

## О ПОНЯТИИ И РОЛИ БЮДЖЕТА

© 2015 Ломинадзе Александр Альбертович  
 Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
 125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49  
 E-mail: lominadze@ya.ru

Обоснована актуальность исследования понятия бюджета, его функций и роли в экономике государства, поскольку его результаты способствуют формированию дополнительной теоретической базы понимания природы бюджета. На основе данной работы могут быть выделены приоритетные функции бюджета, что необходимо для идентификации неэффективных расходов.

*Ключевые слова:* бюджет, функции бюджета, Бюджетный кодекс РФ, роспись доходов и расходов, эффективность использования бюджетных средств.

Бюджет в качестве формы аккумуляции и использования публичных финансов зародился в Великобритании (последняя треть XVII в.), после чего появился и во Франции (конец XVIII в.). В этих странах впервые сформировалась практика составления бюджетов, которая позднее, в XIX в., стала распространяться в другие регионы. Первоначально рассмотрим этимологию слова “бюджет” и контекст его употребления в нормативно-правовых актах и трудах ученых XIX - начала XX в.

Слово “бюджет” происходит от латинского слова “bulga” - маленький мешок или котомка (заплечная сумка), вероятно, является заимствованием из галльского. Источником происхождения этого слова также может быть ирландское “bolg” - сумка. В английский язык термин “бюджет” пришел в XV в., трансформировавшись из французского “bougette” - уменьшительная форма от “bouge” - кожаный мешок. Первоначально в английском данный термин обозначал мешок кошелька или суму, и, согласно французскому первоисточнику, применялся к вещам, сделанным из кожи<sup>1</sup>.

К концу XVI в. употребление термина расширяется за счет переноса его значения с описания формы на обозначение содержимого. В переносном смысле бюджетом могли называть ряд новостей или длинное письмо с большим количеством новостей, данное слово было частью названия газет того времени, как, например, “Pall Mall Budget”. Связь бюджета с финансами устанавливается только в 1733 г., после выхода в свет сатирического памфлета “The Budget Opened”, в котором критиковалась и высмеивалась политика правительства, опубликовавшего данные об источниках государственных доходов. Термин

“бюджет”, появившийся первоначально как сатирический, со второй половины XVIII в. прочно обосновался в государственной профессиональной терминологии<sup>2</sup>.

Словом “бюджет” стали называть речь канцлера казначейства в Англии, содержащую цифровой отчет об истекшем отчетном периоде и предложения на будущий финансовый год<sup>3</sup>. Но лишь к 1880 г. этим словом стали обозначать деятельность, связанную с планированием расходов. А к середине XX в. также в обиход вошло значение “недорогой, подходящий для ограниченных средств кого-либо”.

В России XIX - начала XX в. в текстах нормативных актов вместо термина “бюджет” употреблялось понятие “роспись доходов и расходов”. Изданный 8 марта 1906 г. указ императора, получивший в литературе название “бюджетные правила”<sup>4</sup>, официально он именовался “Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных”<sup>5</sup>.

Термин “бюджет” активно использовался в научной литературе того времени. Предположительно он был заимствован российскими учеными уже в начале XIX в., скорее всего, из французского, как и множество других слов в русском языке той эпохи. В работе “План финансов” (1810) М.М. Сперанский употребляет данный термин, однако, не в качестве самостоятельного, а как синоним сметы доходов и расходов: “...все приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною сметою (бюджетом)...”<sup>6</sup>. В течение всего XIX в. “бюджет” используется в похожем значении - для обозначения сметы или росписи доходов и расходов: “...обязанности финансового

управления: оно составляет государственную роспись (бюджет)...”<sup>7</sup>; “бюджетные государственные сметы”<sup>8</sup> и т.п.

Учение о бюджете как самостоятельное направление сформировалось к середине XIX в. С течением времени предмет учения о бюджете изменялся и был несколько отличным от предмета современного бюджетного права. Сегодня предмет бюджетного права определяют через отношения, регулируемые Бюджетным кодексом Российской Федерации, а именно: отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности<sup>9</sup>.

Уже в XX в. Фредерик Кливленд в своих работах дал наиболее емкое и полное практическое определение бюджета: “План финансирования предприятия или государства, рассчитанный на определенный период, который был подготовлен ответственным лицом и представлен в орган исполнительной власти (или иной соответствующий орган), чье рассмотрение и утверждение необходимо для дальнейшей реализации плана”<sup>10</sup>.

В финансово-правовой науке начиная с XIX в. существовал иной подход к определению содержания учения о бюджете. Так, в лекциях профессора Ф.Б. Мильгаузена отмечалось, что учение о бюджете - это равновесие между доходами и расходами государства, выраженное во внешних признаках. При этом профессор четко обозначал, что назначение расходов - предмет не финансового, а государственного права. А ряд принципов, согласно которым должны осуществляться расходы (например, принцип бережливости), подробно излагаются в курсе политической экономии<sup>11</sup>. Таким образом, в учении о бюджете, являющемся частью финансового права, оставались только рассуждения о соотношении доходов и расходов государства и правила составления бюдже-

та, решавшие вопрос этого соотношения. В России XIX - начала XX в. бюджет выступал категорией науки финансового права. Этот термин стал появляться уже в работах начала XIX в., однако прочно в научный лексикон он вошел спустя столетия после образования представительного органа власти, наделенного правами рассматривать и утверждать бюджет. В законодательстве использовался термин “государственная роспись доходов и расходов”<sup>12</sup>.

В современной российской практике основной вклад в развитие понятия бюджета внесли, прежде всего, такие ученые, как Н.И. Химичева<sup>13</sup>, Ю.А. Крохина<sup>14</sup>, А.Н. Козырин<sup>15</sup>, Д.Л. Комягин<sup>16</sup>, Н.А. Поветкина<sup>17</sup>, А.А. Ялбулганов<sup>18</sup>.

“Бюджет - это публичные экономические отношения, опосредующие процесс аккумуляции, распределения и использования централизованного фонда денежных средств определенного государственно-территориального или муниципального образования, находящегося в распоряжении органов государственной власти или местного самоуправления, предназначенного для финансирования общих задач территории и являющегося основным финансовым планом, утверждаемым соответствующим представительным органом в правовой форме”<sup>19</sup> - такое определение бюджета дает Ю.А. Крохина.

А.Н. Козырин справедливо выделяет три различных аспекта, которые может затрагивать понятие “бюджет”<sup>20</sup>:

**Экономический аспект** - совокупность общественных отношений в связи с формированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов публично-правовых образований.

**Материальный аспект** - централизованный в масштабах определенного публично-правового образования денежный фонд, предназначенный для обеспечения публичных задач и функций.

**Юридический аспект** - правовой акт, которым утверждается финансовый план публично-правового образования на соответствующий период.

Присоединяясь к данной точке зрения, также хотим подчеркнуть, что в юридический аспект понятия “бюджет” может входить само определение данного термина в законодательстве.

Рассматривая более подробно актуальное законодательство, заметим, что в текущей редак-

ции Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет определен как форма образования и использования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления<sup>21</sup>.

Если рассматривать бюджет с точки зрения гражданского законодательства, то он является частью казны публично-правового образования. Такое положение установлено ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации и, согласно п. 4 данной статьи, средства соответствующего бюджета и государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации<sup>22</sup>.

По мнению некоторых ученых, данное определение таит в себе несколько коллизий<sup>23</sup>. Во-первых, бюджет включает в себя понятие как материальное, так и абстрактное, он не всегда является предметом, имуществом или вещью. Бюджет является одновременно экономической и правовой категорией и не может трактоваться исключительно как имущество, представленное определенным объемом денежных средств. Государственное имущество, входящее в состав казны, наоборот, имеет физическое выражение и зачастую даже пространственные параметры. Во-вторых, отчисления из бюджета закреплены за конкретными администраторами и обусловлены конкретными целями, ввиду чего невозможно говорить о бюджете как о нераспределенном имуществе. Объем государственной казны, наоборот, точно не определен, поскольку включает бесхозное имущество и иное имущество, не принадлежащее определенному лицу, а также богатства недр, континентального шельфа и пр., в то время как бюджет детально подсчитан и любая его корректировка влечет несоответствие доходов и расходов.

В целом, учитывая, что “финансовое право в России зародилось в недрах политических и экономических наук”<sup>24</sup>, юридическое и экономическое понимание бюджета трудно отделимы друг от друга.

Таким образом, бюджет, с **экономической** точки зрения является совокупностью бюджетных отношений по формированию и использованию публичных фондов государства. С **юридической** же точки зрения бюджет представляет собой основной финансовый план аккумулирования, распределения и использования централизо-

ванного денежного фонда государства, утверждаемый соответствующим представительным органом власти.

Как наиболее полно отмечает Н.А. Поветкина, в различные периоды финансово-правовой теории в науке выделяли следующие функции бюджета: регулирующую, распределительную, стабилизирующую, обеспечительную, стимулирующую, контрольную, координирующую. Функции бюджета заключаются в его предназначении и выражают его задачи и роль в рамках бюджетной (финансовой) деятельности государства<sup>25</sup>.

Рассмотрим более подробно некоторые из вышеперечисленных функций.

**Регулирующая функция** подразумевает обеспечение бюджетными ресурсами государственных инициатив. Посредством прямых (бюджетное финансирование) и косвенных (налоги, субсидирование, беспроцентное или льготное кредитование) методов бюджет выступает в качестве инструмента регулирования и экономики, и инвестиций<sup>26</sup>;

**Распределительная функция** проявляется через аккумуляцию доходов и их последующее использование в очередном финансовом году, согласно утвержденному бюджету<sup>27</sup>. Содержание распределительной функции обуславливается перераспределением стоимости валового внутреннего продукта и национального дохода между различными индустриями, регионами, социальными группами населения.

**Стабилизирующая функция** выступает как поддержание макроэкономической финансовой устойчивости государства посредством осуществления бюджетной политики. Как правило, под этим понимается стимулирование экономической активности в периоды экономического спада и ее сдерживание в периоды “перегрева” экономики. Таким образом, при прочих равных условиях эффективная бюджетная политика должна быть контрициклической<sup>28</sup>.

**Стимулирующая функция** бюджета проявляется в том, что, модифицируя базу и ставки налогообложения, применяя льготы, тарифы и пр. (т.е. осуществляя регулирующую функцию), посредством бюджета ресурсы распределяются с целью повышения объемов и эффективности производства.

**Контрольная функция** проявляется в осуществлении государственного финансового контроля. Сбалансированность и дефицит бюджета

позволяют выявить динамику экономических процессов и обуславливают возможность предпринять регулирующие меры<sup>29</sup>;

К перечисленному ряду функций бюджета можно также добавить **информационную функцию** в качестве дополнительного элемента, соответствующего современному этапу развития общества. Бюджет - это индикатор текущего состояния экономики страны, социальной сферы, политической ситуации. Поскольку закон о бюджете составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики<sup>30</sup>.

Федеральный бюджет исполняет роль плана доходов и расходов государства. Бюджетные статьи предусматривают расходы на военные действия, жилищные и городские программы. Бюджет направлен на ограничение расходов в соответствии с доходами, чтобы обеспечить баланс расходования средств и предотвратить перерасход. Большая часть работы по составлению бюджета является технической и оценочной.

Бюджет определяет приоритеты расходования средств между содержанием государственных органов, социальных и оборонных учреждений, различных субъектов. Бюджет является посредником между интересами групп и отдельных людей, имеющих различные потребности, а правительство определяет приоритетную структуру распределения ресурсов.

Бюджет отражает способность различных лиц и организаций влиять на результат его исполнения. Распределение бюджетных средств представляет собой в некотором роде карту влияния внутри и между субъектами бюджета и ветвями власти, а также важность граждан в целом и внутри отдельных заинтересованных групп.

Согласно работам Н.И. Химичевой бюджетные фонды необходимы для реализации общегосударственных или территориальных социально-экономических планов и программ, обеспечения обороны и безопасности страны. Данные фонды денежных средств выполняют роль финансовой базы самостоятельности субъектов Российской Федерации и развития местного самоуправления<sup>31</sup>.

Как мы знаем, бюджет любого уровня имеет прогнозный характер и может быть охарактери-

зован как финансовый план публично-правового образования. Здесь мы сталкиваемся с ролью бюджета как плана финансовой деятельности публично-правового образования, т.е. государства.

Федеральный бюджет играет роль фонда, за счет средств которого финансируются расходы государства и его субъектов. Наряду с этим государственный аппарат и органы местного самоуправления получают финансирование из местных бюджетов. Средства бюджета направляются, в первую очередь, на осуществление государственной социально-экономической политики и финансирование ВПК. На средства бюджета реализуются федеральные и местные программы, направленные на развитие и поддержание отраслей производства, охрану окружающей природной среды, проведение научно-исследовательских разработок и развитие культуры страны, поддержание уровня жизни социально незащищенных слоев населения, выравнивание социально-экономического уровня субъектов Федерации и муниципальных образований и т.д. Подобные задачи имеют значение для субъектов Федерации и страны в целом. Формирование крупных централизованных фондов создает возможность для равномерного перераспределения средств с целью развития экономики и культуры на всей территории страны. Бюджет - это действенный механизм государственного управления<sup>32</sup>. При этом значение государственного бюджета основывается не только на объемах аккумулируемых им финансов. Все звенья финансовой системы функционируют в непосредственной взаимосвязи с бюджетом и находятся под его воздействием. Наличие бюджета дает возможность приоритизирования целей общества, нуждающихся в финансировании на определенном отрезке времени. В результате бюджет позволяет реализовывать задачи, имеющие наиболее важное значение для общества с учетом специфики конкретного периода, будь то кризис или фаза роста экономики.

В свою очередь, западные ученые, такие как, например, Уильям Ф. Уиллоуби<sup>33</sup>, небезосновательно утверждают, что бюджет играет роль инструмента демократии. Этот ученый упоминает важнейший принцип, на котором основана необходимость составления бюджетов: государственные инициативы должны проводиться в согласии с общественным волеизъявлением, в то время как адекватное формирование общественного волеизъявления невозможно без наглядного представ-

ления о результатах ранее проводимых инициатив, состояния текущей государственной программы и плана ее будущей реализации<sup>34</sup>.

Ричард А. Масгрейв, наиболее известный западный ученый в области публичных финансов, преподносит бюджет и его составление в роли одного из важнейших аспектов деятельности государства. Он обосновал, что распределение ресурсов, наряду с распределением товаров и услуг, а также стабилизацией экономики<sup>35</sup> являются тремя главными экономическими задачами государства.

Роль и значение бюджета заключается в обеспечении выполнения всех принятых на себя государством социальных обязательств финансового характера, а также в его использовании в качестве инструмента государственной политики в целях достижения устойчивых темпов экономического роста и повышения уровня жизни российских граждан<sup>36</sup>, что и обуславливает необходимость эффективного использования бюджетных средств.

<sup>1</sup> World Wide Words: investigating the English language across the globe. URL: <http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Озеров И.Х. Финансовое право : курс лекций, читанный в Московском университете. Москва, 1905. С. 4.

<sup>4</sup> Соловьев К.А. Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27.

<sup>5</sup> Казна и бюджет / под ред. Д.Л. Комягина. Москва, 2014. С. 102.

<sup>6</sup> Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. Золотые страницы финансового права. Т. 1. Москва, 1998. С. 92.

<sup>7</sup> Лебедев В.А. Финансовое право : учебник. Москва, 2000. С. 125.

<sup>8</sup> Мильгаузен Ф.Б. Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55.

<sup>9</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.] Ст. 1. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>10</sup> Cleveland F.A. Evolution of the Budget Idea in the United States". The Annals of the American Academy of Political and Social Science. P 15-35. URL: <https://archive.org/details/jstor-1013126>.

<sup>11</sup> Мильгаузен Ф.Б. Указ. соч. С. 62.

<sup>12</sup> Казна и бюджет. С. 102.

<sup>13</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Н.И. Химичевой. 5-е изд., перераб. и доп. Москва, 2013. С. 185.

<sup>14</sup> Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник. 3е изд., перераб. и доп. Москва, 2008. С. 720.

<sup>15</sup> Козырин А.Н. Бюджетное законодательство Российской Федерации : науч.-практ. комментарий главы 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2012. № 3. С. 25-36.

<sup>16</sup> Казна и бюджет. С. 501.

<sup>17</sup> См.: Поветкина Н.А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 15-21; *Ее же*. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16-22.

<sup>18</sup> Ялбулганов А.А. Бюджетный процесс на стадии рассмотрения и утверждения бюджетов // Публично-правовые исследования : (электронный журнал). 2013. № 1.

<sup>19</sup> Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 720.

<sup>20</sup> Финансовое право России: альбом схем / под ред. А.Н. Козырина. Москва, 2007. С. 112.

<sup>21</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 1.

<sup>22</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>23</sup> Казна и бюджет. С. 100.

<sup>24</sup> Козырин А.Н. У истоков финансового права : вступ. статья // Золотые страницы финансового права. Москва, 1998. Т. 1. С. 10.

<sup>25</sup> Поветкина Н.А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 17.

<sup>26</sup> Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. 4-е изд. Москва, 2010. С. 22.

<sup>27</sup> Саттарова Н.А. К вопросу о бюджете // Финансовое право. 2008. № 1.

<sup>28</sup> Васильева Е.А., Власов С.А., Пономаренко А.А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2009. № 3. С. 384.

<sup>29</sup> Саттарова Н.А. Указ. соч.

<sup>30</sup> Буневич К.Г. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. курс. URL: <https://online.muiv.ru/media/lib/books/byudzhelnaya-sistema-rossijskoj-federatsii/xbook120/book/index/index.html>.

<sup>31</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Н.И. Химичевой. С. 185.

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Уиллоуби У.Ф. Движение к бюджетной реформе в США : пер. с англ. // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафршца, А. Хайда. Москва, 2003. С. 52.

<sup>34</sup> Там же. С. 53.

<sup>35</sup> Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. New York, 1959. URL: <https://books.google.co.uk>.

<sup>36</sup> Поветкина Н.А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 101 - 110.

Поступила в редакцию 04.09.2015 г.