

**ТРАДИЦИИ И НОВАТОРСТВО
БЮДЖЕТНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ
В БЮДЖЕТНОМ КОДЕКСЕ РОССИИ
(к 25-летию принятия Бюджетного кодекса
Российской Федерации (1998 – 2023 гг.))**

АФАНАСЬЕВ Мстислав Платонович, д.э.н., mstafan@gmail.com, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор, главный научный сотрудник, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН; профессор Департамента политики и управления НИУ «Высшая школа экономики», Москва, Россия

ШАШ Наталия Николаевна, д.э.н., SHash.NN@rea.ru, профессор кафедры финансового менеджмента Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия

Прошло четверть века с момента принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это стало серьезным поводом для осмысления в бюджетной сфере тех интеллектуальных новаций и тех многолетних традиций, которые были заложены при формировании данного нормативного документа. Работоспособность этого кодифицированного законодательного акта доказана его применением в практической финансовой жизни российской экономики. Традиции в современном Бюджетном кодексе проявляются в преемственности раскрытия понятий бюджетного устройства и бюджетного процесса, начиная с «Правил о составлении...» 1862 г., а новаторство заключается в перспективности совершенствования Бюджетного кодекса через дальнейшее раскрытие понятия «публично правового образования» и «оптимальную децентрализацию» как направления последующих улучшений нынешнего Бюджетного кодекса России.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс России, бюджетное администрирование, проблема неплатежей, государственный долг, налоговый кодекс, публично правовое образование, оптимальная децентрализация

DOI: 10.47711/2076-3182-2023-4-48-61

Интеллектуальные предтече Бюджетного кодекса России. Интеллектуальные предтече Бюджетного кодекса России.

Интеллектуальная история Бюджетного кодекса России¹ началась достаточно давно. В частности, уже при Петре I существовал достаточно детализированный бюджетный классификатор доходов и особенно расходов бюджета. Здесь можно наблюдать продуманную структуру планирования и внятное распределение доходов (тогда – «приходов») и расходов государственной росписи по рубрикам с точностью до рубля. Например, за 1704 г.²

Впервые нормативный документ, который описывает бюджетное устройство и бюджетный процесс в России – предтече современного Бюджетного кодекса России – появился в результате реформ периода царствования Александра II в 1862 г.

Этот документ был подготовлен сотрудником Министерства финансов России, а потом и руководителем Государственного контроля России, В. А. Татариновым в результате его (и его коллег) двухгодичной поездки в страны Европы и Америки (страны G7 – на современном языке), где изучался долго и тщательно опыт функционирования бюджетных систем этих стран.

В итоге осмысления отечественной практики и зарубежных регламентов появился первый целостный нормативный акт о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской империи, который был высочайше утвержден 22 мая 1862 г. и достаточно широким образом опубликован.

Назывался этот документ – «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений»³.

Несомненным теоретическим предшественником и научным основанием этого бюджетного акта – нового для истории бюджетного администрирования в России – был подготовленный еще в 1810 г. знаменитый «План финансов» М.М. Сперанского⁴. И хотя этот план был в 1811 г. высочайше и в высшей

¹ См.: *Бюджетный кодекс Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2023 г. с учетом изменений об установлении особенностей исполнения бюджета 2023 г.* М. 2023. 624 с.

² См.: *Лебедев В. И. (сост.) Реформы Петра I. Сборник документов.* М. 1937 – С. 59-66.

³ См.: *Чистяков О.И., Новицкая Т.Е. (сост.) Реформы Александра II, сборник документов.* М. 1998. С. 191–203.

⁴ См.: *План финансов М.М. Сперанского.* В кн.: *Финансовые документы царствования императора Александра I, издано под ред. А.Н. Куломзина.* СПб. Тип. Безобразова. 1885. С. 1-72. *Наш анализ данного плана М.М. Сперанского представлен в работе: Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривошов А.В. Бюджет и бюджетная система. учебник для вузов в 2-х томах.* М. 2020. Т. 1. С. 23-3.

степени благосклонно поддержан, практическая его реализация наступила только через полвека.

До начала первого десятилетия XX века «*Правила о составлении...*» (1862 г.) успешно проработали, выполняя свои регламентирующие функции, с отдельными, например при С.Ю. Витте, но не принципиальными изменениями.

Опубликование Высочайшего манифеста от 17 октября 1905 г. «*Об усовершенствовании государственного порядка*»⁵ привело к расширению политических прав и свобод в России, в том числе и в бюджетной сфере, связанному с радикальным расширением полномочий Госдумы и переходу к открытости в сфере составления и исполнения государственной росписи (т. е. бюджета) России.

В целях реализации и развития основных положений Манифеста (1905 г.) был опубликован Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату от 8 марта 1906 г. «*Об утверждении правил о порядке рассмотрения росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных*»⁶. Эти правила с определёнными изменениями просуществовали до их переиздания в связи со сменой политического строя в России в 1917 г.

Практически сразу после революционных событий 1917 г. и после принятия первой Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г., где определялось вкратце бюджетное устройство России (там раздел 5 так и назывался – «бюджетное право») Совет народных комиссаров (СНК) утвердил первый декрет об организации бюджетного процесса по-новому регламенту.

Этот документ назывался «*Временные правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении смет государственных учреждений и общей росписи государственных доходов и расходов Российской республики на июль — декабрь 1918 года*»⁷.

⁵ См.: Манифест 17 октября 1905 г. (msu.ru).

⁶ См.: *Правила о порядке рассмотрения росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных*, изданные Государственным Советом. Спб. 1910. С. 12, а также, соответственно - ПСЗ III. Т. 26. № 27505.

⁷ См.: *Временные правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении смет государственных учреждений и общей росписи государственных доходов и расходов Российской республики на июль — декабрь 1918 года* // hist.msu.ru/ER/E/text/DEKRET/18-06-03-2.htm.

Сначала временные правила имели полугодовой, а затем годовой срок реализации, и впоследствии эти правила скрупулёзно уточнялись СНК и Народным комиссариатом финансов (Наркомфин – НКФ) практически ежегодно для каждого нового финансового года, т. к. поначалу бюджетное планирование было полугодовым и только с начала 20-х годов 20 века стало годовым.

Законотворчество в сфере бюджетного процесса также развивалось. Исключительно важным этапом стало принятие Постановления ЦИК и СНК ССР от 25 мая 1927 г. «*Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик*»⁸.

Следующим этапом развития бюджетного устройства и бюджетного процесса при советской власти в период хрущевской оттепели стало принятие закона «*О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик*»⁹, который описывал изменения в бюджетном устройстве.

Что же касается вопросов бюджетного процесса то, как и прежде в российской традиции, это было предметом нормотворчества Правительства. Так статья 46 этого закона определяла, что Совет министров устанавливает порядок утверждения правил составления исполнения государственного бюджета. Таким образом, это полномочие прямо делегировалось Правительству, а Правительство в свою очередь уже делегировало эти полномочия Министерству финансов.

Например, в исполнении этой же статьи 46 указанного Закона Министерство финансов 30 июля 1974 г. за номером 180 утвердило «*Правила составления и исполнения государственного бюджета СССР*»¹⁰, где были представлены изменения в бюджетном процессе.

Далее, по вертикали власти, Законы СССР дублировались законами союзных республик и приказами Минфинов республик.

В этот основополагающий закон о бюджетном устройстве 1959 г. последние изменения были внесены уже в период Перестройки в марте 1988 г. Затем он фактически утратил силу

⁸ См.: *Постановление ЦИК и СНК ССР от 25 мая 1927 года «Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»* - - *КонсультантПлюс (consultant.ru)*.

⁹ См.: *Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»* – *КонсультантПлюс (consultant.ru)*.

¹⁰ См.: *Приказ Минфина СССР от 30.07.1974 N 180 «Об утверждении Правил составления и исполнения Государственного бюджета СССР»* – *официальный текст документа (e-ecolog.ru)*.

в связи с принятием Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹¹, в который последние изменения вносились в июле 1996 г., то есть практически накануне принятия первого Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Здесь важно отметить, что это «перестроечный» закон о бюджетной системе России впервые в бюджетной истории нашей страны объединил в одном документе на уровне закона системные категориальные блоки и бюджетного устройства, и бюджетного процесса. Хотя и здесь оба этих блока были прописаны достаточно лапидарно, что потребовало дальнейшей нормотворческой работы над этими понятиями.

Предпосылки создания Бюджетного кодекса России. Экономические реформы периода Перестройки и радикальные гайдаровские реформы вызвали революционные изменения хозяйственной жизни нашей страны – введение частной собственности, свобода предпринимательской деятельности, а также внутренней и международной торговли, отказ от административного ценообразования и регламентации заработной платы и т. д. Все это потребовало существенного изменения бюджетного законодательства.

Первые законы новой России об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса были приняты еще в начале девяностых годов. Тогда же были приняты законы о бюджетных правилах формирования и использования внебюджетных фондов, которых тогда было четыре (пенсионный, социальный, медицинского страхования и занятости)¹² и они имели свои бюджеты, т. е. свои доходные и расходные части и требовали сбалансированности, как и бюджет всего государства.

По естественным причинам логики быстрого развития коренных экономических реформ, к середине девяностых годов XX века данные нормативно-законодательные акты стали существенно отставать от потребностей отечественной экономики

¹¹ См.: Закон РСФСР от 10.10.1991 N 1734-1 (ред. от 31.07.1995, с изм. от 10.07.1996) «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Консультант-Плюс (consultant.ru).

¹² В настоящее время в России существует два внебюджетных фонда: Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

и фактически перестали отвечать требованиям участников бюджетного процесса, от уровня рядового бюджетополучателя до правительственного уровня.

Какое-то время формирующиеся насущные бюджетные проблемы регламентировались временными правовыми актами с горизонтом действия на очередной финансовый год. Принимались т. н. «разовые» законы. Они регулировали процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета соответствующего бюджетного периода.

В тот же период действовало несколько более узких законодательных актов по отдельным вопросам бюджетного права. Например, это были нормативные акты, регулирующие внутренний долг России, социального страхования, деятельность Счётной палаты России, отдельные положения бюджетной классификации и т.д. и т.п. Этих документов было явно недостаточно. Кроме того, они содержали зачастую взаимопротиворечащие нормы.

На момент разработки проекта Бюджетного кодекса существовало некоторое количество законодательных актов в этой сфере на региональном и местном уровне. Это были акты различной формы и разной степени охвата проблемы, но так или иначе они все воспроизводили недостатки федерального законодательства.

Возник вопрос – как действовать в сложившейся ситуации. Исходя из общих соображений по поводу кодификация норм права как таковых, следует отметить, что, как правило кодифицируются те нормы права, которое уже нашли надёжную институциональную и временную опору в практике: хозяйственной, судебной, политической и т. д. В то время как изменения, например, годового государственного бюджета, имеют достаточно регулярный и гораздо более оперативные характер. Они носят технический характер. Эти правки скорее снимают текущие противоречия, нежели являются стратегическими вопросами.

В целом, правовое регулирование бюджетного процесса в тот сложный переходный период было весьма неравномерным. Одни важные бюджетные категории и нормы раскрывались всего несколькими словами, а малозначачим понятиям отводились целые статьи в законах.

Одни вопросы были проработаны лучше, а другие значительно хуже. Например, было мало норм, толкующих исполнение бюджетов различных уровней.

Когда возник вопрос формирования Бюджетного кодекса, то было несколько принципиальных подходов, каким образом это сделать. Сейчас можно уверенно сформулировать три варианта, в том виде как это сформулировал Министр финансов России А.Г. Силуанов¹³.

В первом случае предлагалось для построения Бюджетного кодекса инкорпорировать в единый документ все уже действующие федеральные законы, которые регулировали определённые бюджетные правоотношения, существовавшие в реальной жизни.

Второй вариант предлагал принятие документа, который будет регулировать только общие принципы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации.

Предполагалось, что в дальнейшем будут разработаны федеральные законы, регулирующие отдельные бюджетные правоотношения, в том числе межбюджетные, что особенно важно для федеративного государства.

В третьем случае предлагалось создание нового, по существу целостного законодательного акта, который будет подробно регламентировать не только общие принципы деятельности, но и все основные институты бюджетного законодательства.

В этом нормативном документе должна быть прописана правовая основа функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетного процесса, порядок регулирования международных отношений, основы бюджетного процесса и прочие сюжеты, связанные с функционированием бюджетных отношений.

Над проектом Бюджетного кодекса трудилась специальная рабочая группа, куда фактически вошли представители важнейших субъектов права и законодательной инициативы – это Правительство России, прежде всего от Министерства финансов России, а также обе палаты Федерального собрания Российской Федерации, кроме того, были представители науки и некоторых ведомств.

¹³ Силуанов А.Г. Бюджетный кодекс своевременно адаптируется к системным изменениям экономики // *Бюджет*, 2023, 07 (247). С. 15

Тактика принятия Бюджетного кодекса России. Бюджетный кодекс, как форма нормативного акта, появился достаточно случайно. В период 1992–1998 гг. – перехода России от дефицитной экономики к рыночной экономике – острой проблемой являлось проблема неплатежей. Причем неплатежи носили всеобъемлющий характер и охватывали как корпоративный сектор экономики, так и так государственный¹⁴.

Это были массовые неплатежи между предприятиями за поставку продукции, неплатежи по заработной плате во всех отраслях экономики. Неплатежи были по оплате налогов на федеральном, региональном и местном уровнях бюджетной системы.

Ситуация с неплатежами была весьма сложной и разрешилась (как известно) дефолтом августа 1998 г., когда наращивание государственного долга привело к невозможности его обслуживать и оплачивать. Кроме того, ещё было принято решение (помимо объявления дефолта) девальвировать национальную валюту рубль.

Понимание, что проблема платежей может закончиться критически для российской экономики, появилось уже в 1993 г., а с 1 января 1994 г. начался систематический сбор статистической информации о неплатежах по всем сегментам российской экономики. В 1996 г. создавались соответствующие правительственные комиссии, которые пытались скоординировать деятельность министерств и ведомств по решению проблемы неплатежей. В изучении данной проблемы принимало участие некоторое количество научных и исследовательских организаций.

Большую роль здесь играл Рабочий центр экономических реформ при Правительстве Российской Федерации (сокращенно – РЦЭР, ныне Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации). Отдел экспертизы РЦЭР под руководством талантливого экономиста П.В. Кузнецова (несколько позже зам. Руководителя этого ведомства) много сделал для изучения проблемы неплатежей.

В частности, к каждому заседанию Правительственной комиссии по совершенствованию системы платежей и расчетов

¹⁴ См.: Афанасьев М. П. *Корпоративное управление на российских предприятиях*. М. 2000. С. 235–337.

(Комиссия по неплатежам) готовились весьма подробные и новейшие аналитические материалы на базе статистики Росстата. Назывался данный аналитический ежемесячный документ «Финансы промышленности России», где давался серьезный анализ неплатежей с привлечением аппарата математической статистики.

Во всяком случае, проблемой неплатежей занимались на высоком политическом уровне. Однако было понятно, что аналитика не может решить этой проблемы. Поэтому возникло мнение, что решительное совершенствование системы налогообложения и самого налогового администрирования смогут решить данную проблему.

Поэтому продвижение и скорое принятие Налогового кодекса Российской Федерации¹⁵ стало существенном приоритетом деятельности всего Правительства. Но Налоговый кодекс в Госдуме (хотя им занимался лично выдающийся экономист и Первый заместитель Министра финансов России С.Д. Шаталов) не продвигался, и соответственно, экономическая ситуация с неплатежами становилась более сложной.

Когда в очередной раз Налоговый кодекс не удалось продвинуть в Госдуме, на совещании в Правительстве был принято решение, что раз не движется Налоговый кодекс, то нужно что-то сделать позитивное во взаимодействии Правительства России с Федеральным собранием России. Тогда родилась мысль, что если не проходит Налоговый кодекс, то будет предложен Парламенту Бюджетный кодекс. На волне успешного продвижения Бюджетного кодекса будет продвинут и Налоговый кодекс.

Надо отдать должное прогнозу. Именно так и получилось. Бюджетный кодекс был оперативно создан из той совокупности законопроектов по бюджетным вопросам, которые уже были внесены в Государственную думу и тех законопроектов, которые были на подходе в Правительство России. Все они были объединены и отредактированы рабочей группой, которая работала под руководством Минфина России, и ее возглавлял Первый заместитель Министра финансов России В.А. Петров.

¹⁵ См.: *Налоговый кодекс Российской Федерации в части 1 и 2 по состоянию на 1 октября 2023. М. Кодекс. 2023. 976 с.*

Судьба Бюджетного кодекса оказалась более успешной, чем Налогового кодекса. Работа над Бюджетным кодексом носила ярко выраженный консенсусный характер для всех трех основных сторон согласительного процесса – Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации.

Как и предполагалось, Бюджетный кодекс выполнил функцию некоего дружественного интеллектуального локомотива, который потянул за собой принятие Налогового кодекса. Бюджетный кодекс был принят и Государственной думой и Советом Федерации 17 июля 1998 г., а Налоговый кодекс был принят соответственно Государственной думой 16 июля 1998 г. и одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г. То есть законотворческая задумка удалась к общему удовлетворению.

Новый стержень бюджетного администрирования – публично правовое образование и «оптимальная децентрализация». В основе нового этапа совершенствования Бюджетного кодекса России с 2007 г., по мнению основного идеолога бюджетного законодательства в Минфине России – А.М. Лаврова, лежит понятие «публично правового образования»¹⁶. Это понятие впервые было введено в целом в российское законодательство комплексными поправками в Бюджетный кодекс, став новым фундаментальным этапом развития бюджетного законодательства. Публично правовое образование стало наиболее простым и эффективным способом определения состава понятия «расходные обязательства».

Логика опоры Бюджетного кодекса на понятие «публично правового образование» состоит в следующем: у каждого публично правового образования и созданных органов власти есть свои полномочные функции, то есть свои права и обязанности, для выполнения которых нужны денежные средства, поступающие в соответствующие бюджеты.

Данный атрибут публично правового образования в виде различных видов доходов налоговых, неналоговых, межбюджетных трансфертов, а также поступлений от источника финансирования дефицита, является решающим для его определения.

¹⁶ См.: Лавров А. М. *Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации» (цикл публикаций и документов (1998 – 2019 гг.))*. М. 2019.

В рамках регламентированных процедур бюджетного процесса органы власти, публично правовые образования и ими созданные юридические лица в пределах выделенных бюджетных средств принимают расходные обязательства от имени публичного правового образования. Это могут быть расходные обязательства различных типов, но всегда необходимые для выполнения публичными правовыми образованиями своих полномочий.

Затем выделенные денежные средства перечисляются физическим и юридическим лицам, в том числе бюджетным и автономным учреждениям, созданным и контролируемым публично правовым образованием для выполнения их полномочий.

Реализация логики развития публично правового образования могут быть представлена в виде взаимосвязанной последовательности бюджетных реформ, в том числе и прежде всего путем внесения поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Принятие соответствующих подзаконных актов и их правоприменение направлено на формирование рационального разграничения полномочий между публично правовыми образованиями, участниками бюджетного процесса и юридическими лицами, получающие средства из бюджета государства.

Следующим интеллектуальным трамплином для реформирования бюджетного законодательства в России могла бы стать «оптимальная бюджетная децентрализация». Она, по мнению А.М. Лаврова, служит основой перспективного управления общественными финансами.

В самом общем виде под децентрализацией обычно понимают процесс передачи полномочий на более низкий управленческий уровень. Или что то же самое – процесс расширения полномочий органов управления более низкого уровня, при условии предусмотренного регламентами исполнения возложенных функций в рамках взятых государством бюджетных обязательств¹⁷.

Имеет место определённая условность этого термина. В большинстве управленческих систем, по-видимому, имеют место естественная тенденция к избыточной централизации,

¹⁷ См.: Лавров А.М. *Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации» (цикл публикаций и документов (1998 – 2019 гг.))*. М. 2019.

даже если изначально полномочия уже являлись более или менее централизованными.

Один центр принятия решений всегда будет иметь существенные преимущества перед несколькими нижестоящими центрами, маневрируя между ними. При этом объясняя свои управленческие действия интересами системы в целом.

Заключение. В контексте «оптимальной децентрализации» будущие преобразования бюджетного процесса, идущие от управления затратами к управлению обязательствами и результатами, будут только усовершенствоваться. А.М. Лавров связывает непосредственно разработку и развитие понятия публично-правовых образований с процессом «оптимальной децентрализации», которая в свою очередь определяет перспективный вектор дальнейшего совершенствования бюджетного устройства и бюджетного процесса.

Оптимальная децентрализация прямо связана с формированием новой концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, то есть взаимоотношений между бюджетами трех уровней: федеральным, региональным и местным. Таким образом, Бюджетному кодексу России придется пройти еще много этапов дальнейших преобразований в целях повышения общей эффективности всех элементов и процессов бюджетной системы.

Список литературы

1. Артюхин Р.Е. Становление и развитие казначейства России: 1992- 2012. М. 2012. 235 с.
2. Афанасьев М.П. Корпоративное управление на российских предприятиях, – М. 2000. 448 с.
3. Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы, учебник для вузов, 2 издание. М.: ИД Высшая школа экономики. 2009. 228 с.
4. Афанасьев М.П. (ред.) Программный бюджет. Учебное пособие. М.: Магистр – Инфра. 2012. 384 с.
5. Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов А.В. Бюджет и бюджетная система. Учебник для вузов в 2-х томах. 6 издание. М.: Юрайт, 2020. Т. 1 – 320 с. Т. 2 – 356 с.
6. Афанасьев М.П., Кривоногов И.В. Модернизация государственных финансов, 2 издание. М.: ИД Высшая школа экономики. 2007. 440 с.
7. Бунге Н.Х. Очерки политико-экономической литературы. СПб. Тип. Кирибаума. 1895. 466 с.
8. Бушмин Е.В. Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива. 2003. 372 с.
9. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900 1902 года, предисловие М.П. Афанасьев. М.: Юрайт. 2019. Часть 1 – 316 с. Часть 2 – 320 с.;
10. Клименко А.В., Ларионов А.В., Минченко О.С. Сфера государственного управления и ее основные характеристики. Препринт wr8/2021/02, серия «государственный муниципальный управление». М.: Высшая школа экономики. 2021. 44 с.

11. Кудрин А.Л. *Экономическое развитие России, в 2-х томах.* – М.: Дело. 2020. Т. 1 – 472 с. Т. 2 – 400 с.
12. Куломзин А.Н. (сост.) *Финансовые документы царствования императрицы Екатерины II.* СПб.: Тип. Безобразова. 1880. 492 с.
13. Куломзин А.Н. (сост.) *Финансовые документы царствования императора Александра I.* СПб.: Тип. Безобразова, 1885. 630 с.
14. Куломзин А.Н. *Воспоминания.* М.: РОССПЭН. 2016. 1038 с.
15. Лавров А.М. *Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации» (цикл публикаций и документов (1998 – 2019 гг.)).* М.: ИД Высшая школа экономики. 2019. 832 с.
16. Лебедев В.И. (сост.) *Реформы Петра I. Сборник документов.* М.: Соцэкгиз. 1937. 380 с.
17. Масгрейв Р., Масгрейв П. *Государственные финансы: теория и практика, перевод 5 издания.* М.: Бизнес – Атлас. 2009. 716 с.
18. *Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.).* М. Наркомгосконтроля. 1919. 48 С.
19. *Обзор бюджетного законодательства России за 1862 -1890 годы.* СПб: Издание государственной канцелярии. 1891. 858 с.
20. Плотников К.Н. *Государственный бюджет СССР.* М.: Госфиниздат. 1959. 424 с.
21. Ровинский Н.Н. *Государственный бюджет СССР.* М.: Госфиниздат. 1951. 456 с.
22. Ровинский Н.Н. (ред.) *Финансы СССР за 30 лет.* М.: Госфиниздат. 1947. 344 с.
23. Рукавишников И.В. (ред.) *История финансового законодательства России.* М.: Март. 2003. 254 с.
24. Сидуанов А.Г. *Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России.* М.: Дело. 2011. 295 с.
25. Сокольников Г.Я. *Финансовая политика революции, в 2-х томах.* М.: Т. 1 – 488 с. Т.2 – 514 с.
26. Сперанский М. М. *Избранное.* М.: РОССПЭН. 2010. 776 с.
27. *Справка о порядке составления рассмотрения бюджета в некоторых иностранных государствах составлена государственную канцелярию.* СПб.: Госканцелярия. 1905. 172 с.
28. *Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики (сборник методических материалов).* М.: Минфин России. 2017. 600 с.
29. Чистяков О.И., Новицкая Т.Е. *Реформы Александра II, сборник документов.* М.: Юридическая литература. 1998. 464 с.
30. Backhaus J., Wagner R. (ed.) *Handbook of public finance.* Boston. Kluwer academic publishers. 2004. 554 p.
31. Bouvier M., Esclassan M.-Ch. Lassale J.-P. *Finances publiques.* 14 edition. Paris. LGDJ. 2015. 898 p.
32. Lee R., Johnson R., Joyce Ph. *Public Budgeting Systems,* 7th edition. Boston. Jones and Bartlett Pubs. 2004. 632 p.;
33. Sachs J., Woo W.T., Yoshino N. & all (eds). *Handbook of Green Finance. Energy Security and Sustainable development.* Singapore. Springer Verlag. 2019. 718 p.
34. Tirole J. *Economie du bien commun.* Paris. PUF. 2016. 630 p.

Для цитирования: Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Традиции и новаторство бюджетного администрирования в Бюджетном кодексе России // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023. № 4. С. 48-61.
DOI: 10.47711/2076-3182-2023-4-48-61.

Summary

TRADITIONS AND INNOVATIONS OF BUDGET ADMINISTRATION IN THE BUDGET CODE OF RUSSIA

AFANASIEV Mstislav P., Doct. Sci. (Econ), mstafan@gmail.com, Honored Economist of the Russian Federation, Professor, Chief Scientific Associate, Institute of National Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences; Professor, Department of Policy and Management, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

SHASH Natalia N., Doct. Sci. (Econ), Professor, SHash.NN@rea.ru, Department of Financial Management, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

Abstract. A quarter of a century has passed since the adoption of the Budget Code of the Russian Federation. This has become a serious occasion for comprehension in the budgetary sphere of those intellectual innovations and those long-standing traditions that were laid down in the formation of this normative document. The workability of this codified legislative act is proved by its application in the practical financial life of the Russian economy. Traditions in the modern Budget Code are manifested in the continuity of disclosure of the concepts of budgetary structure and budgetary process, starting from the "Rules on the compilation of..." 1862, and innovation lies in the prospect of improving the Budget Code through further disclosure of the concept of "public law entity" and "optimal decentralization" as a direction of subsequent improvements of the current Budget Code of Russia.

Keywords: Budget Code of Russia, budget administration, non-payment problem, public debt, tax code, public legal entity, optimal decentralization

For citation: *Afanasiev M.P., Shash N.N.* Traditions and Innovations of Budget Administration in the Budget Code of Russia // Scientific works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 4. Pp. 48-61.
DOI: 10.47711/2076-3182-2023-4-48-61