

УДК 34

DOI: 10.25799/AR.2019.71.1.016

## **Исторические предпосылки и современные тенденции в определении источников бюджетного права**

**Крохина Юлия Александровна**

Доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова;  
завкафедрой правовых дисциплин,  
Высшая школа государственного аудита,  
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,  
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;  
e-mail: jkrokhina@mail.ru

### **Аннотация**

Понятие «источник права» – одно из самых сложных и дискуссионных в правоведении. Не являются исключением вопросы определения содержания термина «источник бюджетного права». Вместе с тем от четкого понимания сущности, состава, системы и иерархии, а также функций источников бюджетного права во многом зависят эффективность функционирования правовой системы общества, совершенствования финансово-правовой практики, укрепление законности и правопорядка в финансовой деятельности государства. Изучение термина «источник бюджетного права» актуально не только в период нарастающих социально-экономических противоречий в государстве, но и в период поиска совершенствования уже сложившихся бюджетных отношений, а также совершенствованием бюджетного процесса в целом. В статье дан анализ различных подходов к определению термина «источник права», проведен анализ существенных признаков данной категории. На основе проведенного исследования предложено авторское определение термина «источник бюджетного права».

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Крохина Ю.А. Исторические предпосылки и современные тенденции в определении источников бюджетного права // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 1А. С. 119-125.

### **Ключевые слова**

Источник права, источник бюджетного права, правовые средства, правовые формы, бюджетное законодательство.

## Введение

Изучение проблем развития и действия источников права занимает умы ученых с давних времен, является объектом тщательного научного осмысления. Среди ученых-юристов не вызывает сомнения, что термин «источник права» в юридическую лексику и научный оборот ввел древнеримский историк Тит Ливий. Впервые такую характеристику он применил при анализе Законов XII таблиц, назвав данный документ источником всего публичного и частного права [Hearn, 1883]. Однако Тит Ливий не раскрыл сущности и содержания нового термина. Для правоведов Древнего Рима было характерно смешение формы и содержания права (правовой нормы) [Savigny, 1840; Дождев, 2000]. Для римской юридической доктрины форма выражения права не была преобладающей и выражающей сущность явления. Признание какого-либо источника права было обусловлено тем, какая сила его породила, а точнее от влияния этой силы на жизнь общества [Родионова, 2005].

Как самостоятельная научная проблема вопрос об источниках права актуализировался только в XIX в., однако сразу стал носить острый дискуссионный характер.

## Основная часть

В России одно из первых упоминаний об источниках правового регулирования бюджетных отношений встречается в работах М.М. Сперанского, который в 1810г. в своей записке «План финансов» предложил придать государственному бюджету законодательный характер [Козырин, 1998]. Во второй половине XIX в. сформировались основные категории финансового права, которое выстроилось относительно правового регулирования государственных доходов и расходов, то есть фактически вокруг бюджетного права [Батяева и др., 2011]. Главной правовой формой источников финансового права в то время выступал закон, что вытекало из статьи 47 Основных Законов. Названная норма устанавливала, что «Империя Российская управляется на твердом основании положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих». Однако законы понимались достаточно широко и могли быть различных вариантов: «в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов, инструкций, манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения» (ст. 53 Основных Законов) [Пиголкин, 1998]. Как справедливо отмечал И.Т. Тарасов, источниками финансового права служат законы, а также обычаи и административные распоряжения, в той мере, в какой это допущено Высочайшим утверждением самодержавной власти [Тарасов, 1883]. Как видим, особенности, формы и содержание правовых актов, регулирующих бюджетные отношения государства в тот период, полностью определялись волей императора, а система и иерархия источников права еще не были выстроены.

Дальнейшее понятие источников финансового права содержится в учебнике известного исследователя русского финансового права Э.Н. Берендтса. Названный ученый включал в число форм познания финансового права «нормы, относящиеся к финансовому праву..., помещенные во всех томах Свода законов, иными словами, все законодательные акты (кодифицированные)». Примечательно, что к источникам бюджетного права в то время относили и доктринальные произведения. «Бюджетное право, писал Э.Н. Берендтс, – кодифицировано частными издателями, причем частные сборники норм, касающиеся бюджетного права, содержат также и правила, не вошедшие в Свод законов. Это работы В. Саковича и Н. Широкова «Правила и

формы сметного, кассового и ревизионного порядка» 1908 г. и И.С. Плехана «Бюджетные законы» 1911 г.» [Берендтс, 2010].

В современной правопонимании источники (формы выражения) права и его содержание являются не совпадающими категориями, однако в основе современных теоретических взглядов на понятие и содержание источников права нельзя не заметить преемственность идей древнеримских ученых.

Со времени первого упоминания термина «источник права» юридической наукой выработано множество подходов к пониманию категорий источников права, основывающихся на известные типы правопонимания и идеологический плюрализм [Кирилловых, 2015]. Дискуссия об определении термина «источник права» и его соотношении со смежными категориями продолжается до сих пор. В этой связи уместно привести позицию известного ученого-юриста С.Ф. Кечекьяна, который отмечал, что понятие «источник права» принадлежит к числу наиболее неясных в теории права. «Не только нет общепризнанного определения этого понятия, но спорным является даже сам смысл, в котором употребляются эти слова. ... Источник права – это не более как образ, который скорее должен помочь пониманию, чем дать понимание того, что обозначается этим выражением» [Кечекьян, 1946].

Более того, термин «источник права» может исследоваться в философском, материальном, социальном, идеологическом, политическом значении и др. [Баранов, 1993]. Например, представители социологического направления в юридической науке сводят понимание источника права к социальным условиям жизни общества или правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов [Трубецкой, 2000].

Материальный аспект понимания источника права показывает происхождение и развитие права. Идеологический – причины, обусловившие появление этого источника, отражает сущность права. Такое понимание источников права является предметом изучения теории правотворчества, философии и социологии права, истории государства и права России, истории государства и права зарубежных стран.

Источник права как первооснова наших знаний о бюджетном праве, как правило, употребляется в исторических науках о праве. Особую историческую ценность для ретроспективного познания бюджетного права могут представлять, например, «Русская правда», договоры русских князей с Византией, «Псковская судная грамота», «Новгородская судная грамота», которые устанавливали правовые основы взимания податей в пользу князя [История финансового законодательства России, 2003].

Предметом изучения юридической науки выступают источники права в специально-юридическом понимании, поскольку именно такие формы организации права отражают закономерности существования, внутреннего устройства и внешнего выражения права. Специально-юридическое понимание источников права позволяет рассматривать право, как реально существующий феномен, служащий упорядочению общественных отношений, адекватной фиксации правового статуса субъектов права, регулированию их взаимоотношений и охране установленного государством правопорядка. Такое понимание источников права имеет как доктринальное, так и практическое значение. К числу источников бюджетного права в социально-юридическом понимании относятся, например, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Закон Тюменской области от 06.12.2005 № 416 (ред. от 25.02.2015) «О межбюджетных отношениях в Тюменской области».

Многообразие внутреннего содержания категории «источник права» исследовано А.А.

Васильевым, который предлагает рассматривать ее в следующих пяти аспектах [Васильев, 2012]. На наш взгляд, выделенные аспекты понимания источника права в полной мере отражают сущность и содержание понятия «источник бюджетного права», могут быть применены для его характеристики, поскольку общее всегда оказывает влияние на частное, переносит на составные части свои характерные признаки.

Во-первых, в аспекте этимологии слова, его общеупотребительного смысла. «Словарь русского языка» С.И. Ожегова толкует источник в таких значениях: 1) струя жидкости, вытекающая из земли; 2) то, что дает начало чему-нибудь, откуда исходит что-нибудь; 3) письменный памятник, документ, на основе которого строится научное исследование (15). Именно второй и третьи значения слова «источник» позволили имплементировать его языковое значение в юриспруденцию.

Во втором аспекте источник права можно понимать, как исходное направление, мотив (причина), реальность (фактор), сила, вызывающие к жизни право. Данный аспект во многом обусловлен уровнем развития общества, в котором он появляется и действует, уровнем его экономического, политического, социального, культурного развития, поскольку определяют уровень правосознания как правотворцев, так и правоприменителей. Источники права приобретают черты формальной определенности, общеобязательности, гарантированности государственной силой принуждения, нормативности. В таком аспекте целесообразно рассматривать, например Закон Московской области от 22.10.2010 № 123/2010-ОЗ (ред. от 20.06.2016) «О межбюджетных отношениях в Московской области», Закон Калужской области от 23.06.2016 № 100-ОЗ (ред. от 07.12.2016) «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проекта закона Калужской области об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Относительно рассматриваемого аспекта понимания источника права в научной литературе высказаны иные позиции. Так, М.В. Кузнецова приходит к выводу, что в юридической литературе термин «источник права» используется в двух различных значениях: в значении «материального источника права» или «источника права в материальном смысле» и в значении «формального источника права», то есть «источника права в формальном смысле». К материальному источнику права автор относит явления и факторы, которые порождают позитивное право, различные общественные отношения, идеологические и духовные принципы, материальные условия и т.п. К формальному источнику права автор относит форму внешнего выражения положений действующего права. Далее М.В. Кузнецова предлагает считать источником права правотворческую деятельность, в результате которой создаются нормативные правовые акты, то есть эта деятельность получает некую внешнюю форму выражения [Кузнецова, 2014].

В третьем аспекте источник права понимается в информационном, идеологическом смысле. Здесь источник права выражается в тех исходных началах, основных идеях, концепциях, принципах, воззрениях, которые оказываются приемлемыми для действующего позитивного права. Подобный аспект понимания источника бюджетного права присущ, например, Посланию Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016, «Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р, принципам бюджетной системы, закрепленным в статье 28 БК РФ.

Четвертый аспект понимания источника права отражает его предназначение в качестве инструмента системного анализа правовых явлений в исторической ретроспективе. В таком

понимании источники права могут рассматриваться в качестве источников познания правовых систем прошлого и современности. Здесь источники права предстают в вещественном виде, как документы, археологические памятники, нормативные правовые акты, решения правоприменителей, объективированные материалы, содержащие или основанные на правовых обычаях, исследования и пояснения ученых прошлых лет. В подобном аспекте можно понимать такие источники бюджетного права, как, например, «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений» от 25.05.1862 г., Манифест от 28.01.1811 «О устройстве Главного управления ревизии государственных счетов», Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик».

Далее также следует согласиться с А.А. Васильевым [Васильев, 2012], что в пятом аспекте источник права понимается в формально-юридическом значении и выступает синонимом внешней форме выражения права. Здесь источник права понимается как форма его существования и выражения вовне. Именно этот аспект понимания права отражает его истинно юридическое значение. Данный аспект источника бюджетного права отражен, например, в ст. 2 БК РФ «Структура бюджетного законодательства», в ст. 3 «Нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения», ст. 11 БК «Правовая форма бюджетов».

### Заключение

Тем самым, современное понимание источников права сводится к тому, что это правовые средства, с помощью которых правовые идеи воплощаются в юридические решения, обеспечивающие реализацию правовых идей. Исходя из данной предпосылки источники бюджетного права правомерно определить как внешние конкретные формы выражения бюджетного права, т.е. правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, регулирующие общественные отношения в сфере бюджетной деятельности [Крохина, 2014].

Иными словами, под источниками бюджетного права как подотрасли финансового права следует понимать официально признаваемые государством правовые формы, содержащие бюджетно-правовые предписания, в совокупности образующие систему источников позитивного бюджетного права (законы, международные договоры, подзаконные нормативные правовые акты и т.д.). Что касается источников бюджетного права как отрасли правовой науки, то ими наряду с нормативными правовыми актами и иными источниками финансового права служат также различные научные источники – монографии, диссертации, статьи и т.п. В свою очередь, совокупность вышеназванных источников, дополненная соответствующими учебниками, учебно-методической литературой, составляет систему источников бюджетного права как учебной дисциплины.

### Библиография

1. Баранов В.М. Формы (источники) права // Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 249.
2. Батяева А.Р. и др. Финансовое право. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. С. 81-90.
3. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. СПб., 1914. 453 с.
4. Васильев А.А. Правовая доктрина как источник права // Публично-правовые исследования. 2012. № 2. С. 44-45.
5. Дождев Д.В. Римское частное право. М., 2000. С. 112.
6. История финансового законодательства России. М., 2003. С. 81.
7. Калинин А.Ю., Комаров С.А. Форма (источник) права как категория в теории государства и права //

- Правоведение. 2000. № 6. С. 3.
8. Кечекьян С.Ф. О понятии права // Ученые записки МГУ. 1946. Вып. 116. С. 3.
  9. Кирилловых А.А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования // Законодательство и экономика. 2015. № 8. С. 29-41.
  10. Козырин А.Н. (ред.) У истоков финансового права. М., 1998. 432 с.
  11. Крохина Ю.А. Бюджетное право России. М.: Юрайт, 2014. С. 77.
  12. Кузнецова М.В. Понятие и сущность источников права // История государства и права. 2014. № 12. С. 15-18.
  13. Пиголкин А.С. (ред.) Закон: создание и толкование. М.: Спарк, 1998. С. 50.
  14. Родионова О.М. Развитие научных представлений об источниках права (на примере источников гражданского права) // Правоведение. 2005. № 3. С. 135.
  15. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. Элементарный состав. М.: Юстицинформ, 2000. Т. 1. С. 120-124.
  16. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. Ярославль, 1883.
  17. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1999. С. 98.
  18. Hearn K. The Theory of Legal Duties and Rights. London, 1883. P. 31-32.
  19. Savigny F. System des heutigen romischen Rechts. Berlin, 1840. S. 105.

## **Historical background and current trends in determining sources of budget law**

**Yuliya A. Krokchina**

Doctor of Law, Professor,  
Professor at the Department of Civil Law Disciplines,  
Plekhanov Russian University of Economics;  
Head of the Department of Legal Disciplines,  
Graduate School of State Audit,  
Lomonosov Moscow State University,  
119991, 1, Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation;  
e-mail: jkrokchina@mail.ru

### **Abstract**

The concept of “source of law” is one of the most complex and debatable in jurisprudence. The definition of the content of the term “source of budget law” is no exception. However, a clear understanding of the essence, composition, system and hierarchy, as well as functions of sources of budget law largely depend on the efficiency of the legal system of society, improving financial and legal practices, strengthening the rule of law in the financial activities of the state. The study of the term “source of budget law” is relevant not only in the period of growing socio-economic contradictions in the state, but also in the period of the search for improvement of already established budgetary relations, as well as the improvement of the budget process as a whole. The article provides an analysis of various approaches to the definition of the term “source of law”, the analysis of the essential features of this category. Based on the study, the author proposed the definition of the term “source of budget law”. The sources of budget law as a sub-sector of financial law should be understood as legal forms officially recognized by the state, containing budget-legal regulations, which together form the system of sources of positive budget law (laws, international treaties, sub-legal normative legal acts, etc.). As for the sources of budget law as a branch of legal science, they,

Yuliya A. Krokchina

---

along with normative legal acts and other sources of financial law, are also various scientific sources: monographs, dissertations, articles, etc.

### For citation

Krokhina Yu.A. (2019) Istoricheskie predposylki i sovremennye tendentsii v opredelenii istochnikov byudzhnogo prava [Historical background and current trends in determining sources of budget law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (1A), pp. 119-125.

### Keywords

Source of law, source of budget law, legal remedies, legal forms, budget legislation.

### References

1. Baranov V.M. (1993) Formy (istochniki) prava [Forms (sources) of law]. In: *Obshchaya teoriya prava: Kurs lektsii* [General Theory of Law: Course of lectures]. N. Novgorod.
2. Batyaeva A.R. (2011) *Finansovoe parvo* [Financial law]. Moscow: KONTRAKT, Volters Kluver Publ.
3. Berendts E.N. (1914) *Russkoe finansovoe parvo* [Russian financial law]. St. Petersburg.
4. Dozhdev D.V. (2000) *Rimskoe chastnoe parvo* [Roman private law]. Moscow.
5. Hearn K. (1883) *The Theory of Legal Duties and Rights*. London.
6. (2003) *Istoriya finansovogo zakonodatel'stva Rossii* [History of financial legislation of Russia]. Moscow.
7. Kalinin A.Yu., Komarov S.A. (2000) Forma (istochnik) prava kak kategoriya v teorii gosudarstva i prava [The form (source) of law as a category in the theory of state and law]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 6, p. 3.
8. Kechek'yan S.F. (1946) O ponyatii prava [On the concept of law]. *Uchenye zapiski MGU* [Proc. of MSU], 116, p. 3.
9. Kirillovykh A.A. (2015) Pravovaya doktrina i doktrinal'nost' v prave: k voprosu ob istochnikakh pravovogo regulirovaniya [Legal doctrine and doctrine in law: on the issue of sources of legal regulation]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 8, pp. 29-41.
10. Kozyrin A.N. (ed.) (1998) *U istokov finansovogo prava* [At the origins of financial law]. Moscow.
11. Krokhina Yu.A. (2014) *Byudzhnoe pravo Rossii* [Budget Law of Russia]. Moscow: Yurait Publ.
12. Kuznetsova M.V. (2014) Ponyatie i sushchnost' istochnikov prava [The concept and essence of the sources of law]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 12, pp. 15-18.
13. Pigolkin A.S. (ed.) (1998) *Zakon: sozdanie i tolkovanie* [Law: creation and interpretation]. Moscow: Spark Publ.
14. Rodionova O.M. (2005) Razvitie nauchnykh predstavlenii ob istochnikakh prava (na primere istochnikov grazhdanskogo prava) [The development of scientific ideas about the sources of law (for example, sources of civil law)]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 3, p. 135.
15. Savigny F. (1840) *System des heutigen romischen Rechts*. Berlin.
16. Strykh V.M. (2000) *Logicheskie osnovaniya obshchei teorii prava. Elementarnyi sostav* [The logical foundations of the general theory of law. Elementary composition]. Moscow: Yustitsinform Publ. Vol. 1.
17. Tarasov I.T. (1883) *Ocherk nauki finansovogo prava* [Essay on the science of financial law]. Yaroslavl.
18. Trubetskoi E.N. (1999) *Entsiklopediya prava* [Encyclopedia of law]. St. Petersburg.
19. Vasil'ev A.A. (2012) Pravovaya doktrina kak istochnik prava [Legal doctrine as a source of law]. *Publichno-pravovye issledovaniya* [Public law research], 2, pp. 44-45.