

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ИСТОЧНИКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

### CONCEPTUAL APPROACHES TO THE STUDY OF THE SOURCES OF BUDGET LAW

*K. Nikolashvili*

*Summary.* The article is devoted to the theoretical foundations of the study of one of the key categories of budget law — its sources. It contains a comparative analysis of the concepts of «sources of budget law» and «forms of budget law», covering the issue of their relationship in the scientific literature. It is concluded that the concept of «source of law» has no independent meaning, different from other existing basic categories in legal science, so it is legitimate to consider the form and source of law as identical concepts. Special attention is paid to the specifics of such a source of budget law as a planning legal act, which is the main form of implementation and legal regulation of budget activities. In addition to the budget, which is a public financial plan, performance-oriented acts (primarily state and municipal programs) are also built into the budget planning system, which link budget funds with the results of their use.

*Keywords:* budget law, source of law, form of law, planning acts.

*Николашвили Картлос Ираклиевич*

*Аспирант, Московский государственный  
университет имени М. В. Ломоносова  
libra-92@mail.ru*

*Аннотация.* Статья посвящена рассмотрению теоретических основ исследования одной из ключевых категорий бюджетного права — его источников. Дается сравнительный анализ понятий «источники бюджетного права» и «формы бюджетного права», освещения вопроса об их соотношении в научной литературе. Сделан вывод, что понятие «источник права» не имеет самостоятельного значения, отличного от других существующих в юридической науке базовых категорий, поэтому правомерно рассматривать форму и источник права как понятия тождественные. Особое внимание в статье уделяется специфике такого источника бюджетного права, как плановый нормативный правовой акт, являющийся основной формой осуществления и правового регулирования бюджетной деятельности. Кроме бюджета, который представляет собой публичный финансовый план, в систему бюджетного планирования встроены также программно-целевые акты (прежде всего, государственные и муниципальные программы), которые связывают бюджетные средства с результатами их использования.

*Ключевые слова:* бюджетное право, источник права, форма права, плановые акты.

Любое научное исследование, имеющее своим предметом вопросы и проблемы отдельной правовой отрасли, должно основываться на подходах к определению базовых юридических категорий, формируемых общей теорией права. Поскольку юриспруденция, в отличие, например, от логики и математики, не является точной наукой, спектр точек зрения относительно понимания этих категорий весьма широк. Вряд ли можно утверждать, что даже такие базовые понятия, как «право», «правовой акт», «источник права», имеют единообразное толкование. Соответственно, когда общеправовые понятия исследуются в специальном, отраслевом преломлении, возникает необходимость выбора между той или иной теоретической концепцией. С другой стороны, отраслевое исследование обогащает теорию права необходимым эмпирическим, прикладным материалом. Таким образом, связь в данном случае обоюдонаправленная. Тема источников бюджетного права тем ценна и интересна, что именно в бюджетном праве источники обладают спецификой, не свойственной абсолютно большинству отраслей права.

Понятием, наиболее близким по смыслу к «источнику права», является «форма права». Само существование двух термином, обозначающих схожее явление, поро-

дило в науке длительную дискуссию по вопросу их соотношения. Ситуация осложняется тем, что отсутствует и единство во взглядах, что именно следует понимать под источником, а что под формой права; вводятся дополнительные условные допущения и акценты, например — «источник в юридическом смысле». В самом общем разрезе можно выделить два принципиальных подхода к определению соотношения указанных понятий: в рамках первого подхода «источник права» и «форма права» рассматриваются как понятия тождественные, синонимичные, в рамках второго — как взаимосвязанные, но различные по сути.

Для отдельного использования данных терминов нужно понимать, в чем заключается научная ценность такого подхода и существует ли она. Понятие формы является философской категорией и имеет под собой богатейшую базу научных исследований. В философии форма рассматривается в диалектическом единстве с содержанием: содержание всегда оформлено, а форма содержательна. Как писал Гегель, содержание есть не что иное, как переход формы в содержание, а форма — переход содержания в форму [9, с. 232]. Именно Гегель выделил внутреннюю и внешнюю форму содержания: «Соотношение явления с собою... вполне опре-

деленно, имеет форму внутри самого себя, и, так как оно обладает ею в этой тождественности, то оно обладает ею как существенным устойчивым существованием. Таким образом, форма есть содержание, а в своей развитой определенности она закон явлений. В форму же, как нерелегированную внутрь себя, входит отрицательный момент явления, несамостоятельное и изменчивое, — она есть равнодушная, внешняя форма» [9, с. 298]. Применительно к праву, внешняя форма — это доступная для человеческого восприятия объективация правовых норм: в виде письменных документов и иных способов выражения информации, которым государством придается официальное, юридическое значение<sup>1</sup>. Внутренняя форма — это способ организации нормативно-правового материала, взаимосвязи составляющих его частей.

Таким образом, форма права — чрезвычайно емкое и вместе с тем достаточно определенное понятие, имеющее глубокое методологическое, научно-философское обоснование.

Ученые, которые придерживаются раздельного восприятия терминов «источник» и «форма» применительно к праву, как правило, используют смысловое значение источника, как нечто того, что дает начало чему-либо<sup>2</sup>. В этой связи выделяются источники в материальном, идеологическом и иных смыслах [7, с. 37–44]. Если говорить об источниках в материальном смысле, то такое понимание поглощается философским учением о базисе и надстройке, обладающим собственным понятийным аппаратом. Правильнее в данном случае вести речь о диалектической детерминированности права существующей системой социально-экономических отношений. Попытки выразить источник права как явление, отличное от формы права, в институционально-властном аспекте неизбежно приводят к его отождествлению с такими понятиями, как субъект правотворчества (субъект, выражающий публичную волю) и правотворческий процесс (процесс выражения публичной воли) [16, с. 16]. Корректнее, с точки зрения формальной логики, в таком случае говорить об источнике правотворчества, а не об источнике права.

Следует также обратить внимание на использование термина «источник» в Конституции Российской Федера-

<sup>1</sup> В литературе отмечается возможность не только письменного, но и устного закрепления правовой нормы в виде, например, джентльменского соглашения, которое представляет собой договор сторон о возникновении, изменении или прекращении конституционно-правовых отношений, заключенный в устной форме, соблюдение которого гарантируется честным словом. В настоящее время такой источник конституционного права существует только в Ливане [13, с. 207].

<sup>2</sup> Так, еще И. В. Михайловский писал: «В сущности, почти все ученые одинаково понимают термин «источник права» — как факторы, творящие право, а разногласия начинаются только при решении вопроса, что должно считаться нормотворящими факторами». [18, с. 237].

ции, статья 3 которой гласит, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В данном случае под источником понимается именно субъект, коллективный субъект, который обладает исключительным правом делегировать властные полномочия иным субъектам.

Из сказано следует, что понятие «источник права» не имеет самостоятельного значения, отличного от других существующих в юридической науке базовых категорий. В этой связи вполне обоснованной представляется точка зрения тех авторов, которые рассматривают форму и источник права как понятия тождественные, следуя укоренившейся в отраслевой учебной и научной литературе традиции использовать именно понятие «источники права», понимая под ними формы выражения правовых норм [6, с. 167].

Определившись по данному концептуальному вопросу, необходимо ответить и на другой вопрос: в чем именно заключается специфика источников бюджетного права, какие задачи стоят перед исследователем, кроме механического перечисления существующих источников и поиска в них бюджетно-правых норм?

Ответ на этот вопрос напрямую связан с разграничением форм права на внешнюю и внутреннюю.

В отношении правовой системы государства внешние формы права едины, и их сущностная определенность не может зависеть от той или иной правовой отрасли. Например, если признавать источником российского права решения Конституционного суда Российской Федерации (независимо от отношения к этому суждению), то такое признание будет равнозначным для всех правовых отраслей: нельзя, например, считать соответствующие решения источником трудового права и отрицать у них это свойство применительно к бюджетному праву. Можно лишь говорить о доле присутствия того или иного источника в конкретной отрасли права: в частности, юридический обычай, широко распространенный в гражданском праве, в отраслях российского публичного права, включая бюджетное, присутствует в минимальной доле или вообще отсутствует.

Вместе с тем вопрос об источниках права имеет несколько уровней детализации. Например, констатируя очевидный тезис о том, что источником права являются нормативные правовые акты, в рамках каждой отдельно взятой отрасли права возникает необходимость уточнения, какие именно виды нормативных правовых актов, классифицируемые по различным основаниям, относятся к источникам данной конкретной отрасли права. Если источниками, скажем, гражданского права являются нормативные правовые акты только федерально-

го уровня, то источниками бюджетного права будут являться акты, принимаемые на всех уровнях публичной власти. В случае с нормативными договорами (соглашениями) возникает вопрос о сочетании международных и внутригосударственных договоров (соглашений) в системе источников конкретной правовой отрасли.

Невозможно и методологически неверно рассматривать источники бюджетного права в отрыве от их первоосновы — бюджетных правоотношений, которые лежат в основе предметной определенности бюджетно-правовых норм и, соответственно, форм их выражения. Научкой финансового права выработано понятие, которое позволяет максимально полно отразить специфику, границы и все существенные аспекты предмета и содержания финансово-правового регулирования. Это понятие — финансовая деятельность. Ее разновидность — бюджетная деятельность, понятие которой впервые было введено в научный оборот и исследовано Ю. А. Крохиной в монографии «Бюджетное право и российский федерализм» (М., 2001).

До этого предмет бюджетного права в отечественной финансово-правовой литературе определялся и раскрывался преимущественно через категорию «отношений», как особая группа общественных отношений, возникающих в рамках финансовой деятельности государства. Так, по определению М. И. Пискотина, нормы бюджетного права регулируют специфическую область отношений, складывающихся в процессе финансовой деятельности государства, а именно отношения, связанные с образованием и использованием общегосударственного фонда денежных средств, каким является бюджет [22, с. 50].

Главная особенность бюджетной деятельности заключается в ее плановой основе, и это является определяющим отличием методов и форм ее осуществления и правового регулирования. Кроме бюджета, который представляет собой публичный финансовый план, в систему бюджетного планирования встроены также программно-целевые акты (прежде всего, государственные и муниципальные программы), которые связывают бюджетные средства с результатами их использования.

Акты бюджетного планирования являются разновидностью плановых актов, специфика регулятивных свойств которых существенно отличает их от других форм выражения права. По этой причине вопрос о юридической природе плановых актов долгое время являлся предметом оживленной дискуссии в литературе. Практически все работы по данной тематике были написаны в эпоху советского государства и права, когда планы имели всеобъемлющее значение и проблема определения их места в системе социальных регулято-

ров имело принципиальное значение. Однако результаты этих исследований актуальны и сегодня, с учетом усиливающейся роли программно-целевых механизмов управления в целом и программно-целевого бюджетного планирования, в частности.

Точки зрения, высказанные в ходе дискуссии, можно подразделить на четыре группы.

Первая точка зрения построена на отрицании наличия у плановых актов какого-либо юридического содержания. Ее сторонники (К. Архипов [4, с. 32], А. И. Елистратов [12, с. 29], А. С. Гордон [11, с. 79–82], Е. Б. Пашуканис [21, с. 80–83] и другие) противопоставляли план как форму нового, предельно конкретизированного, технического регулирования общественных отношений в социалистическом обществе, праву как абстрактной форме регулирования отношений в буржуазном обществе. В этой позиции было сильно выражено идеологическое начало, отмечалось, что планирование преодолевает (т.е. ставит себе целью преодолеть) товарную форму и правовую форму общественных отношений производства, замещая правовую норму технико-организационной и стремясь к совпадению сущности экономических процессов с формой их проявления [11, с. 79]. Приводились и другие аргументы: например, по мнению В. П. Шкредова, плановые директивы очень часто изменяются и по этой причине не содержат в себе признаков, характерных для правовых норм [24, с. 86–88].

Вторая точка зрения противоположна первой и основана на признании плановых актов разновидностью нормативных правовых актов, а плановых норм — соответственно разновидностью норм права (Н. Г. Александров [1, с. 200], С. М. Берцинский [5, с. 114–116], А. В. Мицкевич [19, с. 163–170], С. Н. Соловьев [8, с. 92–104], А. Ф. Шебанов [23, с. 118–120], С. А. Голунский [10, с. 22–26], Г. И. Хайдас [25, с. 42] и другие). При этом большинством ученых, разделявших данную позицию, отмечалось, что главная особенность плановых норм («норм-заданий», «норм-задач») заключается в способе регулирования общественных отношений — указании на запланированный результат и средства его достижения. На этом основании некоторые ученые предлагали даже изменить традиционное представление о правовой норме [10, с. 23].

Согласно третьей точке зрения плановые акты являются актами применения права. Наиболее полно данная позиция выражена в трудах С. С. Алексеева [2, с. 103, с. 155–156; 3, с. 165–212].

Четвертая точка зрения объединяет мнения, в соответствии с которыми планы обладают правовым характером, но являются правовыми актами особого рода,

не относясь ни к нормативным, ни к правоприменительным актам. Так, О.Е. Кутафин определяет экономико-социальные планы как форму конкретизации правовых норм [17, с. 93]. По мнению А.Ф. Ноздрачева планы являются специфическими правовыми актами, существо которых составляют плановые задания, имеющие правовую форму выражения в виде плановых показателей [20, с. 19–25]. А.К. Кравцов, автор специального монографического исследования, посвященного соотношению планов и права, также рассматривает планы в качестве равноценной, наряду с нормами, составной части права (им предложена формула: «Право = план + нормы») [14, с. 102].

В действительности, в любой правовой норме выражена цель — обеспечить желаемый режим функционирования общественных отношений. Например, норма статьи 41 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений, имеет целью обеспечить сохранность здоровья населения России.

В плановой норме цель обретает количественно или качественно измеряемое выражение с указанием времени, необходимого для его достижения. Например, предусматривается выход на определенный норматив обеспеченности населения лечебно-профилактическими учреждениями и врачами определенных специальностей, уровень обеспечения учреждений медицинским оборудованием и подготовки кадров для работы на этом оборудовании и т.д.

Убедительна точка зрения тех авторов, которые указывают на особую, сложную конструкцию плановых норм. Бюджетная программно-целевая норма не только фиксирует цель деятельности государственных органов или органов местного самоуправления, но и связывает достижение данной цели с определенным объемом и направлениями бюджетного финансирования. Причем цель и финансы в данной норме не делимы: без финансов цель недостижима и, наоборот, финансы имеют смысл только как средство достижения цели.

Плановые нормы, как правило, конкретизируют, развивают положения «неплановых» норм законодательства. Однако это, а также особая конструкция плановых норм не являются достаточным основанием для вывода о ненормативности плановой нормы и отнесения планов к особой форме существования права. В теории права признается наличие, наряду с общими правовыми нормами, специальных правовых норм, к числу которых и следует относить плановые нормы. Последние в свою очередь также могут иметь различную степень детализации, соотносясь друг с другом как общие и специальные.

Признание наличия у плановой нормы признаков юридической нормы обуславливает определенные требования к изложению содержания такой нормы, использование юридических терминов и конструкций, позволяющих в полной мере раскрыть потенциал планирования, в том числе программно-целевого, как метода бюджетной деятельности.

Сказанное определяет значительную специфику не только внешней, но и внутренней стороны источников бюджетного права.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. — 271 с.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. — 187 с.
3. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. — 396 с.
4. Архипов К. Компетенция Союза СССР в области планирования // Советское строительство. 1929. № 10. С. 32–34.
5. Берцинский С. М. Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Советское государство и право. 1965. № 1. С. 113–117.
6. Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. 1976. — 287 с.
7. Васильева Т. А. Понятие и значение источника права // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2010. № 73. С. 37–44.
8. Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. — 216 с.
9. Гегель Г. В.Ф. Энциклопедия философских наук. Наука логики (Т. 1). — М.: Мысль, 1974. — 472 с.
10. Голунский С. А. К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом праве // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 21–36.
11. Гордон А. С. Введение в планирование народного хозяйства. М., 1969. — 112 с.
12. Елистратов А. И. Административное право. М., 1929. — 336 с.
13. Конституционное право: университетский курс: Учебник в 2 томах / С. В. Арбузов, Т. В. Бережная, И. А. Володько и др.; под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 1. — 432 с.
14. Кравцов А. К. План и право: (Правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж, 1976. — 156 с.

15. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001—352 с.
16. Кузнецова М. В. Понятие и сущность источников права // История государства и права. 2014. №12. С. 15–18.
17. Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). — 239 с.
18. Михайловский И. В. Очерки философии права. Т. 1. — Томск, 1914. — 357 с.
19. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. — 175 с.
20. Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. — 192 с.
21. Пашуканис Е. Б. Общая теория права и марксизм. М., 1928. — 128 с.
22. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. 1971. — 412 с.
23. Шебанов А. Ф. Форма советского права. М., 1968. — 215 с.
24. Шкредов В. П. Экономика и право. М., 1967. — 189 с.
25. Хайдас Г. И. К вопросу о правовой природе государственных народнохозяйственных планов // Советское государство и право. 1961. № 1. С. 37–46.

© Николашвили Картлос Ираклиевич (libra-92@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова