



## Предмет бюджетного права: от истории к современности

**Г.А. Хаитов**

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

<https://orcid.org/0000-0003-3572-639X>; Researcher ID AAP-8041-2021; [g.khaitov@mail.ru](mailto:g.khaitov@mail.ru)

### АННОТАЦИЯ

В статье отмечается, что законодательное закрепление содержания бюджетных правоотношений не решило проблему определения предмета бюджетного права. При этом определение предмета бюджетного права остается важным вопросом, от решения которого зависит траектория развития теории и практики правового регулирования бюджетной деятельности. Анализируются подходы к определению предмета бюджетного права в отечественной науке в досоветский, советский и современный периоды. Отмечается тенденция к расширению предмета правового регулирования современного российского бюджетного законодательства, в том числе автор приводит примеры правовых норм, регулирующих отношения, выходящие за рамки бюджетных отношений: положения о государственном задании, о субсидиях юридическим лицам, о закупках для государственных (муниципальных) нужд и др. Указано, что на современном этапе бюджетное законодательство впервые явилось правовой основой для регулирования многих общественных отношений, прямо или косвенно связанных с бюджетными расходами, в связи с чем в правотворческой и правоприменительной практике возникают проблемы, связанные с соотношением норм бюджетного права и норм других отраслей права. Наряду с обозначенными тенденциями автор указывает на недостаточное регулирование бюджетным правом отдельных сфер, например, финансирование расходов на социальное обеспечение населения. В завершение указывается на необходимость возобновления научной дискуссии, касающейся определения предмета правового регулирования бюджетного законодательства и предмета бюджетного права в России.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бюджетное право; бюджетное законодательство; предмет бюджетного права; бюджетные отношения, финансовые отношения

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Хаитов Г.А. Предмет бюджетного права: от истории к современности // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22, № 2. С. 158–165. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).158-165

## The subject of budgetary law: from history to modernity

**G.A. Khaitov**

Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation

<https://orcid.org/0000-0003-3572-639X>; Researcher ID AAP-8041-2021; [g.khaitov@mail.ru](mailto:g.khaitov@mail.ru)

### ABSTRACT

The article notes that the legislative consolidation of the content of budgetary legal relations did not solve the problem of determining the subject of budgetary law. At the same time, the definition of the subject of budget law remains an important issue, and solution of the trajectory of development of the theory and practice of legal regulation of budgetary activity depends on it. The approaches to define the subject of budget law in domestic science in the pre-Soviet, Soviet and modern periods are analyzed. There is a tendency to expand the subject of legal regulation of modern Russian budget legislation, the author gives examples of legal norms governing relations that go beyond budgetary relations: provisions on a state task, on subsidies to legal entities, on procurement for state (municipal) needs, etc. ... The article indicates that at the present stage, budget legislation for the first time was the legal basis for regulating many public relations directly or indirectly related to budget expenditures, due to which, in lawmaking and law enforcement practice, problems arise associated with the relationship between the norms of budget law and the norms of other branches of law. Along with the indicated tendencies, the author points to the insufficient regulation of certain areas by the budgetary law, for example, financing of expenditures on social security of the population. In conclusion, the author points out the necessary to renew the scientific discussion concerning the definition of the subject of legal regulation of budget legislation and the subject of budget law in Russia.

### KEYWORDS

budget law; budget legislation; subject of budget law; budgetary relations, financial relations

### FOR CITATION

Khaitov G.A. The subject of budgetary law: from history to modernity. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2021;22(2):158–165. (In Russ.) DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).158-165

Традиционно российское законодательство строится по отраслевому признаку, предполагающему выделение отраслей законодательства, которые, как правило, соответствуют отраслям права (подотраслям или институтам). Отраслевое деление права очерчивает внутренние пределы правового регулирования, которое имеет значение для способности права эффективно воздействовать на общественные отношения [1, с. 4].

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ)<sup>1</sup>, принятый в 1998 году, впервые на законодательном уровне выделил в системе российского законодательства бюджетное законодательство и легально закрепил содержание бюджетных правоотношений, тем самым фактически определив предмет правового регулирования бюджетного законодательства и предмет бюджетного права как составной части финансового права.

Вместе с тем, несмотря на законодательное регламентирование данных основополагающих вопросов, определение предмета бюджетного права остается важным и в какой-то степени дискуссионным вопросом, от решения которого зависит траектория развития бюджетно-правовой теории и практики. Более того, переосмысление содержания ряда финансово-правовых институтов, среди которых ведущая роль отводится бюджетному праву, является необходимым условием инновационного развития России [2, с. 8].

Именно предмет правового регулирования является тем фундаментом, на основе которого строится вся система правовых предписаний, регулирующих соответствующие общественные отношения, именно он проводит границы между различными отраслями права (соответственно, отраслями законодательства), позволяет разрешать правовые коллизии, выступает «незримым ограничителем» для правотворческих органов и правоприменителей.

С развитием науки финансового права (и бюджетного права как его составной части) учеными предлагались различные подходы к определению его предмета. На рубеже XIX–XX века В.А. Лебедев уравнивал понятия «финансовое законодательство» и «финансовое право», которые определял как правила финансового хозяйства, облеченные в известные законодательные нормы. При этом финансами он называл «все вообще средства, которые государство может иметь для выполнения своих целей» [3, с. 36]. В сво-

ем учебнике «Финансовое право» В.А. Лебедев с учетом существовавших в тот исторический период реалий не проводил конкретных границ между отраслями законодательства, фактически относя к нормам финансового права различные правила как в сфере государственного управления, так и обычного хозяйствования.

В советской юридической науке имелся спор о выделении финансового права (и, соответственно, бюджетного права как его составной части) в качестве самостоятельной отрасли права, о его соотношении с административным и хозяйственным правом. Е.А. Ровинский, обосновывая выделение бюджетного права в качестве составной части финансового права как самостоятельной отрасли, включал в предмет бюджетного права определение бюджетного устройства, регулирование отношений по поводу распределения средств между бюджетами различных видов и их расходования, а также порядка и сроков формирования и исполнения бюджетов (бюджетный процесс) [4, с. 103–104].

М.И. Пискотин указывал, что бюджетное право «регулирует организационно-финансовые отношения, которые в силу своей природы могут существовать только между различными государственными органами» [5, с. 55]. Таким образом, предмет правового регулирования бюджетного законодательства, по его мнению, ограничивался фактически только вопросами бюджетного устройства государства, бюджетного планирования и исполнения бюджета (в части организационно-распорядительной деятельности государственных органов). Тем самым из сферы действия бюджетного законодательства исключались многочисленные отношения, связанные с использованием средств бюджета другими субъектами, не являющимися государственными органами.

В целом схожего мнения придерживалась Н.И. Химичева, относя к предмету бюджетного права определение бюджетного устройства СССР, союзных и автономных республик, определение состава доходов и расходов государственного бюджета, определение принципов разграничения доходов и расходов между входящими в государственный бюджет СССР бюджетами, определение компетенции (прав) Союза ССР, союзных, автономных республик и административно-территориальных единиц в сфере бюджета, регулирование бюджетного процесса, т. е. порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР в целом и его составных частей, а также порядка составления, рассмотрения и утверж-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

дения отчета об исполнении бюджета [6, с. 21]. Важное мнение высказывалось Н.И. Химичевой о том, что сложившееся в науке устойчивое определение предмета бюджетного права как совокупности юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда, нечетко определяет границы предмета бюджетного права, поскольку «помимо собственно бюджетных отношений сюда подойдут отношения, возникающие также по поводу образования или использования общегосударственного денежного фонда, но обладающие иными признаками и потому регулируемые другими разделами (институтами) советского финансового права или даже иными отраслями права» [6, с. 21].

Данный вывод основан на фактически сложившемся в тот период правовом регулировании бюджетных отношений. Анализ существовавшей правовой базы в этой сфере показал, что на законодательном уровне к бюджетным отношениям относились исключительно отношения, возникающие в связи с составлением, утверждением и исполнением бюджетов государственными органами, а также отношения, связанные с правами публичных образований СССР в сфере финансов<sup>2</sup>. К фактическому использованию бюджетных средств в хозяйственной жизни применялись нормы других отраслей права (административного, хозяйственного права).

В 1990-е годы, до принятия БК РФ, законодательное регулирование бюджетных отношений строилось на заложенных в советском праве принципах.

Так, существовавшие законодательные акты<sup>3</sup> фактически ограничивались регулиро-

ванием именно организационных отношений между публичными субъектами (самой Российской Федерацией и ее субъектами) и государственными органами, ставя во главу вопросы формирования и утверждения бюджета. Законодатель тяготел к регламентации общих принципов расходования средств бюджета, классифицировал бюджетные расходы на текущие расходы и расходы бюджета развития, при этом не включая в предмет правового регулирования бюджетно-правовых законодательных актов вопросы конкретных направлений использования бюджетных средств, не устанавливая каких-либо требований к нормативным правовым актам, которыми обуславливается осуществление соответствующих расходов.

Первая редакция БК РФ впервые четко установила, что относится к бюджетным правоотношениям (т. е. легально закрепила предмет бюджетного законодательства). С законодательным закреплением этих вопросов в научной литературе предмет бюджетного права стал отождествляться с закрепленным в БК РФ понятием бюджетных отношений и соотносился со структурой БК РФ.

В то же время, например, Ю.А. Крохина предложила подходы к определению концепции бюджетного права, предусматривающие детализацию предмета бюджетного права выделением обособленных групп общественных отношений и выделением атрибутивных (исключительных) и примыкающих (смежных) отношений, которые не всегда совпадали с положениями БК РФ. Представляется важным мнение Ю.А. Крохиной о том, что предмет бюджетного права не есть застывшая правовая конструкция, соответственно, автором делался вывод о его взаимосвязи с бюджетным законодательством и волей государства [7, с. 25].

Тем не менее именно после принятия БК РФ, т. е. с появлением легального определения предмета правового регулирования бюджетного законодательства, научная дискуссия о предмете бюджетного права была фактически свернута.

На первых порах БК РФ в целом соотносился с заявленным предметом. Например, среди прочего, первая редакция БК РФ впервые предусмотрела девять форм расходов бюджетов и раскрыла их содержание. При этом содержание форм расходов было раскрыто лаконично, что давало возможность законодателю при регулировании конкретных общественных отношений фактически самостоятельно определить

<sup>2</sup> О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 30 окт. 1959 г. // Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221. (Утратил силу).

<sup>3</sup> О государственном внутреннем долге Российской Федерации : Закон РФ от 13 нояб. 1992 г. № 3877-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 4; О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу : Закон РФ от 15 июля 1992 г. № 3303-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 34. Ст. 172; Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10 окт. 1991 г. № 1734-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543; Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : Закон РФ от 15 апр. 1993 г. № 4807-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635. (Акты утратили силу).

отнесение расходов на реализацию вновь принимаемых законов к тем или иным формам. Тем самым механизмы использования бюджетных средств оставались за пределами предмета правового регулирования бюджетного законодательства и регулировались нормами других отраслей.

В ходе развития бюджетной системы России БК РФ претерпел существенные изменения, многие из которых свелись не только к формализации и совершенствованию бюджетного процесса, но и к регулированию различных вопросов финансового обеспечения нужд государства.

Федеральный закон от 26 апреля 2007 года «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Федеральный закон от 26 апреля 2007 года) внес ряд существенных изменений в большинство положений БК РФ, установив общие принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации и применительно к расходам бюджета закрепив в качестве базового для бюджетного законодательства Российской Федерации понятие расходного обязательства, реализуемого по формам бюджетных ассигнований. Фактически в БК РФ были смещены акценты с «управления бюджетными ресурсами» к «управлению результатами» [8, с. 22]. При этом понятие бюджетных правоотношений не претерпело существенных и содержательных изменений.

С принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 года была заложена тенденция к детализированной регламентации в БК РФ и принимаемых на его основе нормативных правовых актах различных аспектов использования бюджетных средств. Как показывает практика, текущая редакция БК РФ и система актов бюджетного законодательства привела к существенному расширению предмета правового регулирования бюджетного права, на что совершенно справедливо указывают отдельные авторы [9, с. 223]. Следует подчеркнуть взаимопроник-

новение бюджетного права и других правовых институтов (отраслей), некое доминирование его над нормами других отраслей права, регулирующих правоотношения, элементом которых, как в и бюджетных правоотношениях, выступают участники бюджетного процесса или средства бюджета.

Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона № 390549-4<sup>5</sup>, который в дальнейшем был принят как Федеральный закон от 26 апреля 2007 года, непосредственно в БК РФ создавалась законодательная основа установления расходных обязательств, по сути, требования к нормативным правовым актам, договорам, в результате принятия (заключения) которых возникают расходные обязательства.

Так, именно в БК РФ, а не в Гражданском кодексе Российской Федерации<sup>6</sup> (далее — ГК РФ) или федеральном законе, регулирующем статус государственных и муниципальных учреждений, было введено понятие государственного (муниципального) задания, установлены принципы его формирования как документа, характеризующего объем, перечень, качество и условия оказания государственных (муниципальных) услуг. Именно БК РФ выступает правовой основой для принятия Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования нормативного правового акта, определяющего порядок формирования государственного (муниципального) задания.

Несмотря на то, что в БК РФ государственное (муниципальное) задание закрепляется как бюджетно-правовой инструмент (как инструмент определения размера бюджетных средств, выделяемых государственному (муниципальному) учреждению) и инструмент контроля использования соответствующих бюджетных средств, на практике государственное (муниципальное) задание выступает фактическим ориентиром для всей текущей деятельности учреждения и критерием оценки деятельности учреждения с точки зрения не только финансовой дисциплины, но

<sup>4</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : Федер. закон от 26 апр. 2007 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

<sup>5</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 390549-4 // Система обеспечения законодательной деятельности : офиц. сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/390549-4>.

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.



и качества предоставляемых услуг в целом. Такие подходы сформированы как на федеральном<sup>7</sup>, так и на региональном<sup>8</sup> уровнях.

Например, в Иркутской области расчет нормативных затрат на оказание государственных услуг при формировании государственного задания осуществляется на основании стандартов качества оказания государственной услуги (выполнения работ)<sup>9</sup>. Главным распорядителям средств областного бюджета Иркутской области (исполнительным органам государственной власти Иркутской области, выполняющим функции учредителя государственных учреждений) в рамках бюджетно-правового регулирования предписано утвердить указанные стандарты на основе общих требований, утвержденных Правительством Иркутской области в постановлении от 31 декабря 2010 года № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации». Таким образом, фактически на основе

<sup>7</sup> О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации : Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 451 // СПС «Консультант-Плюс». (Документ опубликован не был); Об утверждении целевых показателей эффективности работы федеральных государственных бюджетных учреждений и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, критериях оценки эффективности и результативности работы их руководителей и Положения о выплатах стимулирующего характера руководителям федеральных государственных бюджетных учреждений и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации : Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 807н // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21 декабря 2017 г.

<sup>8</sup> Об утверждении Положения о размерах, порядке и условиях установления выплат стимулирующего характера руководителям областных государственных учреждений, подведомственных министерству имущественных отношений Иркутской области : Приказ министерства имущественных отношений Иркутской области от 29 окт 2015 г. № 63-мпр // Областная. 2015. 4 дек.; Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности государственной образовательной организации Иркутской области, подведомственной министерству труда и занятости Иркутской области : Приказ министерства труда и занятости Иркутской области от 2 июля 2015 г. № 54-мпр // Областная. 2015. 7 авг.

<sup>9</sup> О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации : Постановление Правительства Иркутской области от 31 дек. 2010 г. № 348-пп // Областная. 2011. 26 янв.

норм бюджетного законодательства происходит регламентация процесса оказания государственных услуг, устанавливаются показатели качества оказания таких услуг с точки зрения удовлетворенности получателей услуг и технических характеристик.

Другим примером расширения предмета правового регулирования бюджетного законодательства может служить установление в БК РФ требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг.

Важно отметить, что такие нормативные правовые акты в силу того, что правовой основой их принятия выступает статья 78 БК РФ, исходя из статьи 2 БК РФ, в какой-то степени можно отнести к числу актов бюджетного законодательства. В то же время субъектами правоотношений, возникающих в связи с предоставлением субсидий, со стороны получателя субсидий выступают лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса (перечень участников бюджетного процесса закреплен в статье 152 БК РФ), что свидетельствует о том, что в силу статьи 1 БК РФ такие отношения не могут рассматриваться в качестве бюджетных.

Кроме того, например, предоставление субсидий в целях возмещения расходов юридических лиц в связи с оказанием ими услуг по бесплатному проезду льготных категорий граждан носит некий «гибридный» вариант договора перевозки. Более того, именно из ГК РФ вытекает обязанность государства компенсировать перевозчикам их расходы (пункт 5 статьи 790). Возможно, в данном случае стоит говорить о гражданско-правовых, а не о бюджетных правоотношениях? Но сложившаяся, например в Иркутской области, практика диктует применение именно статьи 78 БК РФ<sup>10</sup>, соответственно, относя эти правоотношения к бюджетным.

<sup>10</sup> О бесплатном проезде отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2013–2023 гг. : Постановление Правительства Иркутской области от 12 марта 2013 г. № 81-пп // Областная. 2013. 25 марта; Об обеспечении равной доступности услуг общественного транспорта в Иркутской области для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Иркутской области : Постановление Правительства Иркутской области от 18 нояб. 2013 г. № 521-пп // Областная. 2013. 27 нояб.

Более удачной конструкцией, когда бюджетное законодательство не начинает регулировать отношения, отнесение которых к бюджетным правоотношениям вызывает споры, является отсылка в статье 72 БК РФ к законодательству о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, на текущем этапе БК РФ применительно к расходам бюджетов урегулировал механизм осуществления данных расходов, частично начав регулировать не бюджетные, а смежные правоотношения.

В качестве исключения из этого правила можно указать бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения (статья 74<sup>1</sup> БК РФ), иными словами, публичные нормативные обязательства. В пояснительной записке к проекту федерального закона № 390549-4 указывалось, что «на данном этапе развития бюджетного законодательства Российской Федерации предлагается ограничиться законодательным определением общей специфики только этой формы бюджетных ассигнований, имея в виду, что в дальнейшем, после практической апробации в течение нескольких бюджетных циклов, соответствующие нормы могут быть детализированы и, при необходимости, введены в отношении других форм расходных обязательств и соответствующих бюджетных ассигнований».

На сегодняшний момент положения, касающиеся этой формы бюджетных ассигнований, остаются не детализированными, что оставляет законодателю (другим правотворческим органам) максимальную свободу в регулировании механизмов социальной поддержки населения, оставляя регулирование этих вопросов праву социального обеспечения.

Следует отметить, что имеющаяся тенденция к расширению предмета правового регулирования бюджетного законодательства путем включения в систему бюджетного права норм, регулирующих вопросы использования бюджетных средств, с одной стороны, служит гарантией обеспечения такого принципа бюджетной системы Российской Федерации, как принципа эффективности использования бюджетных средств (статья 34 БК РФ), сводит к минимуму возникновение пробелов правового регулирования, повышает качество нормативных правовых актов об установлении расходных обязательств. Финансистами и отдельными экономистами активно приводятся аргументы в пользу дальней-

шей детализации бюджетного законодательства, целью которой они видят рациональное и максимально эффективное использование бюджетных средств [10].

С другой стороны, это может свидетельствовать о юридикации, т. е. избыточности правового регулирования, которая препятствует гибкому применению бюджетного законодательства в быстро изменяющихся условиях, что приводит к нестабильности правового регулирования. Так, только по состоянию на апрель 2021 года было принято 124 федеральных закона о внесении изменений в БК РФ; в зависимости от текущей экономической ситуации законодатель нередко прибегает к приостановлению действия отдельных положений БК РФ, установлению временного правового регулирования. Детализация в бюджетном законодательстве вопросов, связанных с использованием бюджетных средств, не позволяет быстро реагировать на запросы общества. Так, по данным сайта по продвижению общественных инициатив (петиций) Change.org гражданами Российской Федерации выдвигалось девять петиций с предложениями об изменении БК РФ<sup>11</sup>.

Кроме того, перед правоприменителями и правотворческими органами при решении вопросов об установлении новых расходных обязательств (особенно при необходимости использования бюджетных средств на направления, которые ранее в принципе отсутствовали в плоскости публичных финансов) нередко возникает проблема увязки вводимого расходного обязательства с требованиями бюджетного законодательства по соответствующим формам бюджетных ассигнований. Актуальна данная проблема, например, при введении новых механизмов социальной поддержки граждан. Если исходить из того, что социальная поддержка составляет предмет правового регулирования социального законодательства (права социального обеспечения), то законодатель свободен в установлении фактически любых норм права в этой сфере, если устанавливаемое правовое регулирование не противоречит Конституции Российской Федерации и международным актам, входящим в состав правовой системы Российской Федерации. К таким выводам, в частности, не-

<sup>11</sup> Глобальная платформа для ваших кампаний : офиц. сайт. URL: <http://change.org>.

однократно приходил Конституционный Суд Российской Федерации<sup>12</sup>.

Однако гипотетически возможна ситуация, при которой не противоречащие Конституции

<sup>12</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855; По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М.В. Чайковского : Постановление Конституционного Суда РФ от 8 окт. 2019 г. № 31-П // Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5796; По делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки В.Н. Фоминой : Постановление Конституционного Суда РФ от 16 марта 2018 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. 2018. № 13. Ст. 1869.

Российской Федерации и международным актам законы в сфере социальной поддержки, являющиеся «специальными» (исходя из общетеоретических принципов, в рамках разрешения коллизий с бюджетным законодательством подлежат применению эти законы), могут быть нивелированы требованиями бюджетного законодательства, поскольку без соблюдения этих требований бюджетные средства на исполнение указанных законов не могут быть выделены.

Таким образом, следует констатировать, что на сегодняшний момент предмет правового регулирования бюджетного законодательства (следовательно, и предмет бюджетного права) расширился за счет регулирования отношений, связанных с использованием бюджетных средств не только участниками бюджетного процесса, но и юридическими лицами, гражданами. Этот вызов требует от юридической науки ответа в виде возврата к дискуссии по вопросу определения предмета бюджетного права и выработки по ее результатам конкретных предложений в части нормативного регулирования предмета бюджетного права.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зайцева Е.С. Отраслевые пределы правового регулирования: постановка проблемы / Е.С. Зайцева // Академический юридический журнал. — 2020. — № 3. — С. 4–8.
2. Арбатская Ю.В. Влияние отдельных финансово-правовых институтов на инновационное развитие России / Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева, М.М. Винокурова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. — 166 с.
3. Лебедев В.А. Финансовое право : учебник / В.А. Лебедев. — Москва : Статут, 2000. — 461 с.
4. Финансовое право : учебник / под ред. Е.А. Ровинского. — Москва : Юридическая литература, 1971. — 392 с.
5. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). — Москва : Юридическая литература, 1971. — 312 с.
6. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права / Н.И. Химичева. — Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1979. — 222 с.
7. Крохина Ю.А. Вопросы концепции бюджетного права Российской Федерации / Ю.А. Крохина // Журнал российского права. — 2002. — № 9. — С. 22–32.
8. Васильева Н.В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / Н.В. Васильева // Академический юридический журнал. — 2008. — № 2. — С. 22–28.
9. Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : монография / Ю.В. Пятковская ; под ред. Е.Ю. Грачевой. — Москва : Норма, 2017. — 288 с.
10. Баирова Э.В. Роль реестра расходных обязательств в повышении эффективности управления расходами регионального бюджета / Э.В. Баирова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2011. — № 1. — URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=7524>.

#### REFERENCES

1. Zaitseva E.S. Sectoral Limits of Legal Regulation: Problem Statement. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2020, no. 3, pp. 4–8. (In Russian).
2. Arbatskaya Yu.V., Vasil'eva N.V., Vinokurova M.M. *The Influence of Individual Financial and Legal Institutions to Innovative Development of Russia*. Irkutsk, Baikal State University Publ. 2014. 166 p.
3. Lebedev V.A. *Financial Law*. Moscow, Statut Publ., 2000. 461 p.
4. Rovinskii E.A. (ed.). *Financial Law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1971. 392 p.
5. Piskotin M.I. *Soviet Budgetary Law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1971. 312 p.

6. Khimicheva N.I. *Subjects of the Soviet Budget Law*. Saratov State University Publ., 1979. 222 p.
7. Krokhina Yu.A. Questions of the Concept of Budget Law of the Russian Federation. *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2002, no. 9, pp. 22–32. (In Russian).
8. Vasil'eva N.V. On some Problems of Drafting Budgets Plans, Reviewing and Approving Budgets of the Subjects of the Russian Federation and Municipalities. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2008, no. 2, pp. 22–28. (In Russian).
9. Pyatkovskaya Yu.V. Legal regulation of budget expenditures of a constituent entity of the Russian Federation. Moscow, Norma Publ., 2017. 288 p.
10. Bairova E.V. Role of Expenditure Obligations Register in Increasing Regional Budget Expenses Management Efficiency. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2011, no. 1. Available at: <http://brj-bgupep.ru/reader/article.aspx?id=7524>. (In Russian).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Григорий Александрович Хаитов — аспирант кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета; 664003, Российская Федерация, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: g.khaitov@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Grigory A. Khaitov — post-graduate student of the Department of Business and Financial Law, Baikal State University; 664003, Russian Federation, Irkutsk, st. Lenin, 11, e-mail: g.khaitov@mail.ru

Поступила в редакцию / Received 25.02.2021

Доработана после рецензирования / Revised 14.04.2021

Принята к публикации / Accepted 17.06.2021