its systemic properties, budgetary law serves not only as a legal instrument for organizing the state's financial system but also as a significant factor contributing to the coherence and stability of the entire legal framework of the Russian Federation.

Keywords: Budgetary law, systemic nature of law, codification, legal institution, principles of the budget system, budgetary legal relations

Бюджетное право Российской Федерации как подотрасль финансового права является одним из крупных образований правовой системы Российской Федерации. Влияние бюджетного права на общественные отношения, связанные с реализацией государством и публично-правовыми образованиями своих конституционных обязанностей, настолько велико, что одной из задач правовой политики является обеспечение системности правового регулирования бюджетной деятельности государства. Эволюция бюджетного права происходила под влиянием как общеправовых, так и внутриотраслевых тенденций развития российского законодательства, что позволяет в настоящее время говорить о системности бюджетного права как о присущей ему характеристике.

Одним из ключевых признаков системности бюджетного права стала его кодификация. Наличие кодекса как нормативного правового акта значительно улучшило уровень правового регулирования бюджетной сферы государства, обеспечив согласованность и взаимоувязанность всей палитры бюджетно-правовых институтов. По мнению С. С. Алексеева, кодификация — «главный путь развития и совершенствования права, подъема его уровня, культуры и эффективности»¹.

Законодателем при кодификации бюджетного права была решена непростая задача представить в одном документе все аспекты бюджетной деятельности государства. Сложность задачи также была обусловлена тем, что в имперский и советский период развития Российского государства условий для кодификации бюджетного права не сформировалось, хотя этот вопрос исследователями косвенно затрагивался. Как отмечал в 1911 г. И. С. Плехан, «с кодификационной точки зрения наше сметное законодательство представляет ту характерную

¹ Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. С. 493.

особенность, что оно не только не объединено в отдельном уставе или положении, но даже и в разъединенном виде далеко не все вошло в Свод законов»².

Вместе с Налоговым кодексом РФ Бюджетный кодекс (оба приняты в 1998 г.) стал одним из системообразующих факторов государственного строительства, позволивших обеспечить единообразие применения финансовых норм на всей территории Российской Федерации всеми органами государственной власти и местного самоуправления³. В организации государственного хозяйства формирование и исполнение государственного бюджета имеет первостепенное значение.

Как отмечал М. И. Пискотин, выявление реального строения подотрасли «чрезвычайно важно для установления научно обоснованной системы законодательных актов, для систематизации нормативного материала»⁴. При формировании Кодекса была успешно решена, по сути, научная задача определения структуры подотрасли.

Содержание Бюджетного кодекса РФ подтверждает слова С. С. Алексеева, что при кодификации «упорядочение нормативного материала достигается в рамках особого, наиболее высокого вида правотворчества»⁵.

Получившая итоговое оформление структура Кодекса, в настоящее время включающая 3 части, 10 разделов и 40 глав, позволила наиболее полно и упорядоченно изложить все нормативные требования к содержанию бюджетной деятельности государства.

Важное место в структуре БК РФ занимает глоссарий, создающий возможность единообразного применения положений Кодекса всеми публично-правовыми образованиями. Дефинитивные нормы права по своей природе направлены на формирование понятийного единства в правоприменении.

Раскрытые по содержанию понятия как первичные лексические единицы норм права и правовых институтов прочно связывают их друг с другом, создавая гармоничное бюджетно-правовое пространство.

Статья 6 БК РФ, раскрывающая понятия и термины бюджетного законодательства, имеет не только служебный, но и концептуальный характер и успешно выполняет базовую задачу по структурированию как содержания Кодекса, так и самих правовых институтов. Здесь раскрыто содержание таких ключевых понятий, как «бюджет», «бюджетная система», «бюджетный процесс», «расходные обязательства».

Именно в ст. 6 БК РФ впервые в российском законодательстве было использовано понятие «публично-правовое образование», под которым стали пониматься Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. В дальнейшем это фундаментальное понятие стало использоваться и в других отраслях права.

² Плехан И. С. Бюджетные законы. СПб. : Типография Л. В. Гутмана, 1911. С. III.

³ Позволим себе отметить, что, хотя Бюджетный кодекс был принят Государственной Думой на один день позднее Налогового кодекса, все-таки зарегистрирован он был первым под номером 145-ФЗ (следующий номер — 146-ФЗ — у Налогового кодекса).

⁴ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 56.

⁵ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 493.



Как отмечено М. В. Ворониным, «принципы права являются специальным юридическим основанием системности права»⁶. Аксиологическое значение принципов бюджетного права подчеркивалось в научной литературе⁷.

Уникальность бюджетно-правовых принципов состоит, как представляется, в том, что в 1998 г., в год принятия Бюджетного кодекса РФ, были впервые провозглашены принципы бюджетной системы, которые получили последующее закрепление в таких основополагающих актах, как Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸. Более того, принцип единства публичной власти, предусмотренный Конституцией России, был имплементирован в бюджетное законодательство с начала действия Бюджетного кодекса, и конституционная поправка, закрепившая этот принцип, не потребовала по этой причине аналогичного изменения Бюджетного кодекса.

В принципах единства бюджетной системы, разграничения доходов, расходов между бюджетами бюджетной системы, самостоятельности бюджетов отражается конституционный принцип федерализма. Так, принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации вводит упорядоченное правило определения расходных обязательств исходя из конституционного разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями. Предусмотренное им требование о необходимости исполнения расходных обязательств публично-правовых образований создает надежные бюджетно-правовые гарантии соблюдения конституционных прав граждан при планировании и исполнении расходов бюджетов.

По меткому выражению С. С. Алексеева, «принципы права характеризуют содержание права»⁹. В относительно небольшом количестве принципов законодателью удалось отразить основы бюджетного права, несмотря на его многогранность и объемность.

Одним из критериев системности является длительность исторического существования и устойчивость к изменениям внешней среды. Бюджетное право представляет собой традиционную сферу правотворчества, которая охватывает не только советский, но и имперский период развития.

⁶ Воронин М. В. Системность права в контексте ее оснований и проявлений: теоретико-правовой анализ // Ученые записки Казанского университета. 2014. Т. 156. Кн. 4. С. 26—34.

⁷ Колесникова Н. В. Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 96—100.

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утрачивает силу с 01.01.2027 в связи с принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 ; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2023 в связи с принятием Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 100.

Одним из свидетельств системности бюджетного права является длительность существования и устойчивость во времени крупных правовых образований бюджетного права — институтов доходов бюджета, расходов бюджета, стадий бюджетного процесса, государственного финансового контроля, связанных с ключевым правовым и финансово-экономическим документом государства — бюджетом.

Указанные институты, зародившись вместе с бюджетным правом, претерпевали на протяжении своего развития содержательные изменения, но в целом обеспечили признание бюджетного права как подотрасли финансового права.

Ряд институтов бюджетного права, таких как кассовое устройство, отчетность по доходам и расходам государства, имеют более длительную историю, чем даже история представительных органов государства и связанного с ними современного понятия «бюджет» как закона, принимаемого законодательными представительными органами.

Соответственно, многие институты бюджетного права прошли длительный путь эволюции, их современный вид имеет глубокие корни, и понимание правил их функционирования возможно на основе исторического (можно сказать «генетического») анализа.

К числу исторических традиционных институтов бюджетного права относятся вопросы кассового устройства на основе принципа единства кассы. В самом названии принципа слово «касса» выглядит как рудиментарный термин, однако совершенно справедливо его наличие именно в таком классическом виде, поскольку основное содержание принципа было сформулировано в имперский период развития бюджетного права¹⁰. Конечно, форма реализации принципа может уточняться, однако главная его суть остается неизменной.

К числу терминов, унаследованных от предыдущих этапов развития, относится и такой, как «распорядитель бюджетных средств». Интересно, что распорядитель кредитов как предшественник распорядителя бюджетных средств был участником бюджетных правоотношений как в имперский¹¹, так и в советский период¹².

¹⁰ «Коренным правилом финансового хозяйства должно быть то, что: 1) никто не может хранить казенные деньги, если он не назначен на то от Министерства финансов; 2) кто имеет на руках государственные деньги, тот не имеет права самостоятельно расходовать их, а может только выдавать по предписанию распорядительных учреждений; 3) кто имеет право распоряжения деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их» (Лебедев В. А. Финансовое право. М. : Статут, 2000. Т. 2 / под ред. А. Н. Козырина. С. 150).

¹¹ См.: Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений. П. 3 отделения IV // Правила и формы сметного, кассового и ревизионного порядка : сборник действующих узаконений, правил и форм, с дополнениями и изменениями по 1 января 1908 г. и циркулярными разъяснениями Министерства финансов и государственного контроля / сост. В. А. Сокович, Н. Н. Широков. СПб. : Издание Юридического кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. С. 22.

¹² Правила составления и исполнения государственного бюджета СССР (утв. приказом министра финансов СССР от 30.07.1974 № 180). П. 163 раздела 9.



Определенную эволюцию проделал используемый в настоящее время термин «бюджетная роспись». В имперский период под государственной росписью доходов и расходов понимался собственно бюджет государства, в советский период этот термин сохранился¹³.

Интересна эволюция терминов «казначейское исполнение бюджета» и «кассовое исполнение бюджета». В настоящее время оба этих термина используются исключительно в науке бюджетного права, но они присутствовали в более ранних редакциях Бюджетного кодекса.

Соотношение терминологического аппарата в доктрине бюджетного права и в бюджетном праве как отрасли дает основания полагать, что в развивающихся и затухающих фазах эволюции правовых институтов законодательство имеет возможность как вводить новые термины, так и исключать их. Однако наука бюджетного права, как и другие отрасли науки, обладая имманентным свойством системности, не исключает из своего научного аппарата ранее использовавшиеся термины, оставляя их в активном научном использовании. Это дает возможность законодателю на новом витке осмысления регулируемых общественных отношений обратиться к научной мысли, сохранившей и развившей понятийный аппарат.

Для современного российского права ценность системного взгляда науки тем более очевидна, что в XX в. дважды произошло не эволюционное, а радикальное изменение общественных отношений, связанных с обрушением ранее существовавшего и созданием нового правопорядка. В этих условиях цивилизационное значение правовой науки и науки бюджетного права в частности заключается в преемственности научных доктрин и научного понимания подходов к регулированию общественных отношений.

Системность развития бюджетного права как отрасли права проявляется в постоянной увязке бюджетно-правовых методов регулирования с документами стратегического планирования.

Уникальность бюджетного права заключается в наличии программных документов, предшествующих правовому регулированию. Концепции развития законодательства присутствуют и в других отраслях права, однако именно в бюджетном праве особое место занимает государственная бюджетная политика, определяющая направления развития бюджетного законодательства¹⁴.

В бюджетном праве как отрасли права имеются свойственные только ему и налоговому праву документы программного характера, определяющие содержание и целеполагание для инструментов бюджетно-правового регулирования. К таким уникальным документам первоначально относились Бюджетные послания Президента России (послания Президента России о бюджетной политике), которые принимались с 1998 по 2013 г. В бюджетных посланиях рассматривались итоги бюджетной политики и определялись первоочередные задачи

¹³ Правила составления и исполнения государственного бюджета СССР. П. 137 раздела 7.

¹⁴ См.: Научные концепции развития российского законодательства : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Норма, 2024.

бюджетной системы Российской Федерации и бюджетно-правовые методы их решения¹⁵.

После принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁶ и издания указов Президента России о национальных целях развития необходимость в ежегодных бюджетных посланиях Президента России, очевидно, снизилась и норма из Бюджетного кодекса была законодателем исключена.

Вторым уникальным документом, формулирующим бюджетную политику и сопровождающим исключительно процесс бюджетно-правового регулирования, являются предусмотренные Бюджетным кодексом Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики¹⁷, ежегодно сопровождающие процесс принятия федерального закона о федеральном бюджете.

Третьим видом документов стратегического управления бюджетной деятельностью государства стали акты Правительства РФ, определявшие направления развития публичных финансов и бюджетной системы Российской Федерации на среднесрочный период¹⁸. Положительное их влияние на развитие бюджетного законодательства заключалось в том, что в них формулировались предстоящие новации, что давало возможность законодателю совместно с исполнительными органами власти выработать наиболее взвешенные и продуманные решения по изменению бюджетного законодательства.

Учитывая особый характер бюджетного права, в том числе как политически напряженного процесса выработки и реализации государственной стратегии во всех основных направлениях государственной политики, можно утверждать, что наличие такого рода стратегических документов позволяет как определить долгосрочные цели бюджетной политики, так и своевременно корректировать на регулярной основе законодательно установленный бюджетный инструментарий государственной политики исходя из изменяющихся условий.

М. В. Лушникова обоснованно отмечала, что «бюджетное право как подотрасль финансового права является системообразующим явлением, что обусловлено центральным положением бюджета в финансовой системе России»¹⁹.

Бюджетный кодекс целым рядом правовых институтов обеспечил формирование своего рода правовой матрицы для применения в отраслевом законодательстве. Такого рода требования к иным отраслям права, сформулированные

¹⁵ См., например: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014—2016 годах» // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 13.06.2013).

¹⁶ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁷ См., например: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (утв. Минфином России).

¹⁸ См., например: Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р) // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II). Ст. 219; Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 годах (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р) // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

¹⁹ Лушникова М. В. Финансовое право. Ярославль: ЯрГУ, 2013. С. 9.



в бюджетном праве, выделяют его особое положение в качестве системообразующего образования в правовой системе России.

К таким требованиям бюджетного законодательства, имплементируемым в иные отрасли права, можно отнести, на наш взгляд, несколько групп бюджетно-правовых норм, формирующих бюджетно-правовые институты, приводящие в итоге к образованию межотраслевых комплексных правовых институтов.

Во-первых, это нормы про бюджетные ассигнования, среди которых можно выделить нормы, посвященные предоставлению средств из бюджетов в форме субсидий. В бюджетно-правовых нормах содержатся прямые предписания, которые должны учитываться в отраслевом законодательстве. Например, п. 3 ст. 78 БК РФ установил, что нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством РФ, и определять целый набор существенных условий для предоставления средств из бюджетов в форме субсидий.

Во-вторых, это нормы, регулирующие институт расходных обязательств. В бюджетном праве сформулированы общие требования к возникновению расходных обязательств (ст. 84—86 Бюджетного кодекса) всех публично-правовых образований, подлежащих исполнению за счет средств соответствующего бюджета. Отраслевое законодательство, следуя предписаниям Бюджетного кодекса, формирует нормы, регулирующие полномочия органов публичной власти в строгом соответствии с установленными предметами ведения публично-правовых образований, что создает условия для включения сформированных отраслевых расходных обязательств в реестр расходных обязательств (согласно ст. 87 БК РФ) и последующего формирования бюджетных ассигнований. Например, расходные обязательства как межотраслевые правовые образования упомянуты в ст. 10 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»²⁰, в ст. 38 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»²¹.

В-третьих, собственно материальные нормы бюджетного права, регулирующие бюджетное устройство, нашедшие свое отражение в двух ключевых для государственного устройства в настоящее время законах — Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²² (ст. 65, 66, 68, 73) и Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²³ (ст. 58). Исходя из положений Бюджетного кодекса РФ о бюджетном устройстве, к числу признаков публично-правовых образований указанными законами отнесено наличие собственного бюджета, казначейское обслуживание исполнения бюджетов, обязательность наличия финансового органа, представление бюджетной отчетности и другие бюджетно-правовые аспекты деятельности.

²⁰ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

²¹ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

²² СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

²³ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

Особенно показательным является наличие в бюджетном законодательстве норм, являющихся по своей природе конституционно-правовыми. К ним, в частности, можно отнести нормы главы, посвященной рассмотрению и принятию законодательным (представительным) органом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете. В законодательной практике нет ни одного другого закона, который бы регулировал подробно парламентскую процедуру принятия закона. Включение в Бюджетный кодекс норм, посвященных работе парламента, представляется обоснованным именно с точки зрения системного регулирования всех стадий бюджетного процесса, которые неразрывно связаны друг с другом и имеют общий предмет — федеральный бюджет. Аналогичный правовой прием используется в законодательных актах субъектов РФ по вопросам бюджетного процесса.

Одним из показателей эффективности правового регулирования является правоприменение.

Правовое регулирование без анализа правоприменения может привести к переходу общественных отношений в неправовое положение, когда действия уполномоченных органов могут получить критическую оценку со стороны управомоченных контрольных государственных органов.

Бюджетные отношения как часть системы государственного управления и контроля в финансово-бюджетной сфере не предполагают областей, не урегулированных нормами бюджетного права.

В то же время динамично меняющиеся условия деятельности органов публичной власти требуют гибкого реагирования и принятия решений по аккумулярованию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях, что, несомненно, влияет и на собственно бюджетно-правовое регулирование, предъявляя к нему требования оперативности и своевременности.

В этих условиях бюджетное законодательство предусматривает несколько правовых инструментов реагирования, исходя из особенностей предмета правового регулирования.

Во-первых, это ежегодно принимаемые законы о бюджете, которые предусматривают необходимые объемы бюджетных ассигнований на все направления проводимой государственной политики и принятые расходные обязательства.

Во-вторых, это правовое регулирование Бюджетным кодексом внесения изменений в закон о бюджете. Помимо ускоренной процедуры рассмотрения закона о внесении изменений в закон о бюджете, этот инструмент дает возможность парламенту своевременно давать оценку основаниям внесения изменений и понимать причины уточнения первоначально предусмотренных бюджетных ассигнований.

В-третьих, это наличие отчетной стадии бюджетного процесса и принимаемого ежегодно закона об исполнении бюджета. Частью отчетной стадии бюджетного процесса являются проведение Счетной палатой РФ (контрольно-счетными органами) внешней проверки отчета об исполнении бюджета и подготовка итогового заключения на отчет об исполнении бюджета. Наличие закона об исполнении бюджета и заключения на него органа внешнего публичного финансового контроля дает возможность законодателю рассмотреть не только результаты исполнения бюджета, но и имеющиеся предложения по совершенствованию правового регулирования бюджетного процесса.



В-четвертых, новым правовым механизмом оперативного правового регулирования бюджетных отношений для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации стал ежегодно принимаемый в последние годы закон об особенностях исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации²⁴. Нормы указанного закона, формирующие своевременные и действенные особенности правового регулирования исполнения бюджетов на временной основе, позволяют наиболее эффективно достигать целей государственной бюджетной политики.

Для бюджетного права характерно наличие значительного числа норм, описывающих структуру тех или иных правовых институтов. Особенность таких норм — перечисление составных элементов, формирующих более крупные образования, при этом происходит последовательное логическое раскрытие правового института от более общих понятий к более детальным и конкретным нормам. Такой юридико-технический прием использован, например, при описании доходов бюджета, видов бюджетных ассигнований, регулировании бюджетной классификации Российской Федерации.

Структурированность и упорядоченность описания дает правоприменителю четкое понимание содержания и характеристик бюджетно-правовых институтов.

Отдельно стоит отметить возможность успешной цифровизации бюджетных правоотношений вследствие их структурированности и ясной процессуальной последовательности действий на отдельных стадиях бюджетного процесса. Особую роль здесь играет акт Правительства РФ²⁵, регулирующий порядок исполнения федерального бюджета, который устанавливает конкретные требования к администраторам бюджетных средств по совершению тех или иных бюджетных процедур (сроки доведения бюджетных данных, сроки проведения конкурсных процедур, сроки принятия бюджетных обязательств, ответственность за несоблюдение сроков).

Особенностью бюджетного права является то, что в него включаются как нормы федерального бюджетного законодательства, так и бюджетно-правовые нормы, содержащиеся в законодательных и нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований.

В связи с этим важно обеспечить соподчиненность и согласованность норм федерального, регионального и муниципального уровней правового регулирования, которые достигаются несколькими правовыми средствами. Как отметила О. В. Болтинова, «правовая регламентация связей между элементами» является одним из юридических признаков системы²⁶.

²⁴ См., например: Федеральный закон от 29.10.2024 № 367-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году» // СЗ РФ. 2024. № 45. Ст. 6698.

²⁵ Положение о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета (утв. постановлением Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496) // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807.

²⁶ Болтинова А. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57—67.

Во-первых, федеральные нормы содержат отсылку на виды нормативных актов, подлежащих принятию на региональном и муниципальном уровне с учетом общих положений федерального бюджетного законодательства (например, правила санкционирования, правила учета бюджетных и денежных обязательств в соответствии с п. 5 ст. 219 БК РФ).

Во-вторых, бюджетное законодательство стало предоставлять право Правительству РФ (Минфину России, Казначейству России) устанавливать общие требования к нормативным правовым актам регионального и местного уровня²⁷.

В-третьих, правовым инструментом обеспечения согласованности норм права стали принимаемые федеральные стандарты, которые сразу подлежат применению всеми уровнями публичной власти (например, федеральные стандарты внутреннего финансового аудита в соответствии с п. 5 ст. 160.2-1 БК РФ, федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в соответствии с п. 3 ст. 269.2 БК РФ).

Отметим, что за современный период развития бюджетного права в нем появилось несколько крупных правовых институтов (например, казначейское сопровождение, система казначейских платежей, казначейский мониторинг). При этом бюджетное законодательство, благодаря своему кодифицированному характеру, стало своего рода центром притяжения для отдельных институтов, носящих по своей природе преимущественно финансово-правовой, а не бюджетно-правовой характер. Включение в Бюджетный кодекс финансово-правовых по своей сути норм права, которые при этом становятся комплексно связанными с институтами бюджетного права, создает комплексный характер правового регулирования, который позволяет избегать противоречий в случае правового регулирования этих институтов отдельными законодательными актами. В частности, институт казначейского сопровождения значительно расширил предмет бюджетно-правового регулирования вопросов финансовой деятельности юридических лиц, являющихся исполнителями по государственным контрактам или получателями бюджетных субсидий.

Итоговым критерием эффективности и результативности бюджетно-правовых подходов к регулированию бюджетной деятельности государства вследствие отмеченных характеристик системности являются результаты финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, позволившие успешно решить сложные, в том числе антикризисные, задачи бюджетной политики по проведению международных мероприятий (зимней Олимпиады 2014 г., чемпионата мира по футболу в 2018 г.), по противодействию распространению

²⁷ Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» // СЗ РФ. 2023. № 46. Ст. 8245 ; приказ Казначейства России от 01.04.2020 № 14н «Об Общих требованиях к порядку открытия и ведения лицевого счетов» (зарегистрир. в Минюсте России 07.05.2020 № 58279).



коронавирусной инфекции, по противодействию санкционным ограничениям, реализации федеральных конституционных законов о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов РФ.

Проведенный анализ позволяет наряду с ранее отмеченными в научной литературе выделить также следующие характеристики системности бюджетного права: кодификация бюджетного права:

- системообразующее влияние бюджетного права на другие отрасли права вследствие его конституционно-правовой основы;
- гибкость и оперативность правового регулирования бюджетных отношений, основным инструментом которого является ежегодный закон о бюджете;
- наличие принципов бюджетного права, характеризующих «содержание права»²⁸ и неразрывно связывающих все бюджетно-правовые институты;
- преемственность правовых институтов на разных этапах эволюционного развития российского бюджетного права;
- направленность бюджетно-правовых институтов на решение стратегических задач развития государства;
- системообразующая способность бюджетного права формировать комплексные межотраслевые правовые институты.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений : в 10 т. — М. : Статут, 2010. — Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. — 780 с.
2. *Болтинова А. В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 7. — С. 57—67.
3. *Воронин М. В.* Системность права в контексте ее оснований и проявлений: теоретико-правовой анализ // Ученые записки Казанского университета. — 2014. — Т. 156. — Кн. 4. — С. 26—34.
4. *Колесникова Н. В.* Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 1. — С. 96—100.
5. *Лебедев В. А.* Финансовое право. — М. : Статут, 2000. — Т. 2 / под ред. А. Н. Козырина. — 458 с.
6. *Лушникова М. В.* Финансовое право. — Ярославль : ЯрГУ, 2013. — 108 с.
7. Научные концепции развития российского законодательства : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова ; ИЗИСП при Правительстве РФ. — М. : Норма, 2024. — 536 с.
8. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. — М. : Юрид. лит., 1971. — 312 с.
9. *Плехан И. С.* Бюджетные законы. — СПб. : Типография Л. Гутмана, 1911. — 565 с.

²⁸ *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 100.