

Бочкарева Екатерина Александровна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин
Северо-Кавказского филиала
Российской академии правосудия
dom-hors@mail.ru

**УСТРОЙСТВО БЮДЖЕТНОЙ
СИСТЕМЫ: ПОНЯТИЕ
И СООТНОШЕНИЕ С БЮДЖЕТНЫМ
УСТРОЙСТВОМ КАК ФИНАНСОВО-
ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИЕЙ**

Аннотация:

В статье анализируются имеющиеся в науке финансового права подходы к определению категории «бюджетное устройство» и его соотношению с категорией «бюджетная система». Предлагается выделять понятие «устройство бюджетной системы» в качестве самостоятельной характеристики внутренней организации элементов «бюджетной системы». Обосновывается необходимость единообразия при структурировании институтов бюджетного права как отрасли и учебной дисциплины «Бюджетное право».

Ключевые слова:

бюджетная система, бюджетное устройство, устройство бюджетной системы, бюджетное право.

Bochkaryova Ekaterina Aleksandrovna

PhD in Law,
Assistant Professor of the State
Legal Disciplines Department,
North Caucasus branch of
the Russian Academy of Justice
dom-hors@mail.ru

**THE BUDGET SYSTEM STRUCTURE:
CONCEPT AND CORRELATION
WITH THE BUDGET STRUCTURE
AS A FINANCIAL
AND LEGAL CATEGORY**

The summary:

The author analyzes concepts of budget structure and budget system, considers experts opinions on this matter. The author suggests to distinguish a concept of the budget system structure as an independent feature of the internal organization of the budgetary system elements. The paper substantiates the necessity for uniformity when structuring institutions of the budget law as a branch and a discipline.

Keywords:

budget system, budget structure, structure of budget system, budget law.

Легальное определение бюджетной системы, закрепленное в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) [1], не является научно обоснованным, логически завершенным и дефинитивно обеспеченным. Оно, как справедливо отмечает Д.Л. Комягин, «...не дает никакого понятия о структуре бюджетной системы, не констатируя ни иерархичности, ни равенства в отношениях между бюджетами – элементами системы» [2]. Между тем, важным признаком любой системы является ее структурность, то есть возможность описания через установление ее структуры и детерминированность состояния системы положением ее отдельных элементов. В связи с этим обязательным аспектом исследования бюджетной системы в Российской Федерации является установление ее уровней, элементов, их взаиморасположения и соотношения, то есть устройства бюджетной системы.

Представляется, что структурная характеристика бюджетной системы может быть дана с учетом ее соотношения с категорией «бюджетное устройство». Действующее бюджетное законодательство ответа на этот вопрос не дает, так как не определяет, что есть бюджетное устройство. Замечу, что в ранее действующем законе РСФСР № 1734-1 от 10.10.1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» [3] такое определение присутствовало – бюджетное устройство определялось как организация бюджетной системы и принципы ее построения.

Принципиальным вопросом при определении понятий исследуемых категорий и их соотношения является четкая дифференциация смысловой нагрузки термина «устройство». Если обратиться к словарю синонимов русского языка, то становится очевидным лексическая многозначность рассматриваемого термина [4, с. 503].

В первом значении устройство синонимично понятию «структура», «строение», «организация» чего-то (кого-то). В данном случае акцент делается на упорядочении внутреннего содержания явления или процесса. Примером «структурного» понимания бюджетного устройства является определение, предложенное М.И. Пискотиным, по мнению которого «организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура (выделено авт. – Е.Б.), взаимосвязь между отдельными звеньями составляют понятие «бюджетное устройство» [5, с. 26].

С точки зрения Н.И. Химичевой, «бюджетное устройство – это основанные на правовых нормах принципы построения бюджетной системы, ее *структура* и организация взаимодействия входящих в нее бюджетов по линии их доходов и расходов» [6, с. 178]. В приведенных дефинициях происходит отождествление бюджетного устройства и бюджетной системы как совокупности взаимосвязанных элементов.

Во-вторых, понятие «устройство» может совпадать по смыслу с понятиями «изготовление», «выполнение», «образование», «осуществление» чего-то, то есть оно отражает не статику, а динамику явления. В таком аспекте содержание бюджетного устройства сужается до констатации порядка аккумуляции, распределения и перераспределения бюджетных ресурсов с использованием, например, трансфертных механизмов. В этом смысле правомерно говорить о приближении содержания бюджетного устройства как процесса к понятию межбюджетных отношений, складывающихся в процессе реализации бюджетных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями в лице их уполномоченных органов по поводу формирования доходов и осуществления расходов соответствующих бюджетов [7].

В-третьих, равнозначными «устройству» понятиями являются: «механизм», «аппарат», «организм», «прибор». В этом смысле устройство обозначает некий формально-определенный объект (предмет), имеющий сложную структуру. Указанному пониманию соответствует большинство разработанных представителями науки финансового права определений бюджетного устройства. Например, по мнению Ю.В. Тютиной, бюджетное устройство РФ состоит из трех элементов: бюджетная классификация, бюджетная система и принципы бюджетной системы [8, с. 76].

Н.А. Саттарова считает, что бюджетное устройство определяет организацию бюджетной системы, взаимоотношения ее звеньев, правовые основы функционирования бюджетов, их состав и структуру, процедурные вопросы формирования и использования бюджетных средств. При этом бюджетная система является элементом бюджетного устройства [9].

Более широкий подход демонстрирует Д.Л. Комягин, по мнению которого бюджетное устройство включает в себя бюджетную систему, принципы ее построения, межбюджетные отношения, в том числе различные формы финансовой помощи [10].

Исследованию бюджетного устройства посвящены многочисленные научные публикации Х.В. Пешковой. По ее мнению, бюджетное устройство включает в себя бюджеты как централизованные фонды денежных средств и правовые акты – результат осуществления бюджетного процесса, бюджетную систему в целом и предъявляемые к ней требования-принципы, а также доходы, расходы бюджета, межбюджетные и иные отношения, обеспечивающие функционирование бюджета как централизованного фонда денежных средств [11, с. 11].

Таким образом, большинство ученых рассматривают бюджетное устройство как более широкую по отношению к бюджетной системе категорию, охватывающую также ряд иных элементов: межбюджетные отношения, доходы и расходы бюджета, различные виды финансовой помощи, и даже процедурные вопросы. Однако А.Д. Селюков называет такой подход стереотипным, так как он «...противоречит общепринятому пониманию соотношения понятий “устройство” и “система”, всей концепции системного метода...» [12, с. 20]. Соглашаясь с тем, что бюджетная система – сложноустроенная система, состоящая из взаимодействующих между собой подсистем федерального, регионального и местного уровней (систем более низкого порядка), считаю возможным различать понятие «устройство бюджетной системы» и понятие «бюджетное устройство».

В первом случае речь идет о составе и расположении элементов бюджетной системы, о том, какие бюджеты объединены в систему и как относительно друг друга они расположены. Этот вопрос также актуален с точки зрения установления иерархичности как свойства любой системы. Иерархичность бюджетной системы в Российской Федерации обусловлена федеративной формой государственного устройства, а также конституционным положением о самостоятельности местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ) [13], детерминирующим состав и соподчиненность уровней бюджетной системы – федерального, регионального и местного.

Таким образом, критерием формулирования понятия «устройство бюджетной системы», как представляется, выступают конструктивные особенности, внутреннее строение бюджетной системы, обусловленные федеративным устройством России, а также конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления.

Бюджетное устройство, в отличие от устройства бюджетной системы, представляет собой качественную характеристику совокупности бюджетно-правовых инструментов и принципов, обеспечивающих субъектам бюджетного процесса реализацию своих полномочий. Здесь правы те авторы, которые рассматривают бюджетную систему как элемент бюджетного устройства и, в качестве критерия, выбирают определение устройства как целостного объекта правового регулирования.

Различия в подходах к определению понятия бюджетного устройства и соотношению его с бюджетной системой проявляются и при институализации бюджетного права как подотрасли финансового права. Так, при структурировании общей части бюджетного права одни авторы выделяют институт бюджетного устройства, другие – бюджетной системы, третьи – институт бюджетного устройства и бюджетной системы. Например, по мнению В.А. Парыгиной и А.А. Тедеева, нормы, регулирующие структуру, порядок и принципы бюджетной системы России входят в Общую часть бюджетного права [14, с. 30], что позволяет говорить о выделении ими в бюджетном праве института бюджетной системы.

Д.Е. Фадеев, характеризуя предмет бюджетного права, выделяет блок правовых норм, закрепляющих и регламентирующих бюджетное устройство Российской Федерации [15, с. 126]. Сходное понимание видим у Т.В. Конюховой, выделяющей в системе институтов бюджетного права институт «Бюджетное устройство Российской Федерации» [16, с. 13].

И.А. Цинделиани выделяет в общей части бюджетного права наряду с другими институтами институт бюджетной системы и бюджетного устройства [17, с. 140].

Таким образом, бюджетное устройство – более широкое понятие, чем бюджетная система, что, наряду с научной аргументацией, подтверждается и структурой Бюджетного кодекса РФ, содержащего раздел «Бюджетное устройство Российской Федерации». С учетом положений теории права о том, что сам правовой институт структурирован, и в нем могут быть выделены субинституты [18, с. 51], нормы которых регламентируют более узкие группы отношений, входящих в предмет регулирования института, бюджетная система может быть определена как подинститут бюджетно-правового института «Бюджетное устройство Российской Федерации».

Отмечу, что последовательность в этом вопросе имеет значение и для структурирования учебного курса по дисциплине «Бюджетное право». Так, нелогичным представляется выделение темы «Бюджетная система» в ранее процитированном учебнике Н.А. Саттаровой, по мнению которой данное понятие – элемент бюджетного устройства. Следовательно, и тему курса логичнее было бы назвать «Бюджетное устройство».

Итак, бюджетное устройство, являясь правовым институтом, охватывает в качестве предмета правового регулирования совокупность бюджетно-правовых подинститутов и положений, обеспечивающих субъектам бюджетного процесса реализацию принадлежащих им бюджетных полномочий.

В условиях правовой неопределенности и многозначного доктринального толкования бюджетно-правовой категории «бюджетное устройство» полагаю, что более информативным для исследования бюджетной системы как правового явления становится понятие «устройство бюджетной системы». Последнее представляет собой структурную характеристику бюджетной системы как совокупности взаимосвязанных элементов и отражает особенности распределения власти по территории государства.

Ссылки:

1. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. 2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4083.
2. Комягин Д.Л. Бюджетное право России / под ред. А.Н. Козырина. М., 2011.
3. Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.
4. Абрамов Н. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений. М., 1999.
5. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. М., 2002.
6. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. М., 2005.
7. Вершило Т.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание // Финансовое право. 2006. № 4.
8. Тютина Ю.В. Бюджетная классификация как институт финансового права. Киев, 2007.
9. Саттарова Н.А. Бюджетное право: учеб. М., 2009.
10. Комягин Д.Л. Указ. соч.
11. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства как основа ведения публичного хозяйства // Финансовое право. 2012. № 4.
12. Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6.
13. Собрание законодательства. 2009. № 4. Ст. 445.
14. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Бюджетное право и процесс: учеб. М., 2005.
15. Финансовое право: учеб. / К.С. Бельский и другие; под ред. С.В. Запольского. М., 2006.
16. Конюхова Т.В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
17. Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований. М., 2011.
18. Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Уч. зап. ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 14.

References:

1. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1998. no. 31. St. 3823. 2013. no. 30 (Part I). St. 4083.
2. Komyagin, DL & Kozyrina AN (ed.) 2011, *Budget Law Russia*, Moscow.

3. *Bulletin of the Council of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1991. no. 46. St. 1543.
4. Abramov, N 1999, *Russian dictionary of synonyms and similar expressions on sense*, Moscow.
5. Kozyrina, AN (ed.) 2002, *Comment to the Budget Code of the Russian Federation*, Moscow.
6. Himicheva, NI & Pokachalova, EV 2005, *Financial Law*, Moscow.
7. Vershilo, TA 2006, 'Intergovernmental relations in the Russian Federation with the participation of municipalities: the concept and content', *Financial Law*, no. 4.
8. Tyutina, YV 2007, *Budget classification as an institution of financial law*, Kyiv.
9. Sattarova, NA 2009, *Budget Law*, textbook, Moscow.
10. Komyagin, DL & Kozyrina AN (ed.) 2011, *Budget Law Russia*, Moscow.
11. Peshkova, HV 2012, 'Budgetary system of the state as the basis of a public sector', *Financial Law*, no. 4.
12. Selyukov, AD 2012, 'System principle in the budget law', *Financial Law*, no. 6.
13. *Meeting of the legislation*. 2009. no. 4. St. 445.
14. Parygina, VA & Tedeyev, AA 2005, *Budget Law and Procedure*, textbook, Moscow.
15. Belsky, KS & Zapolsky, SV (ed.) 2006, *Financial Law*, textbook Moscow.
16. Konyukhova, TV 2012, *System of institutions of Budget Law of the Russian Federation*, PhD thesis abstract, Moscow.
17. Tsindeliani, IA 2011, *About financial law: the current state of research*, Moscow.
18. Ioffe, OS 1968, 'Subdivisions of law (civil law materials)', *Uch. Rec. VNIISZ*, Moscow, issue 14.