

УДК – 341  
ББК – 67

**КАРПОВ Кирилл Александрович,**  
студент Института права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Научный руководитель:  
кандидат юридических наук, доцент А.А. Ситник

12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право

## БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

**Аннотация.** В настоящее время в науке финансового права сравнительно-правовой анализ играет ключевую роль. Статья посвящена становлению бюджетного права и процесса Японии с эры Мейдзи до настоящего времени. В исследовании поднимается проблема идентификации бюджета как обычного закона или особого акта. Выделяются ключевые особенности бюджетного процесса Японии, которые могут быть использованы российским законодателем при принятии нового Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Ключевые слова:** бюджетное право Японии, принципы, бюджетные правоотношения, бюджетный процесс, парламент, рецепция законодательства.

**KARPOV Kirill Dmitrievich,**  
student of Institute of law University named after O.E. Kutafin (MSAL)

Scientific supervisor:  
candidate of legal Sciences, associate Professor A. A. Sitnik

## BUDGET LAW OF MODERN JAPAN

**Annotation.** Nowadays the comparative legal analysis plays the key role in law of finance. The article is devoted to the establishment of the Japanese budget law and process from the Meiji era to the present time. The research raises the woe of identification of the budget as an ordinary law or special act. The article highlights the core features of the Japanese budget process, which can be implemented by the Russian legislator when adopting the new Budget Code of the Russian Federation.

**Keywords:** Budget law of Japan, principles, budgetary legal relations, budget process, Parliament, reception of the legislation.

В последние годы исследования зарубежного опыта регулирования публичных финансов позволяют выявить ключевые особенности основных институтов финансового права в различных правовых системах. Сравнение государственных финансов различных стран помогает лучшему пониманию сущности различных операций [3, с. 49]. Следовательно, считаем уместным обратиться к опыту правового регулирования бюджетных отношений одной из ведущих стран мира – Японии.

Генезис современного бюджетного права Японии тесно связан с периодом правления Императора Муцухито (Мэйдзи), занявшего престол в 1867 г. и уделявшего

особое внимание выведению страны из изоляции и приобщению к западной правовой системе (эра Мейдзи – «просвещенное правление» [22, с. 179]). Так, многие нормативные правовые акты были заимствованы по своему духу из законов европейских государств. В первой Конституции Японии 1889 г. [6, с. 610] прослеживается бюджетная политика О. Бисмарка (1815–1898) [8, с. 381]. Суть данной политики заключалась в следующем: при непринятии Парламентом бюджета или его несоставлении Правительство применяет бюджет прошлого года. Таким образом, целесообразно сделать вывод, что бюджетное право было закреплено в основном законе государства, имело принципиальное значение и поэто-

му не претерпело столь радикальных изменений по сравнению с конституционным правом страны [12, с. 5].

### Источники бюджетного права Японии

Бюджетное право Японии основано на нормативных правовых актах послевоенной эпохи. Однако многие из них были лишь воспроизведением актов довоенного периода (до 1945 г.) [7, с. 77]. Вопросами изменения законодательства в сторону его демократизации и отхода от довоенного уклада занимался главнокомандующий союзными оккупационными войсками в Японии генерал армии США Дуглас Макартур [20, с. 13, 14].

К основным источникам бюджетного права Японии можно отнести:

1. Конституцию Японии 1947 г., которая закрепляет общие положения о публичных финансах.

2. Закон о публичных финансах 1947 г., регулирующий бюджетные правила, не закрепленные в Конституции страны.

3. Закон о парламенте 1947 г., раскрывающий полномочия и статус Парламента страны как субъекта бюджетного процесса.

4. Закон о публичных счетах 1947 г., целью которого является регулирование принципов консолидации национальных резервных фондов.

5. Закон о палате аудиторов 1947 г., устанавливающий полномочия и организацию палаты аудиторов, охват аудиторских проверок и контроль над национальным бюджетом.

6. Закон о местной автономии 1947 г., Закон о местных финансах 1948 г. и Закон о межбюджетных трансфертах на местном уровне 1950 г., предоставляющие полномочия муниципалитетам и префектурам в подготовке их собственных бюджетов.

### Принципы бюджетного права Японии

Для более детального раскрытия сущности бюджетного права Японии следует обратиться к принципам, в рамках которых оно функционирует. Уместно заметить, что бюджетные правоотношения государства основываются на общих принципах бюджетного права. Тем не менее современные принципы прозрачности и эф-

фективности не были официально воплощены в бюджетном законодательстве в официальном порядке, кроме общих декларативных норм в Конституции страны и Законе о публичных финансах [18, с. 259].

Основным принципом бюджетного права Японии является обязательное *обложение бюджета в форму акта, принимаемого парламентом страны*. Однако в доктрине финансового права Японии существует две позиции на этот счет:

1. Бюджет не является законом, так как в ст. 86 Конституции страны нет упоминания слова «закон», а есть только слово «бюджет». Сторонники данной теории ссылаются на то, что Кабинет, осуществляющий исполнительную власть в стране, составляет и представляет на обсуждение и утверждение бюджет на следующий фискальный год. Используя те же юридические процедуры при принятии обычного закона, бюджет не должен быть промульжирован и контрассигнирован премьер-министром [17, с. 163].

2. Бюджет является обычным законом. Данная позиция основывается на постоянности налогов, так как на основании ст. 84 Конституции [10, с. 397] государство было бы вынуждено принимать на каждый бюджетный год новые налоги. Стоит заметить, что в законодательстве Японии давно закреплен принцип постоянного действия налогов.

Следующий принцип – это *принцип годового бюджета*. На основании ст. 86 Конституции Японии от Кабинета требуется составление и представление в Парламент на обсуждение и утверждение бюджет на каждый финансовый год, который начинается с 1 апреля и заканчивается 31 марта следующего года. Уместно заметить, что Парламент имеет возможность выделять денежные средства для строительных и промышленных проектов, выполнение которых требует несколько бюджетных лет – так называемые *длительные расходы* [19]. В данной ситуации двухпалатный парламент одобряет объем расходов на весь период финансирования проекта, который не может длиться более пяти лет.

К ключевым принципам следует отнести *принцип подотчетности*, закреплен-

ный в ст. 90 Конституции [9, с. 376]. Данный принцип означает, что Ревизионный совет ежегодно подвергает проверке (ревизии) заключительный отчет о государственных расходах и доходах, который представляется Кабинетом парламенту вместе с докладом о ревизии в течение финансового года, непосредственно следующего за отчетным периодом.

Считаем уместным выделить *принцип единства и универсальности* бюджета Японии, который имеет фундаментальную основу для бюджетного законодательства страны. Данный принцип целесообразно подразделить на две части:

1. Во-первых, *универсальность*, которая установлена в ст. 14 Закона о публичных финансах. Суть данного положения заключается в том, что все доходы и расходы должны быть объединены в годовой бюджет.

2. Во-вторых, *единство*, которое основано не на едином документе, а на трех различных бюджетах. Законодательство страны выделяет общий счет, специальные счета и счета правительственных агентств. Важным является факт консолидации доходов и расходов этих бюджетов, но общий бюджетный баланс на национальных счетах не предусмотрен.

При классификации принципов бюджетного права Японии выделяют *принцип специфичности*. На основании ст. 23 Закона о публичных финансах он означает требование к доходам и расходам, которые должны быть отражены в бюджетных документах во всех деталях. Бюджет доходов и расходов должен быть классифицирован в соответствии с профильными министерствами или ведомствами, в том числе, доходы классифицируются по характеру поступлений, тогда как расходы – по их конкретному назначению.

В науке финансового права Японии принято выделять *принцип сбалансированности бюджета*. Данный принцип нашел свое отражение в Законе о публичных финансах. В соответствии с данным принципом «расходы каждого финансового года, должны быть удовлетворены за счет доходов одного и того же финансового года» [19].

Иными словами, доходы должны равняться расходам.

В соответствии со ст. 1 Закона о публичных финансах доход определяется как полученные средства, которые служат в качестве источника оплаты, чтобы удовлетворить спрос, возникающий на различных уровнях правительства страны. Расходы определяются как израсходованные средства для удовлетворения спроса, возникающего на различных уровнях правительства в данном финансовом году.

*Принцип публичности, достоверности и наглядности* направлен на открытый для общественности порядок принятия бюджета. Заседания Бюджетных комиссий обеих палат в прямом эфире транслируются государственным телевидением. Дата и время публичных слушаний бюджета в парламенте объявляются в официальной газете [5, с. 86–103].

Важной гарантией принципа публичности бюджетного процесса является закрепленное в ст. 91 Конституции Японии требование к Кабинету через регулярные промежутки времени, но не менее чем один раз в год докладывать парламенту и народу о состоянии государственных финансов.

Бюро министерства финансов Японии ежегодно выпускает брошюру «Основные положения о бюджете» [15], целью которой является борьба с правовым нигилизмом, а также перечисление основных параметров бюджета государства на текущий год.

Считаем необходимым заметить, что Япония, являясь членом Международного валютного фонда (далее – МВФ) [14, с. 51, 52], следует международным стандартам 2001 г. о прозрачности бюджетного процесса. Поэтому большое количество информации предоставляется общественности и парламенту через открытые источники.

Однако в некоторых случаях, предусмотренных в нормативных правовых актах, допускаются исключения из принципа гласности и публичности, например, по соображениям высших государственных интересов, связанных с сохранением государственной или военной тайны. Необходимо заметить, что подобные исключения не должны влиять на эффективность ут-

верждения парламентом проекта бюджета и отчета о его исполнении, что обеспечивается специальными процедурами при обсуждении «секретных» статей [7, с. 82].

### **Бюджетный процесс Японии**

Бюджет, являясь предметом бюджетного права, неразрывно связан с бюджетным процессом. Под ним следует понимать продолжающиеся действия, которые проходят несколько стадий. Так, в доктрине финансового права Японии принято выделять три ключевые стадии бюджетного процесса:

- 1) подготовка и передача бюджета парламенту;
- 2) принятие бюджета парламентом (конгрессионные действия);
- 3) исполнение и контроль бюджета аудиторами [16, с. 111].

Однако в российской науке финансового права принято выделять четыре основных стадии бюджетного процесса. Российские ученые разграничивают стадию исполнения и контроля бюджета аудиторами на две отдельные стадии. Такой позиции придерживаются в своих работах О.В. Болтинова [2, с. 201–316], Е.Ю. Грачева [4, с. 95–99] и ряд других авторов. Поэтому в нашей работе мы будем придерживаться данной концепции.

**Первая стадия** – это составление проекта бюджета. Как было замечено выше, финансовый год в Японии начинается первого апреля. С апреля по август идет подготовка бюджета, которая заключается в собирании информации от министерств Кабинета. После этого с июля по август происходит проверка бюджетных предложений Советом по экономической и финансовой политике (далее – Совет), основной целью которой является отправка предложений в министерства.

Совет был создан в 2001 г. во время административной реформы. Основная его цель заключается в обсуждении экономических и финансовых проблем государства определенным кругом уважаемых лиц [21, с. 91, 92].

В конце августа бюджетные предложения направляются в Министерство финансов Японии.

После этого с сентября по декабрь идет рассмотрение запросов бюджета отраслевыми министерствами и ведутся двусторонние переговоры с министерством финансов с тем, чтобы подготовить предложения по проекту бюджета на утверждение исполнительной власти.

В начале декабря происходит опубликование руководящих принципов для составления бюджета, подготовленных министерством финансов и утвержденных Кабинетом.

В середине декабря Министерство финансов представляет предложения по бюджету в Правительстве Японии. Проходят заключительные переговоры между министром финансов и каждым отраслевым министром для урегулирования остающихся споров по политически важным вопросам.

В конце стадии составления проекта бюджета, которая обычно происходит каждый год в конце декабря, Кабинет принимает проект бюджета и в начале января вносит его для обсуждения в парламент. Стоит заметить, что документ должен состоять из шести частей (ст. 16 Закона о публичных финансах):

- 1) общие положения;
- 2) доходы и расходы бюджета
- 3) длящиеся многолетние расходы;
- 4) одобренные расходы, перенесенные на следующий финансовый год;
- 5) будущие обязательства;
- 6) резервы.

**Вторая стадия** – это рассмотрение и принятие бюджета парламентом.

Как было упомянуто ранее, Кабинет отправляет проект бюджета в законодательный орган в январе; заметим, что у парламента остается лишь два месяца для тщательного изучения документа. Сначала в соответствии со ст. 60 Конституции Японии бюджет поступает в Палату представителей. Проект бюджета должен быть рассмотрен бюджетным комитетом Палаты, и, если у него нет замечаний к проекту, он вносится в повестку пленарного заседания Палаты Представителей, а далее проводится процедура принятия или отклонения проекта бюджета в нижней палате.

После этого бюджетный комитет Палаты советников изучает данный документ и

имеет возможность внести в него изменения. Иными словами, можно сделать вывод, что полномочия бюджетных комитетов обеих палат схожи. Далее профильный комитет вносит проект бюджета на рассмотрение Палатой в рамках пленарного заседания. Если проект бюджета будет принят, то он вступает в силу с первого апреля, с началом нового финансового года.

Бюджетный процесс в Японии отражает взаимоотношения палат парламента. В случае принятия Палатой советников решения, которое отличается от Палаты представителей, а также при отсутствии соглашения между палатами по итогам работы согласительного совета и если Палата советников не примет окончательное решение в течение 30 дней, за исключением перерыва в работе парламента после получения проекта бюджета, решение Палаты представителей по бюджету становится решением всего парламента.

**Третья стадия** – это исполнение бюджета. Закон о публичных финансах регулирует вопрос исполнения бюджета. Данный Закон предусматривает в ст. 31 обязанность министерства финансов страны по выделению ассигнований профильным министерствам, и об этих действиях министерство обязано уведомлять палату аудиторов. Для использования бюджетных ассигнований каждое министерство должно написать проект плана расходования бюджетных средств и предоставить его в министерство финансов Японии для его утверждения (ст. 34 Закона).

Уместно, на наш взгляд, заметить, что в ст. 87 Конституции Японии провозглашается создание резервных фондов для покрытия непредвиденных расходов. Данные фонды могут быть созданы только по решению парламента государства. Средства резервных фондов могут быть потрачены на ликвидацию последствий стихийных бедствий или на поддержание роста экономики страны, если она растет ниже запланированного в бюджете [18, с. 274].

В соответствии со ст. 32 Закона о публичных финансах строго ограничено использование бюджетных средств соответствующими министерствами. Так, нормативный правовой акт запрещает мини-

стерствам осуществлять нецелевое использование бюджетных средств. Важной особенностью бюджетного процесса Японии, закрепленной в ст. 33 Закона, является запрещение бюджетных трансфертов между министерствами их подразделениями. Однако парламента имеет право разрешить министерствам осуществление данных действий только после согласования с министерством финансов как главным распределителем бюджетных средств.

**Четвертая стадия** – процесс составления и утверждения отчетности об исполнении бюджета [13, с. 99]. Эта стадия, на наш взгляд, является самой продолжительной. Так, О.В. Гутарина в своем исследовании пишет, что процесс составления и утверждения отчетности об исполнении главного финансового документа Японии занимает около полутора лет [5, с. 86–103]. Органы исполнительной власти направляют отчеты в палату аудиторов, которая осуществляет контроль над исполнением бюджета. Контрольными функциями также обладают парламента, Министерство финансов и иные министерства [1, с. 154].

Например, при внесении Кабинетом в парламента страны изменений или дополнений в утвержденный бюджет законодательная ветвь власти имеет право запросить отчет о том, каким образом используются ранее утвержденные ассигнования на данные цели и чем вызвана необходимость выделения дополнительных средств [11, с. 548]. В целом хотим заметить, что контроль над исполнением бюджета ничем не отличается от других развитых государств мира. Таким образом, бюджетное право и процесс современной Японии характеризуется фундаментальной правовой базой, которая регулируется различными источниками законодательства. Исследование позволяет выявить совершенство бюджетного права страны, многие нормы которого могут быть рецепированы в законодательство Российской Федерации.

#### Список литературы:

- [1] Анисимцев Н.В. Исполнительная власть Японии на рубеже веков: система и эволюция. М., 2008.

- [2] *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2008.
- [3] *Годме П.М.* Финансовое право. М., 1978.
- [4] *Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д.* Финансовое право в вопросах и ответах: Учебное пособие / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2016.
- [5] *Гутарина О.В.* Бюджет и бюджетный процесс в Японии // Публично-правовые исследования. 2015. № 2.
- [6] *Дейноров Э.* История Японии. М.: АСТ: Астрель, 2011.
- [7] *Козырин А.Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009.
- [8] Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединные Штаты Америки, Япония, Индия: Учеб. пособие / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2006.
- [9] Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединные Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учеб. пособие / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2009.
- [10] Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соедин. Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учеб. пособие / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2010.
- [11] Парламенты мира: Сб. М.: Интерпракс, 1991.
- [12] Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование / Под ред. проф. А.Н. Козырина. М., 1998.
- [13] Финансовое, налоговое и таможенное право: вопросы теории и практики: Сборник научных трудов / Под ред. Т.Н. Трошкиной. Liber amicorum в честь проф. А.Н. Козырина и А.А. Ялбулганова. М.: НИУ ВШЭ, 2014.
- [14] *Шремплер Х.-А.* Международные организации: Справочник / Пер. с нем. С.А. Тюпаева. М.: Междунар. отношения, 1995.
- [15] Highlights of the Budget for FY 2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2016/01.pdf] свободный. Загл. с экрана. Яз. англ.
- [16] *Hiromitsu Ishi.* Making Fiscal Policy in Japan: Economic Effects and Institutional Settings. OUP Oxford. 2007.
- [17] *John M. Maki.* Japan's Commission on the Constitution: The Final Report. University of Washington Press. 2016.
- [18] *Jyn R. Blöndal.* The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison. Paris. 2004.
- [19] Public Finance Law [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2002/brief/2002-35.htm] свободный. Загл. с экрана. Яз. англ.
- [20] *Shigenori Matsui.* The Constitution of Japan: A Contextual Analysis. Bloomsbury Publishing. 2010.
- [21] *Tomohito Shinoda.* Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts. Columbia University Press. 2013.
- [22] *Van John Sant, Peter Mauch, Yoneyuski Sugita.* Historical Dictionary of United States-Japan Relations. Scarecrow Press. 2007.

#### Spisok literatury:

- [1] *Anisimcev N.V.* Ispolnitel'naya vlast' Yaponii na rubezhe vekov: sistema i e'voluciya. M., 2008.
- [2] *Boltinova O.V.* Byudzhety'j process v Rossijskoj Federacii: teoreticheskie osnovy' i problemy' razvitiya: Diss. ... dokt. jurid. nauk. M., 2008.
- [3] *Godme P.M.* Finansovoe pravo. M., 1978.
- [4] *Gracheva E.Yu., Ivlieva M.F., Sokolova E'.D.* Finansovoe pravo v voprosax i otvetax: Uchebnoe posobie / Otv. red. E.Yu. Gracheva. 4-e izd., pererab. i dop. Moskva: Prospekt, 2016.
- [5] *Gutarina O.V.* Byudzhet i byudzhetny'j process v Yaponii // Publichno-pravovy'e issledovaniya. 2015. № 2.
- [6] *Dejnorov E'.* Istoriya Yaponii. M.: AST: Astrel', 2011.
- [7] *Kozy'rin A.N.* Finansovoe pravo i upravlenie publichny'mi finansami v zarubezhny'x stranax. M., 2009.
- [8] Konstitucii zarubezhny'x stran: Velikobritaniya, Franciya, Germaniya, Italiya, Evropejskij soyuz, Soedinny'e Shtaty' Ameriki, Yaponiya, Indiya: Ucheb. posobie / Sost. sb., per., avt. vved. i vstup. st. V.V. Maklakov. 5-e izd., pererab. i dop. M.: Volters Kluver, 2006.
- [9] Konstitucii zarubezhny'x stran: Velikobritaniya, Franciya, Germaniya, Italiya, Soedinny'e Shtaty' Ameriki, Yaponiya, Braziliya: Ucheb. posobie / Sost. sb., per., avt.

vved. i vstup. st. V.V. Maklakov. 6-e izd., pererab. i dop. M.: Volters Kluver, 2009.

[10] Konstitucii zarubezhny'x stran: Velikobritaniya, Franciya, Germaniya, Italiya, Soedin. Shtaty' Ameriki, Yaponiya, Braziliya: Ucheb. posobie / Sost. sb., per., avt. vved. i vstup. st. V.V. Maklakov. 7-e izd., pererab. i dop. M.: Volters Kluver, 2010.

[11] Parlamenty' mira: Sb. M.: Interpraks, 1991.

[12] Publichny'e finansy' gosudarstv ATR: byudzhethnoe i nalogovoe regulirovanie / Pod red. prof. A.N. Kozy'rina. M., 1998.

[13] Finansovoe, nalogovoe i tamozhennoe pravo: voprosy' teorii i praktiki: Sbornik nauchny'x trudov / Pod red. T.N. Troshkinoy. Liber amicorum v chest' prof. A.N. Kozy'rina i A.A. Yalbulganova. M.: NIU VShE', 2014.

[14] *Shrempler X.-A.* Mezhdunarodny'e organizacii: Spravochnik / Per. s nem. S.A. Tyupaeva. M.: Mezhdunar. otnosheniya, 1995.

[15] Highlights of the Budget for FY 2016 [E'lektronny'j resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/

fy2016/01.pdf] svobodny'j. Zagl. s e'krana. Yaz. angl.

[16] Hiromitsu Ishi. Making Fiscal Policy in Japan: Economic Effects and Institutional Settings. OUP Oxford. 2007.

[17] *John M. Maki.* Japan's Commission on the Constitution: The Final Report. University of Washington Press. 2016.

[18] *Jyn R. Blöndal.* The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison. Paris. 2004.

[19] Public Finance Law [E'lektronny'j resurs]. Rezhim dostupa: [http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2002/brief/2002-35.htm] svobodny'j. Zagl. s e'krana. Yaz. angl.

[20] *Shigenori Matsui.* The Constitution of Japan: A Contextual Analysis. Bloomsbury Publishing. 2010.

[21] *Tomohito Shinoda.* Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts. Columbia University Press. 2013.

[22] *Van John Sant, Peter Mauch, Yoneyuski Sugita.* Historical Dictionary of United States-Japan Relations. Scarecrow Press. 2007.

