

67.402я7

ПЗ1

СА-412633

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Х.В. Пешкова

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ

У Ч Е Б Н И К



ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

серия основана в 1996 г.



Х.В. ПЕШКОВА

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК

3-е издание, переработанное и дополненное

СА-412633

znanium

электронно-библиотечная система

Москва

ИНФРА-М

Государственное бюджетное
учреждение культуры
«Оренбургская областная универсальная
научная библиотека им. Н.К. Крупской»

Введение

Настоящий учебник представляет собой третье, переработанное и дополненное, издание учебника по дисциплине «Бюджетное право России», впервые вышедшего в издательстве ИНФРА-М (Москва) в 2011 г.

Бюджетное право является подотраслью финансового права. Бюджетное право — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, направленные на формирование, распределение, использование бюджета государства и бюджетов территориальных образований, входящих в его состав, в целях финансового обеспечения задач и функций государства на различных территориальных уровнях, обеспечения выполнения социальных финансовых обязательств за счет бюджетных средств. Предметом изучения дисциплины «Бюджетное право России» является инструментарий нормативного правового регулирования и практики реализации бюджетных правоотношений как разновидности финансовых правоотношений, связанных с формированием, распределением и использованием бюджета и сопутствующими этому процедурами.

В третьем издании учебника в целом сохранены его первоначальные концептуальные подходы к бюджетно-правовым институтам и бюджетным правоотношениям, однако текст учебного материала существенно переработан. Необходимость подготовки третьего издания настоящего учебника обусловлена серьезными изменениями в законодательстве России и в связи с этим — модификацией концепции науки бюджетного права. Учтены новые и обновленные ранее принятые законодательные и подзаконные акты, новые материалы судебной и иной правоприменительной практики.

Бюджетное право России за последние годы претерпело существенные изменения. На законодательном уровне предприняты попытки усовершенствовать нормативный инструментарий бюджетно-правового регулирования, направленные на уточнение терминологического аппарата бюджетного законодательства и модификацию бюджетных процедур. Прежде всего речь идет о Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ). Существенно изменился правовой режим бюджетного процесса: в Бюджетный кодекс РФ включены новые нормы о системе казначейских платежей (гл. 24.2), казначейском обслуживании бюджетов (гл. 24.3), в связи с этим — о взаимодействии Центрального банка РФ и Федерального казначейства на стадии исполнения федерального бюджета. Модифициро-

вана система государственных внебюджетных фондов: объединение в Федеральный фонд пенсионного и социального страхования РФ ранее функционировавших Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ оказало влияние на состав бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, организацию бюджетного процесса и межбюджетных отношений, в которые вовлечены федеральный бюджет и бюджеты соответствующих государственных внебюджетных фондов. Принципы бюджетной системы Российской Федерации дополнились принципом участия граждан в бюджетном процессе (ст. 28 БК РФ), усиливающим направленность бюджетно-правового регулирования в целом. Важная роль в современном бюджетном законодательстве России отводится государственным и муниципальным программам, имеющим идеологическое значение для поддержки средствами бюджетной системы важнейших сфер общества и государства (ранее основное внимание уделялось целевым программам, сфокусированным на отдельных вопросах финансирования). Действующее бюджетное законодательство практически исключает обособление специальных фондов для организации межбюджетных отношений в составе федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований (гл. 16 БК РФ). Внесены изменения в БК РФ и в части правового режима долговых отношений: в частности, предусмотрены казначейские инфраструктурные кредиты (ст. 93.9 БК РФ в редакции 2024 г.).

В свою очередь, политико-правовые процессы, происходящие в сфере федеративного устройства Российской Федерации, в частности принятие в состав Российской Федерации новых субъектов, послужили предпосылкой разработки новых актов бюджетного законодательства. Так, в связи с принятием в состав Российской Федерации Республики Крым, Луганской Народной Республики, Донецкой Народной Республики, образованием в составе Российской Федерации города федерального значения Севастополя приняты нормативные правовые акты по вопросам рассмотрения и утверждения проектов их бюджетов, исполнения бюджетов, функционирования бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, развития межбюджетных отношений.

В учебнике на основе системного анализа автор раскрывает сущность институтов бюджетного права с учетом складывающихся в сфере финансовой деятельности Российской Федерации социально-экономических и политических тенденций, прямых и обратных связей между различными видами финансовых, и непосредственно бюджетных, правоотношений, сферами государственной деятель-

Глава 1

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО — ПОДОТРАСЛЬ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ

Цели изучения главы:

- формирование представлений о предмете бюджетно-правового регулирования, системе бюджетного права и ее соотношении с системой финансового права;
- познание тенденций модификации направлений и методов бюджетно-правового регулирования.

По результатам изучения материала главы студенты должны:

- *уметь* подбирать норму бюджетного права, подлежащую применению для принятия решения и совершения юридических действий в рамках бюджетных правоотношений;
- *владеть* навыками толкования норм бюджетного права.

1.1. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА. МЕСТО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ

Наблюдающиеся в обществе и государстве финансовые и социально-экономические проблемы, политические противоречия и конфликты определяют объективные потребности юридического упорядочения общественных отношений, в том числе развивающихся в сфере обращения финансов, как частных, так и публичных. Финансовые правоотношения, будучи разновидностью отношений экономических, непосредственно связаны с процессами, направленными на формирование, перераспределение и использование публичных финансов, принадлежащих государству и входящим в его состав территориальным — публично-правовым — образованиям. Особое место среди финансовых правоотношений занимают бюджетные правоотношения. Они представляют собой отношения, служащие предметом регулирования совокупности правовых норм, получившей название «бюджетное право».

Назначение бюджетного права заключается в обеспечении правовых основ формирования, распределения и использования бюджета — централизованного денежного фонда государства, публично-правовых образований, входящих в его состав. Бюджет обладает специальным правовым режимом, основанным на сочетании свойств публичных финансов как вида имущества и финансово-планового правового акта, обладающего свойствами нормативного правового

акта. Бюджет и связанные с его функционированием общественные отношения имеют социальные предпосылки, заключающиеся, с одной стороны, в формировании доходов государства за счет обязательных платежей населения, с другой — в использовании бюджетных средств на реализацию социально значимых мероприятий.

Бюджетное право входит в состав финансового права, является его подотраслью. **Финансовое право** — это самостоятельная отрасль права, регулирующая экономические и связанные с ними организационно-процедурные отношения, направленные на создание финансовых основ реализации задач и функций государства, распределение и использование аккумулированных ресурсов для материального обеспечения различных направлений деятельности государства и входящих в его состав территориальных образований. Составляющие предмет финансово-правового регулирования общественные отношения развиваются в рамках финансовой деятельности государства и входящих в его состав публично-правовых образований. Государство своим суверенным волеизъявлением устанавливает обязательные предписания, обращенные к субъектам, попадающим в сферу его финансовой деятельности. Обозначенные моменты характеризуют содержание, сферу действия финансово-правового регулирования в целом. Напомним, что в теории права под отраслью права понимается целостная совокупность юридических норм, регулирующих строго определенные виды общественных отношений. Для любой отрасли права характерны самостоятельные предмет и метод регулирования. Исходя из сформулированного понятия финансового права, можно утверждать, что оно занимает место самостоятельной отрасли права в системе права.

В структуре отраслей права принято выделять самостоятельные правовые образования — совокупности правовых норм — подотрасли права, правовые институты, охватывающие нормы права, регламентирующие конкретные виды отраслевых отношений. Наиболее крупное правовое образование в структуре отрасли права — подотрасль права. Характеристики таких правовых образований в целом соответствуют свойствам отрасли права, которой они охватываются, но имеют и свои особенности, обусловленные составом и назначением регулируемых отношений, сферой общественной жизни, в которой они развиваются. Так, в структуре отрасли финансового права принято выделять следующие правовые образования: подотрасль бюджетное право, подотрасль налоговое право, финансово-правовой институт государственного и муниципального финансового контроля, институт государственных и муниципальных доходов, институт государственных и муниципальных расходов, институт финансов государственных

Глава 2

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Цели изучения главы:

- уяснение признаков и видов бюджетных правоотношений;
- формирование представлений о структуре и содержании бюджетных правоотношений в соответствии с бюджетным законодательством России;
- формирование навыков разграничения бюджетных и иных финансовых, иных отраслевых правоотношений;
- познание особенностей юридических фактов, значимых для развития бюджетных правоотношений.

По результатам изучения материалов главы студенты должны:

- *уметь* юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства в рамках бюджетных правоотношений;
- *владеть* навыками применения норм бюджетного права.

2.1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Изучение бюджетного права как подотрасли финансового права предполагает рассмотрение видов и особенностей общественных отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования. Под предметом правового регулирования понимаются общественные отношения, подвергаемые нормативно-организационному воздействию, более того, в конкретных социально-экономических и политических условиях требующие этого воздействия, осуществляемого при помощи норм права¹. Предмет регулирования отрасли (подотрасли) права составляют общественные отношения, развивающиеся в определенной сфере общества и государства, попадающие в сферу их интересов.

Предмет регулирования бюджетного права — бюджетные правоотношения — это общественные отношения, возникающие в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований и направленные на формирование, распределение и использование централизованных денежных фондов — бюджетов, входящих в состав бюджетной системы государства.

Согласно ст. 1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

а) формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления госу-

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 146.

дарственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

б) составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля над их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В закрепленной в ст. 1 БК РФ норме лишь очерчен законодательный подход к видам бюджетных правоотношений. Они сведены к двум большим группам, исходя из своего функционального назначения для бюджетной деятельности государства и муниципальных образований. Основываясь на выводах бюджетно-правовой теории, следует обратиться к детальной классификации видов бюджетных правоотношений.

Рассмотрим *виды бюджетных правоотношений*, выделяемые в соответствии с различными критериями.

1. По содержанию, значению для бюджетной деятельности государства и муниципальных образований бюджетные правоотношения подразделяются на следующие группы:

- бюджетные правоотношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств — формирования доходов бюджетов бюджетной системы государства;
- бюджетные правоотношения, возникающие в процессе использования финансовых ресурсов, в том числе осуществления расходов бюджетов бюджетной системы государства;
- бюджетные правоотношения, возникающие в рамках бюджетного процесса, — отношения по поводу составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы, составления и утверждения отчетов об исполнении бюджетов;
- бюджетные правоотношения, возникающие в процессе распределения бюджетных средств (межбюджетные отношения — в том числе по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами бюджетной системы в виде межбюджетных трансфертов — дотаций, субсидий, субвенций и т.д.);
- контрольные бюджетные правоотношения — отношения по осуществлению бюджетного контроля уполномоченными органами государства;
- бюджетные правоотношения, связанные с применением мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

В приведенной классификации разграничение видов бюджетных правоотношений определяется содержанием прав и обязанностей

ностей государства и общества, граждан в проведении определенных мероприятий за счет ресурсов бюджетной системы.

Стимулирующая функция бюджета выражается в расходовании сосредоточенных в бюджете денежных средств на различные мероприятия, требующие бюджетного финансирования, в результате чего активизируются те или иные общественные отношения, создаются оптимальные условия для различных сфер общественной жизни и государственной деятельности.

Социально-экономическая функция бюджета проявляется в предназначении бюджета — аккумуляции и использовании государственных и муниципальных ресурсов для финансирования затрат, которые возникают в различных сферах общества, связанных с реализацией социально-экономической функции государства на различных территориальных уровнях.

Координирующая функция бюджета связана с политическими характеристиками бюджета и бюджетных правоотношений. Бюджет является результатом деятельности уполномоченных органов власти, координирующих свои действия в сфере публичных финансов.

Таким образом, реализуемые бюджетом функции весьма разнообразны. Они раскрывают его сущность как фундаментальной бюджетно-правовой категории, базового элемента бюджетного устройства государства.

4.3. СТРУКТУРА БЮДЖЕТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ

Бюджет имеет комплексный характер, чему сопутствует разнообразие видов бюджетных правоотношений в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Согласно бюджетному законодательству РФ в структуре бюджета выделяются следующие элементы («части»):

- 1) доходная часть (доходы бюджета);
- 2) расходная часть (расходы бюджета);
- 3) источники финансирования дефицита бюджета (кроме случаев принятия бюджета с профицитом);
- 4) целевые бюджетные фонды, в том числе:
 - резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ (в составе федерального бюджета) (ст. 82, 94, 132 БК РФ);
 - резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) (ст. 21, 81 БК РФ);
 - резервные фонды субъектов РФ (в составе бюджетов субъектов РФ) (ст. 81.1 БК РФ);

— Фонд национального благосостояния (в составе федерального бюджета) (ст. 96.10–96.12 БК РФ);

— инвестиционные фонды (Инвестиционный фонд РФ; инвестиционные фонды субъектов РФ) (ст. 95, 179.2 БК РФ);

— дорожные фонды (Федеральный дорожный фонд; дорожные фонды субъектов РФ; муниципальные дорожные фонды) (ст. 21, 179.4 БК РФ).

В ранее действовавших редакциях БК РФ в составе бюджетов предусматривалось обособление целевых бюджетных фондов для развития межбюджетных отношений между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями. В настоящий период БК РФ таких фондов не предусматривает. Для поддержки публично-правовых образований используются, наряду со средствами бюджетов бюджетной системы, денежные средства публично-правовой компании «Фонд развития территорий»¹ (ст. 85, 86 БК РФ).

Доходная и расходная части являются основными в структуре бюджета.

Доходы бюджета — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Бюджет включает также *источники финансирования дефицита бюджета*. Под **дефицитом бюджета** понимается превышение расходов бюджета над его доходами. Планирование показателей дефицита бюджета осуществляется на основе требований, закрепленных гл. 13 БК РФ. Возможно утверждение бюджета и с **профицитом** — превышением доходов бюджета над его расходами.

В составе бюджета формируются *целевые фонды*. Они формируются из установленных законом источников доходов и расходуются строго на определенные цели.

В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание *резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций)*; резервного фонда Правительства РФ; резервных фондов высших

¹ См.: О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ (в ред. от 7 апреля 2025 г.) // СЗ РФ. 2017. № 31. Ч. I. Ст. 4767; 2025. № 15. Ст. 1794.

Оглавление

Принятые сокращения	3
Введение	4
Глава 1. Бюджетное право — подотрасль финансового права России.....	8
1.1. Понятие и система бюджетного права. Место бюджетного права в системе финансового права России	8
1.2. Бюджетная деятельность государства и муниципальных образований как сфера правового регулирования.....	17
1.3. Методы бюджетно-правового регулирования.....	26
1.4. Принципы бюджетного права России	32
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>46</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>47</i>
Глава 2. Бюджетные правоотношения	49
2.1. Понятие и виды бюджетных правоотношений	49
2.2. Признаки бюджетных правоотношений.....	56
2.3. Соотношение бюджетных и налоговых правоотношений.....	65
2.4. Связь бюджетных правоотношений с отношениями, регулируемыми иными отраслями права	70
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>75</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>75</i>
Глава 3. Нормы и источники бюджетного права России	77
3.1. Природа бюджетно-правовых норм.....	77
3.2. Виды бюджетно-правовых норм	81
3.3. Виды источников бюджетного права России.....	87
3.4. Понятие и особенности бюджетного законодательства России	100
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>103</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>103</i>
Глава 4. Бюджет и бюджетное устройство Российской Федерации	106
4.1. Бюджетное устройство Российской Федерации: понятие и структура.....	106
4.2. Бюджет как базовый элемент бюджетного устройства государства	113
4.3. Структура бюджета по законодательству России	118
4.4. Бюджетная система Российской Федерации.....	121
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>139</i>
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>140</i>
Глава 5. Правовой режим бюджетов государственных внебюджетных фондов	143
5.1. Понятие и место бюджетов государственных внебюджетных фондов в бюджетной системе России.....	143
5.2. Правовой режим бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации.....	147

5.3. Правовой режим бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	151
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	153
<i>Рекомендуемая литература</i>	153
Глава 6. Субъекты бюджетного права России	155
6.1. Понятие и виды субъектов бюджетного права России	155
6.2. Государство и иные публично-правовые образования как субъекты бюджетного права	160
6.3. Органы государственной власти и местного самоуправления как субъекты бюджетного права. Казенные учреждения	171
6.4. Банк России и кредитные организации как субъекты бюджетного права	177
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	179
<i>Рекомендуемая литература</i>	180
Глава 7. Правовое регулирование межбюджетных отношений	182
7.1. Понятие и виды межбюджетных отношений	182
7.2. Правовой режим межбюджетных трансфертов	186
7.3. Межбюджетные трансферты в системе доходов и расходов бюджета	196
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	201
<i>Рекомендуемая литература</i>	201
Глава 8. Бюджетный процесс в Российской Федерации	203
8.1. Понятие бюджетного процесса	203
8.2. Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации	209
8.3. Стадии бюджетного процесса	222
8.4. Роль государственных программ, целевых программ и межбюджетных отношений в осуществлении бюджетного процесса	231
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	238
<i>Рекомендуемая литература</i>	238
Глава 9. Правовой режим доходов бюджета	241
9.1. Понятие и признаки доходов бюджета	241
9.2. Доходы бюджета по бюджетной классификации Российской Федерации	251
9.3. Различия налоговых и неналоговых доходов бюджета	255
9.4. Подходы к группировке доходов бюджета	268
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	275
<i>Рекомендуемая литература</i>	276
Глава 10. Правовой режим расходов бюджета	278
10.1. Понятие и сущность расходов бюджета	278
10.2. Принципы осуществления расходов бюджета	287
10.3. Разграничение расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации	292
10.4. Система расходов бюджета	295
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	307
<i>Рекомендуемая литература</i>	308
Глава 11. Дефицит бюджета и методы его покрытия	310
11.1. Понятие дефицита бюджета	310

11.2. Источники финансирования дефицита бюджета	313
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	316
<i>Рекомендуемая литература</i>	317

Глава 12. Бюджетно-правовое регулирование государственного и муниципального долга..... 318

12.1. Государственный и муниципальный долг как объект бюджетно-правового регулирования	318
12.2. Виды государственных и муниципальных долговых обязательств по бюджетному законодательству России	327
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	331
<i>Рекомендуемая литература</i>	332

Глава 13. Бюджетный контроль в Российской Федерации 333

13.1. Понятие и особенности бюджетного контроля как разновидности государственного финансового контроля	333
13.2. Принципы бюджетного контроля	345
13.3. Органы, осуществляющие бюджетный контроль.....	351
13.4. Виды и методы бюджетного контроля	356
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	366
<i>Рекомендуемая литература</i>	366

Глава 14. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства России 369

14.1. Понятие и комплексное регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства России.....	369
14.2. Бюджетные меры принуждения	378
14.3. Понятие и виды бюджетных нарушений	381
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	391
<i>Рекомендуемая литература</i>	391

Программа учебной дисциплины «Бюджетное право России»..... 393

Библиографический список 398