

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

Ю. В. Пятковская

**БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ:
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Под общей редакцией Е. Ю. Грачевой

Иркутск
Издательство БГУ
2015

УДК 347.73
ББК 67.402
П99

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Издается при финансовой поддержке государственного задания № 2014/52 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части проекта № 597 «Разработка методологии финансового обеспечения социально значимых расходов» (номер регистрации в ФГАНУ ЦИТиС 01201458899).

Рецензенты д-р юрид. наук, проф. И. Б. Лагутин
канд. юрид. наук, доц. Н. В. Васильева

Пятковская Ю. В.

П99 Бюджетные расходы в системе государственных и муниципальных расходов: правовой аспект / Ю. В. Пятковская ; под общ. ред. Е. Ю. Грачевой. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2015. – 164 с.

ISBN 978-5-7253-2875-2

Монография посвящена исследованию бюджетных расходов как финансово-правовой категории, как элемента системы государственных и муниципальных расходов. Детально проанализированы принципы формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов, исследованы виды и формы бюджетных расходов. Значительное внимание уделено бюджетным расходам как правовому институту, определено его место в системе финансового права.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, работников органов государственной власти и местного самоуправления.

ISBN 978-5-7253-2875-2

© Пятковская Ю. В., 2015
© Издательство БГУ, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов: общие положения	7
1.1. Понятие и содержание государственных и муниципальных расходов. Соотношение централизованных и децентрализованных расходов	7
1.2. Принципы формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов как предпосылки построения эффективного финансового механизма	31
2. Правовая характеристика бюджетных расходов	62
2.1. Понятие, виды и формы бюджетных расходов.....	62
2.2. Способы осуществления бюджетных расходов.....	78
3. Место норм, регулирующих бюджетные расходы, в системе финансового права	95
3.1. Понятие системы финансового права	95
3.2. Объективные основы структурирования системы финансового права.....	102
3.3. Бюджетные расходы как институт финансового права.....	123
Заключение	136
Список использованных источников	141
Список нормативных правовых актов	141
Судебная практика.....	145
Список специальной литературы	148

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении длительного периода истории Российского государства, несмотря на то, что для его развития огромное значение имеет наличие финансовых ресурсов и правильный порядок их формирования и использования, финансовому праву отводилась второстепенная роль¹. И лишь происходящие в течение последних десятилетий коренные преобразования в российской экономике, сопровождающие глубокими кризисными явлениями, требующими проведения продуманной и взвешенной финансовой политики, существенно усилили значение финансового правового регулирования.

«Стало очевидным, что в условиях перехода на рыночные отношения финансовое право должно быть направлено на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства»². Вместе с тем, нормы финансового права, обеспечивающие формирование, распределение и использование денежных фондов публично-правовых образований, призваны обслуживать не только развитие производства, но и буквально все направления внешней и внутренней государственной политики. Дело в том, что основным предназначением финансовой деятельности государства и муниципальных образований, как предмета финансового права, является финансовое обеспечение публичных потребностей, иными словами – осуществление государственных и муниципальных расходов.

Становится чрезвычайно важным, на каких единых основополагающих началах будут базироваться государственные и муниципальные расходы. Думается, что формирование и осуществление как централизованных, так и децентрализованных расходов публично-правовых образований с учетом принципов законности, федерализма, плановости, эффективности, прозрачности будут способствовать построению эффективного финансового механизма и в конечном счете – развитию российской экономики.

Государственные и муниципальные расходы весьма многообразны. Для их финансирования, с учетом характера и содержания

¹ История финансового законодательства России: учеб. пособие. М.; Ростов н/Д, 2003. С. 3.

² Грачева Е. Ю. Некоторые проблемы развития финансового контроля // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 6.

расходов, их количественной характеристики образуются различные централизованные и децентрализованные фонды денежных средств. Так, наряду с традиционными бюджетными фондами для осуществления социально-значимых централизованных расходов, начиная с 1990-х годов стали создаваться государственные внебюджетные фонды. Кроме того, централизованный характер приобрели расходы казенных учреждений. Существенные изменения претерпела и структура децентрализованных государственных и муниципальных расходов, которые на сегодняшний день осуществляются за счет финансовых ресурсов унитарных предприятий и учреждений бюджетного и автономного типов. Вместе с тем, существенно различающиеся по своему содержанию государственные расходы образуют единую систему, в которой безусловно основная роль отводится централизованным расходам – расходам бюджетной системы Российской Федерации, требующим глубокого изучения и совершенствования их правового регулирования.

Преобразования последних десятилетий повлекли изменения и в системе права. «Вступление России в новый этап развития... отразилось на всех отраслях российского права и его системы в целом: на ее строении и направленности регулятивных функций, роли отраслей права и их институтов, правовые нормы которых приобрели новое содержание и нацеленность»¹. В структуре системы финансового права выделяются новые правовые институты, значительно меняются подходы к определению содержания общей и особенной частей финансового права. Без осмысления происходящих в системе финансового права процессов, без четкого понимания места правового института бюджетных расходов в системе права, невозможно совершенствовать правовые нормы, регламентирующие формирование и осуществление расходов в бюджетной системе России.

В связи с этим представляется актуальным проведение правового исследования бюджетных расходов в системе государственных и муниципальных расходов, в ходе которого решаются следующие задачи:

¹ Химичева Н. И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 8–9.

1. Определение понятия и содержания государственных и муниципальных расходов.

2. Анализ соотношения централизованных и децентрализованных расходов.

3. Исследование принципов формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов.

4. Рассмотрение понятия, видов и форм бюджетных расходов.

5. Правовая характеристика способов осуществления бюджетных расходов.

6. Определение системы финансового права.

7. Изучение объективных начал в построении системы финансового права.

8. Определение места бюджетных расходов в системе финансового права.

Полагаем, что комплексное исследование обозначенных вопросов будет полезно для дальнейшего совершенствования правового института бюджетных расходов.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Понятие и содержание государственных и муниципальных расходов.

Соотношение централизованных и децентрализованных расходов

Изучение генезиса содержания государственных расходов показывает, что в докапиталистических формациях государственные расходы отождествлялись с расходами главы государства и выражали в большей мере частноправовой, а не публично-правовой принцип деятельности государства¹. Финансовые отношения этих формаций не представляли собой упорядоченной системы, регламентированной представительной властью. Расходование государственных средств, осуществляемое преимущественно на нужды королевского двора, хотя и нередко сопровождалось составлением специальной сметы, все же характеризовалось бесконтрольностью, расточительством, казнокрадством². Отделение государственных расходов от казны государя происходит лишь при капиталистической формации, которая также отличается ростом производительных и военных расходов.

С течением времени, вследствие развития демократических институтов, реформирования системы публичной власти зарождается местное самоуправление. При этом наряду с государственными расходами появляются расходы муниципальных образований. Схожая природа государственных и муниципальных расходов, одинаковый режим их формирования и осуществления позволяют рассматривать их понятие и содержание одновременно.

Государственные и муниципальные расходы порождаются соответствующими государственными потребностями или потребностями муниципального сообщества. Как совершенно справедливо утверждал С. И. Иловайский, к государственным потребностям относятся те, которые не могут быть удовлетворены отдельными индивидуумами или группами людей, объединенными в разные частные общества,

¹ Вознесенский Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М., 1974. С. 27.

² Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1914. С. 5; Вознесенский Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М., 1974. С. 27–29.

удовлетворение таких потребностей доступно лишь для государства¹. При этом каждое государство «для проявления своей деятельности нуждается в людях и разного рода предметах... Таким образом, государственные потребности распадаются на личные и вещные»².

Вместе с тем, исторический опыт свидетельствует, что независимо от вида, государственные потребности могут удовлетворяться в натуральной или денежной форме. Изначально государственные расходы выступали в натуральной форме (например, государственные служащие получали оплаты их труда помещением для проживания, предметы домашнего обихода, продукты питания и т. п.). С развитием рыночных отношений стали превалировать денежные формы государственных расходов³. Современная как финансовая наука, так и наука финансового права изучают главным образом государственные денежные расходы.

Категория «расходы» является понятием многоаспектным. Прежде всего, государственные и муниципальные расходы определяют в материальном значении.

Так, О. Н. Горбунова указывает, что государственные расходы – это затраты государства по выполнению стоящих перед ним задач⁴.

При этом отдельные авторы, определяя содержание категории «государственные расходы», основной акцент делают на цели их осуществления. Так, Л. К. Воронова к государственным расходам относил затраты государства на обеспечение расширенного воспроизводства, удовлетворение социально-культурных потребностей членов общества, оборону и управление, т. е. на обеспечение своего бесперебойного функционирования⁵.

Этот же подход использует при определении государственных расходов Е. Ю. Грачева, относя к ним затраты государства на обеспечение жизнедеятельности общества: государственное управление, оборону страны, развитие производства, социально-экономические и

¹ Приведенное высказывание в полной мере справедливо и в отношении потребностей муниципалитетов.

² Иловыйский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 16–17.

³ Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов, 2005. URL: <http://bizbook.online/taxes-book/istoriya-finansovoy-myisli-politiki.html> (дата обращения 20.12.2015 г.).

⁴ Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2003. С. 315.

⁵ Советское финансовое право: учебник. М., 1987. С. 304.

культурные потребности¹. Аналогичное определение государственным расходам дает Л. Г. Вострикова².

М. М. Прошунин рассматривает государственные расходы как затраты государства путем распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях реализации государственных задач и функций³.

Таким образом, государственные расходы в материальном значении можно определить как государственные затраты, издержки, выплаты, осуществляемые в денежной форме за счет средств государственных фондов для финансового обеспечения его задач и функций. По аналогии можно определить муниципальные расходы как затраты, издержки, выплаты, осуществляемые в денежной форме за счет средств муниципальных фондов для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления⁴.

Наряду с определением в материальном значении, о государственных расходах можно говорить в организационном аспекте – как о процессе. Так, Н. А. Куфакова определяла государственные расходы как «планомерное использование Советским государством централизованных и децентрализованных денежных фондов на создание материально-технической базы коммунизма, удовлетворение постоянно растущих материальных и культурных потребностей народа и укрепление обороноспособности страны»⁵.

Кроме того, организационный аспект категории «государственные расходы» характеризует их рассмотрение в качестве составной части финансовой деятельности государства. При этом нередко делается акцент на урегулированность данного вида деятельности норма-

¹ Финансовое право: учеб. для средних специальных учебных заведений / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. М., 2013. С. 267.

² Вострикова Л. Г. Финансовое право: учеб. для вузов. М., 2007. URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.12.2015 г.).

³ Финансовое право: учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило и др.; отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.12.2015 г.).

⁴ Здесь и далее при упоминании государства, финансовой деятельности государства, государственных расходов автором работы подразумеваются также различные аспекты финансовой деятельности муниципальных образований, имеющей схожую правовую природу с финансовой деятельностью государства.

⁵ Советское финансовое право: учебник / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М., 1974. С. 316.

ми финансового права¹. Некоторые авторы видят в этом характеристику государственных расходов с правовой точки зрения². Комментируя это, можно лишь согласиться с Л. К. Вороновой, отмечавшей, что общественные отношения в области расходов могут выступать только как правоотношения, которые «неотделимы от реальных фактических обстоятельств – использования денежных средств на покрытие расходов, связанных с функционированием того или иного органа государства»³.

Как правило, при характеристике государственных расходов как финансовой деятельности государства, в научной литературе подчеркивается их постоянство и повседневность, а также неотделимость от другой стороны финансовой деятельности – собирания денежных фондов публично-правовых образований⁴.

На неразрывность двух обозначенных сторон финансовой деятельности государства указывали Е. А. Ровинский, Г. С. Гуревич и В. В. Гусева, определяя государственные расходы как строго регламентированный и планомерный процесс использования мобилизуемых государством денежных средств для обеспечения выполнения своих функций⁵.

Нередко, при рассмотрении вопроса о соотношении государственных доходов и расходов дискутируется вопрос о том, какую из этих двух категорий следует признать основополагающей, первичной.

Так, Е. А. Ровинский в учебнике «Советское финансовое право» 1961 года, указывая на ошибочность взгляда, согласно которому доходы должны находиться в зависимости от расходов, утверждал, что господство принципа преобладающего значения государственных расходов обусловлено природой капиталистического государства.

¹ Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2003. С. 315.

² Финансовое право: учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило и др.; отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.12.2015 г.).

³ Воронова Л. К., Мартьянов И. В. Советское финансовое право: учеб. пособие. Киев, 1983. С. 150.

⁴ Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 232; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М., 1974. С. 316.

⁵ Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. М., 1961. С. 231; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. М., 1985. С. 181.

Буржуазное государство, по его мнению, использует бюджетные средства в интересах монополистической буржуазии на содержание огромного «военно-полицейского и чиновничьего аппарата насилия», при этом непроизводительный характер этих расходов ведет к напряжению налоговой платежеспособности населения¹.

С ним концептуально соглашаются и некоторые современные ученые. Так, С. С. Быков, рассматривая вопрос о первичности потребности в осуществлении публичных расходов по отношению к необходимости взимания налогов, указывает, что «необходимость осуществления публичных расходов не является в современных финансовых отношениях первичной»². Объясняет он это тем, что уровень возможностей предопределяет степень удовлетворения соответствующих потребностей, и производит сравнение государственного хозяйства с хозяйственной жизнью обычного человека. Кроме того, указанный автор также апеллирует к правилу кривой Лаффера об ограниченности государства в его возможности по сбору налогов (так называемый эффект «налоговой ловушки» при чрезмерном повышении налогов), а также к отдельным положениям бюджетного законодательства Российской Федерации о прогнозировании доходов бюджета, о бюджетном дефиците и об установлении новых расходных обязательств (статьи 33, 174¹, 83, пункт 6 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации³). С учетом изложенного С. С. Быковым делается вывод о том, что «отправной точкой и причиной осуществления расходов является наличие доходов, а не наоборот»⁴.

Комментируя высказанную позицию, прежде всего, следует помнить о причинах появления финансов, финансовой деятельности

¹ Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. М., 1961. С. 232.

² Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2014. № 1. С. 97.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (с последн. изм. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

⁴ Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2014. № 1. С. 97.

государства – обеспечить распределение денежных ресурсов между субъектами хозяйствования и государством в целях финансового обеспечения общественных потребностей и реализации государственных полномочий. Как совершенно справедливо указывал С. И. Иловайский, «государственное хозяйство должно иметь своею конечною целью осуществление определенных функций общественной жизни... в государственном хозяйстве первое место принадлежит потребностям и вызываемым им расходам»¹. Таким образом, прежде чем принимать решения о собирании государственных доходов, устанавливать систему налогов, сборов и иных фискальных платежей (устанавливать новые платежи, отменять либо изменять существующие), следует определить хотя бы в самом общем виде, какие издержки должно понести государство при решении поставленных перед ним задач. Поэтому представляется правильным высказывание С. Д. Десницкого о том, что сумма расходов является определяющей, и соответственно исчисленной сумме должны быть изысканы необходимые источники². Следует поддержать позицию Д. Л. Комягина, отмечающего, что «государство, как правило, не может себе позволить сократить расходы только по той причине, что для их удовлетворения недостаточно прогнозируемых доходов... Невозможность обеспечить расходы бюджета говорит о слабости государства или о несостоятельности управления в публично правовом образовании»³.

В пользу позиции о первооснове государственных расходов в финансовой деятельности государства можно привести также высказывание известного дореволюционного финансиста И. И. Янжула о том, что предметом финансовой науки является исследование способов наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства⁴, из чего следует, что основная цель финансов, финансовой деятельности государства – удовлетворение материальных потребностей государства, порождающих соответствующие расходы.

Подтверждают позицию об основополагающем значении государственных расходов и положения бюджетного законодательства

¹ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 13–14.

² Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. М., 1952. Т. 2. С. 326.

³ Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 12.

⁴ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. СПб., 1904. С. 10.

Российской Федерации. Так, согласно пункту 1 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Ж. С. Кузнецова совершенно справедливо полагает, что приведенная норма представляет собой законодательное закрепление принципа приоритета расходов над доходами, поскольку существующий объем расходных обязательств должен быть исполнен независимо от прогнозируемого объема доходов¹.

Все вышеизложенное ни в коей мере не отрицает и не умаляет значение необходимости поиска разумного компромисса между объемом и содержанием государственных расходов и государственных доходов, находящего свое юридическое закрепление в бюджете и иных финансовых планах, касающихся формирования и использования государственных финансовых ресурсов. Как отмечал И. Х. Озеров в своей работе «Основы финансовой науки» 1914 года, «цель бюджета и росписи – держать расходы в равновесии с доходами, так как только при таком условии возможно правильное ведение государственного хозяйства»². Одной из важнейших задач здоровой финансовой политики является установление правильного соотношения между публичными расходами и доходами хозяйствующих субъектов. Весьма разумны выводы Гефкена о недопущении государственных расходов до размеров, препятствующих образованию капиталов в частных хозяйствах и подрывающих народное благосостояние, при этом он говорил и об опасности противоположной крайности, состоящей в чрезмерной экономии в государственных расходах, «отчего неминуемо должно страдать удовлетворение существенных государственных потребностей»³. Задача лиц, руководящих государственным хозяйством и должны заключаться прежде всего в определении минимального уровня расходов, необходимых для «правильного течения государственной жизни»⁴.

Весьма интересны взгляды экономического советника О. фон Бисмарка А. Вагнера, одного из первых заметивших, что государство из «ночного сторожа» превращается в довольно активного хозяйст-

¹ Кузнецова Ж. С. Финансово-правовой принцип сбалансированного бюджета: монография. Ростов н/Д, 2013. С. 45.

² Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1914. С. 7.

³ Цит. по: Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 15.

⁴ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 14.

вующего субъекта. А. Вагнер сформулировал «закон возрастающей государственной активности», согласно которому во всех странах, где быстро развивается промышленность, государственные расходы должны увеличиваться более высокими темпами, чем объемы производства и национальные доходы¹.

Взгляды А. Вагнера по существу были поддержаны Д. М. Кейнсом, утверждавшим, что в период депрессии создание инвестиционно ориентированного бюджетного дефицита есть мощное средство стимулирования экономической деятельности. Вместе с тем, как показала история, данная концепция в условиях усложнившейся экономики второй половины XX века уже не работала².

Государственные и муниципальные расходы по своему содержанию существенно различаются, но вместе с тем образуют единую систему. Структуру системы государственных и муниципальных расходов составляет совокупность *централизованных и децентрализованных государственных и муниципальных расходов*.

Обратимся к этимологии анализируемых понятий. Термин «централизация» имеет латинское происхождение (от *centrum* – центр) и означает сосредоточение действий или власти в одном общем месте; сосредоточение управления в одних руках и т. п. Понятие «децентрализация» имеет обратное значение (от *de* – от и *centrum* – центр, средоточие) – удаление, отделение от центра; в частности, управление, противоположное централизации³.

Несмотря на длительное применение в финансово-правовой науке понятия «децентрализация», в разных источниках встречаются его различные толкования. На сегодняшний день в научной литературе нередко используются понятия «децентрализация государственной власти», «децентрализация финансовых ресурсов», при этом подразумевается распределение властных полномочий и финансовых ресурсов между федеральным центром и иными публично-правовыми образованиями⁴.

¹ Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 38–39.

² Там же. С. 44.

³ Сборный словарь иностранных слов русского языка // http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_fwords/ (дата обращения 20.12.2015 г.).

⁴ Махина С. Н. Децентрализация финансовой деятельности государства: актуальные финансово-правовые аспекты // Финансовое право. 2013. № 6. С. 3–6.

В науке финансового права критерий централизации положен в основу деления финансовых фондов – на централизованные и децентрализованные. Традиционно, в качестве централизованных фондов рассматриваются те, которые напрямую управляются публично-правовым образованием (Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) как властвующим субъектом – федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов. Иначе говоря, централизованные фонды – это все самостоятельные фонды, входящие в состав бюджетной системы Российской Федерации. В отношении централизованных фондов государство выступает полноправным хозяином и может принудительно обеспечить свои доходы через налоги, сборы, эмиссию и т. п.

Осуществление государственных расходов посредством формирования и использования бюджета следует признать традиционным способом ведения государственного хозяйства. Бюджет является базисной категорией как финансовой, так и финансово-правовой науки¹.

В современной юридической литературе уделяется значительное внимание исследованию различных аспектов бюджетной деятельности. При этом особо хочется отметить научные труды таких авторов как О. В. Болтинова², О. Н. Горбунова³, Е. Ю. Грачева⁴,

¹ Бельский К. С. Финансовое право. М., 1994. С. 29; Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1995. С. 233.

² Болтинова О. В. Бюджетное право. М., 2005. 176 с.; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013. С. 169–190; Болтинова О. В. Бюджетный процесс – институт бюджетного права Российской Федерации. М., 2009. 288 с.; Болтинова О. В. Вопросы предмета бюджетного права Российской Федерации // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 25–26 марта 2011 г.). М., 2012. С. 25–42.

³ Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. М., 2002. 192 с.; Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. 160 с.

⁴ Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль. М., 2005. 272 с.; Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Очерки бюджетно-правовой науки современности / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков, 2012. С. 162–211.

М. В. Карасева¹, Ю. А. Крохина², И. И. Кучеров³, Д. Л. Комягин⁴, Э. Д. Соколова⁵, Н. И. Химичева⁶. Изучение указанных работ и анализ нормативно-правовой основы бюджетной деятельности позволяет выделить следующие признаки бюджета как экономико-правовой категории.

Во-первых, это финансовая основа государства и иных публично-правовых образований в виде централизованного фонда денежных средств. При этом необходимо обратить особое внимание на то обстоятельство, что в соответствии со статьями 214, 215 Гражданского кодекса Российской Федерации⁷ бюджет – это часть государственной (муниципальной) казны. В современной юридической литературе совершенно обоснованно подчеркивается, что в одном понятии казны соединились такие разные категории как публичное имущество и бюджет⁸. Из этого следует, что бюджет – это имущество государственных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации) или местного сообщества. Собственниками бюджета (бюджетных средств) является не какой-либо орган государственной

¹ Карасева М. В. Бюджетное право в контексте теории права собственности // Бюджетное право Российской Федерации: Ежегодник, 2006 / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина. М., 2007. С. 20–26.

² Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. проф. Н. И. Химичевой. М., 2001. С. 96; Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. 453 с.

³ Кучеров И. И. Бюджетное право России. М., 2002. 317 с.

⁴ Бюджетное право: учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина. М., 2012. 287 с.

⁵ Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2006. С. 112; Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009. 264 с.

⁶ Химичева Н. И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М.; Харьков, 2011. С. 171–186; Химичева Н. И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4–6.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с последн. изм. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

⁸ Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. М., 2014. С. 141.

власти (местного самоуправления), а государственные или муниципальные образования.

Во-вторых, это фонд денежных средств, создаваемый, распределяемый и используемый на основании финансового плана, утвержденного соответствующими представительными органами. Чтобы бюджет приобрел юридическое значение необходимо соблюдение установленной правовой формы. Согласно статье 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации федеральный бюджет утверждается в форме федерального закона, бюджеты субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

В-третьих, это фонд денежных средств, образуемый и распределяемый посредством системы экономических отношений по плановому распределению и перераспределению национального дохода страны.

В-четвертых, бюджетные доходы, по общему правилу, не закрепляются за конкретными видами расходов, что позволяет государству наиболее целесообразно расходовать финансовые ресурсы с учетом постоянно меняющегося положения в обществе¹. Абстрактный характер доходов бюджетной системы закрепляется в статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, провозглашающей принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов.

Социально-экономическая роль бюджета раскрывается через реализацию распределительной и контрольной функций.

Контрольная функция бюджета заключается в контроле над распределением общественного продукта на фонды и расходованием их по целевому назначению. При реализации этой функции общество получает сведения о том, как складываются пропорции в распределении денежных средств, своевременно ли поступают финансовые ресурсы в распоряжение субъектов хозяйствования, насколько они экономно и эффективно используются и пр.

Бюджет является ценным информационным источником. «В бюджете каждого государства, как в фокусе, отражаются его социально-экономическая и политическая природа, содержание его дея-

¹ Васильева Н. В. Современные проблемы формирования налоговых доходов бюджетов. Иркутск, 2007. С. 22.

тельности»¹. Они обнаруживаются как в способах и источниках получения доходов, в доле национального дохода, поступающей в бюджет, в направлениях расходов, так и в построении бюджета, в порядке его составления и утверждения.

На неразрывную связь государственного бюджета со всем народным хозяйством обращал внимание С. Д. Цыпкин, указывая при этом, что данная непрерывная связь «обеспечивает систематическую информацию о положении дел во всех подразделениях общественного воспроизводства, в предприятиях, объединениях, министерствах»².

О. Н. Горбунова также указывает, что «финансы – это исчерпывающий источник информации о состоянии всего государственного организма»³.

Действительно, от того – своевременно или с запозданием поступают доходы в бюджет, как они используются можно судить об эффективном воспроизводственном процессе или о возникающих сбоях и проблемах. Поэтому нельзя до конца понять и оценить социальную природу любого государства, его характер и особенности, выполняемые им функции, не проанализировав его бюджет, положения бюджетного законодательства.

Информационная природа финансов в целом и бюджета в частности позволяет осуществлять финансовый мониторинг, который можно определить как постоянное наблюдение, слежение за различными процессами социально-экономической жизни общества с помощью такого инструмента как финансы. Отслеживая денежные отношения, государство получает возможность управлять всеми общественными процессами, воздействовать на них. При чем это воздействие будет осуществляться с помощью этих же денежных отношений, а вернее их разновидности – финансовых отношений. Таким образом, деньги – это мониторинг в широком смысле слова. В связи с этим представляется правильной позиция О. Н. Горбуновой, которая определяет финансовый мониторинг как «слежение рублем за успеш-

¹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 3.

² Цыпкин С. Д. Финансово-экономические институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 43.

³ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода к рынку: дис. ... д-ра юрид. наук в виде науч. докл., выполняющего также функции автореф. М., 1996. С. 13.

ным (или менее успешным) развитием государства и общества в целом, и, что самое важное, осуществляется государственное влияние и прямое воздействие на их развитие»¹.

Суть распределительной функции заключается в том, что через нее реализуется общественное назначение бюджета – обеспечение каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами, используемыми в форме денежных фондов специального целевого назначения². Основная роль бюджета выражается в том, что он создает финансовую базу функционирования государства и муниципальных образований, выполнения ими своих задач³. В научной литературе совершенно справедливо указывается, что конечной целью любого управления является достижение определенной социально-экономической цели, которое невозможно без запланированных в бюджете финансовых ресурсов⁴.

Создание крупных централизованных денежных фондов обеспечивает возможности для наиболее целесообразного размещения производительных сил в стране, равномерного развития экономики и культуры на всей территории Российской Федерации, осуществления политических и хозяйственных задач общегосударственного значения. Кроме того, бюджет является мощным орудием претворения в жизнь всевозможных программ социально-экономического развития страны. Бюджет представляет собой универсальный финансовый план, поскольку его показатели охватывают практически все области и сферы экономического и социального развития. Таким образом, бюджет – это необходимый атрибут любого государства, основа его

¹ Горбунова О.Н. Проблемы закона о финансах в условиях финансового кризиса // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 1 (69). С. 125–133; Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода к рынку: дис. ... д-ра юрид. наук в виде науч. докл., выполняющего также функции автореф. М., 1996. С. 13.

² Землин А. И. Бюджетное право: Схемы и комментарии / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2001. С. 4.

³ Комарова Г. В. Финансовая система Российской Федерации как объект судебной защиты: монография. М., 2015. С. 33.

⁴ Васильева Н. В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Академический юридический журнал. 2008. № 2 (32). С. 24.

суверенитета, поскольку без финансовой самостоятельности нельзя говорить о независимости любого отдельно взятого государства.

Значение государственного бюджета определяется не только величиной концентрируемых в нем денежных средств. Ему принадлежит ведущая и координирующая роль в финансовой системе. В непосредственной взаимосвязи с бюджетом и под его воздействием развиваются финансы предприятий и все другие звенья финансового механизма. Все финансовые планы в рамках государства формируются и увязываются в целостную систему под влиянием бюджета.

Распределительная функция финансов и бюджета, как отдельного их звена, реализуется в соответствии с теми задачами, которые стоят перед государством на данном этапе его развития. Государственный бюджет, представляя собой важнейшую форму организации финансовых отношений, является проводником финансовой политики государства. В современных условиях переходной экономики России финансы (и особенно бюджет) остаются единственным реальным инструментом регулирования социально-экономических процессов в стране: только за счет налоговой политики, системы финансирования государственного заказа, управления банковской, фондовой и страховой системами удастся регулировать экономические процессы как в государстве в целом, так и в отдельных его регионах.

Таким образом, с одной стороны централизованные фонды – это финансовая основа функционирования государства, а с другой стороны бюджет – это мощный управляющий механизм государства. Следует помнить об особой значимости бюджетных фондов для обеспечения национальной безопасности как регионов России, так и страны в целом¹.

Децентрализованные фонды представляют собой фонды, образуемые хозяйствующими субъектами. Децентрализованные фонды необходимо четко разделять на: финансы предприятий государственной и муниципальной собственности – их состояние и динамика определяется решениями государства и действиями публичной власти;

¹ Файберг Т. В. Оценка динамики социально значимых расходов Иркутской области и факторы, ее определяющие // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 5 (97); Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Христюк А. А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4. С. 111.

финансы частных предприятий, которые в основном зависят от законов рыночной экономики.

Таким образом, с учетом приведенной классификации финансовых фондов, в зависимости от вида фонда, из которого они осуществляются, государственные расходы можно классифицировать на централизованные и децентрализованные.

Централизованными расходами будут являться расходы бюджетной системы, именуемые бюджетным законодательством Российской Федерации расходами бюджетов или бюджетными расходами.

К децентрализованным государственным и муниципальным расходам традиционно относятся соответственно расходы фондов государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений.

Таким образом, понятие «государственные и муниципальные расходы» шире понятия «расходы бюджета». Последние являются составной частью общих расходов государства и в СССР составляли от них около $2/3$ ¹. Такое соотношение в системе государственных расходов было вполне объяснимо, поскольку одним из признаков бюджетных (централизованных) расходов является их универсальность, вытекающая из универсального характера самого бюджетного фонда. Универсальность подразумевает, что бюджетные расходы должны охватывать практически все сферы социально-экономической жизни общества и государства.

В условиях рыночной экономики количество государственных хозяйствующих субъектов значительно сократилось, они приобрели большую экономическую самостоятельность. Вместе с тем не представляется целесообразным чрезмерное расширение сферы централизованных расходов. Еще в учебниках по советскому финансовому праву высказывалась мысль весьма актуальная и для современной экономической ситуации – государственные организации должны при осуществлении расходов использовать собственные децентрализованные средства (прибыль, доход, кредитные ресурсы) и лишь в объективно необходимых случаях – бюджетные средства².

Идея ограничения сферы централизованных расходов поддерживается и современными учеными. Д. Л. Комягин приводит весьма интересный пример из бюджетной практики Китая, где законодательно установлены санкции при осуществлении за счет бюджетных

¹ Воронова Л. К., Мартыанов И. В. Советское финансовое право: учеб. пособие. Киев, 1983. С. 146.

² Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 234.

средств таких расходов, которые вполне можно осуществлять за счет внебюджетных источников¹. Таким образом, из бюджета должны финансироваться лишь те расходы, которые невозможно или нецелесообразно покрывать иным способом.

Определение правильного соотношения между централизованными и децентрализованными государственными и муниципальными расходами является одной из важнейших задач государства. С. Н. Махина совершенно справедливо подчеркивает, что вопросы сочетания организационных принципов централизации и децентрализации довольно сложны и находятся в зоне пристального внимания, поскольку в случае не самого удачного баланса жизнь общества будет подвержена значительным негативным воздействиям².

И централизованные, и децентрализованные фонды, а, следовательно, и соответствующие расходы тесно увязаны между собой и взаимообусловлены. Нередко их систему сравнивают с сообщающимися сосудами – недобор или переизбыток финансовых ресурсов в каком-либо фонде приводит к сбою в работе всей системы; изменение, внесенное в один элемент системы государственных фондов, с неизбежностью повлечет цепную реакцию со стороны прочих³.

Первоначально финансовые ресурсы появляются в рамках материального производства в составе децентрализованных фондов, а затем в порядке перераспределения поступают в государственную казну, т. е. в централизованные фонды. Недобор или переизбыток средств в каком-либо фонде отрицательно сказывается в конечном итоге на жизни общества в целом. Например, если государство с целью пополнения казны установит слишком большие налоги, и основными в системе государственных расходов становятся расходы централизованные, то в результате окажутся истощенными децентрализованные фонды, не окажется финансовых ресурсов для дальнейшего воспроизводства предприятия или иного хозяйствующего субъекта. Если же наоборот, уровень налогообложения будет слишком низким

¹ Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15.

² Махина С. Н. Децентрализация финансовой деятельности государства: актуальные финансово-правовые аспекты // Финансовое право. 2013. № 6. С. 3.

³ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 64; Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. М., 1968. С. 173; Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 97.

и в децентрализованных фондах появится свободный излишек, то государственная казна, представленная централизованными фондами, будет испытывать дефицит, от которого пострадает и социальная сфера, и работа всех государственных институтов, что в конечном итоге отрицательно скажется на безопасности государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что во взаимоотношении централизованных и децентрализованных финансов наблюдаются прямые и обратные связи по управлению экономикой и социальной сферой в целом. При этом для государственного сектора экономики расходы бюджетов всегда были и остаются ведущими в системе государственных и муниципальных расходов.

Говоря о соотношении централизованных и децентрализованных финансов, следует отметить наблюдающуюся тенденцию усиления связи децентрализованных расходов с бюджетной системой Российской Федерации. Так, например, бюджетные и автономные¹ учреждения для ведения хозяйственной деятельности открывают свои лицевые счета в соответствующих финансовых органах либо Федеральном казначействе, по которым отражаются осуществляемые данными учреждениями расходы. На наш взгляд, причинами такой централизации государственных расходов, усиления связи децентрализованных расходов с бюджетной системой, вызвано отчасти необходимостью осуществления более жесткого контроля над всеми государственными финансами, что в свою очередь обеспечивается казначейской системой исполнения бюджетов и внебюджетных фондов.

Государственные и муниципальные расходы отличает их *публичный характер*.

Следует отметить, что на сегодняшний день в правовой науке нет однозначного подхода к содержанию признака публичности, что в свою очередь может приводить к ошибкам в правоприменении и существенному нарушению прав и законных интересов граждан².

¹ Орган государственной власти либо орган местного самоуправления, выполняющий функцию учредителя автономного учреждения, может принять решение об открытии учреждению для ведения его хозяйственной деятельности банковского счета. Однако, как показывает практика, автономные учреждения ограничивают в такой возможности.

² Артемов Н. М., Лагутин И. Б. Публичное страхование в Российском финансовом праве: вопросы теории и практики // Государство и право. 2014. № 6. С. 107.

Большинство авторов в основу деления публичного и частного закладывают критерий интереса, впервые выделенный Ульпианом¹: публичное – направлено на удовлетворение общих потребностей, интересов, частное – служит интересам частных лиц.

Наряду с этим, М. В. Карасева, определяя публичную финансовую деятельность, подчеркивает, что она осуществляется государственными субъектами либо иными, но по поручению и с участием государства для решения публичных задач².

Значительный вклад в исследование публичных финансов внес П. М. Годме, который выделил отличия публичных финансов (относя к ним все государственные финансы) от финансов частных:

– государство может в принудительном порядке обеспечивать свои доходы (например, через налоги), а частные лица не могут, следовательно, они могут не выполнить свои обязательства;

– государственные финансы связаны с денежной системой, которая в некоторой степени управляется государством, но она не зависит от воли частного собственника, распоряжающегося своими финансами;

– частные финансы ориентированы на получение прибыли, а государственные финансы идут на удовлетворение публичных потребностей;

– размер государственных финансов во много раз превышает размер частных финансов³.

Автором одного из фундаментальных исследований публичных финансов А. А. Нечай выделяются следующие критерии разграничения публичных и частных фондов:

- форма собственности;
- характер интереса;
- цель возникновения соответствующих отношений;
- метод правового регулирования;

¹ Дигесты Юстиниана Т. 1 (кн. 1–4) / пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. М., 2002. С. 84.

² Карасева М. В. Предмет финансового права: новые подходы // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 50.

³ Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 41–42.

– форма распределения и форма использования фондов (когда отдельно взятое лицо не может самостоятельно удовлетворять свой интерес)¹.

Следовательно, публичные расходы – это прежде всего те, которые осуществляются за счет средств государственных и муниципальных фондов для удовлетворения публичных (общественных интересов), урегулированные посредством императивных предписаний.

С учетом обозначенных критериев, не вызывает сомнения публичный характер централизованных расходов. Наряду с централизованными расходами признак публичности является характерной чертой и расходов государственных учреждений, которые в свою очередь представляют собой унитарные некоммерческие организации, созданные для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (статья 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации). В соответствии со статьей 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации государственное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

При этом обеспечение выполнения функций казенного учреждения согласно статьям 69, 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации является одним из направлений бюджетных ассигнований. Иными словами, расходы казенного учреждения будут являться расходами соответствующего бюджета.

Расходы бюджетных и автономных учреждений, не являясь бюджетными расходами, тем не менее, также носят публичный характер, поскольку осуществляются за счет государственных и муниципальных средств децентрализованных фондов и направлены на удовлетворение публичных потребностей (управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера).

Рассматривая соотношение публичных и частных расходов, следует решить вопрос – относятся ли к публичным расходы государственных и муниципальных унитарных предприятий, которые согласно статье 113 Гражданского кодекса Российской Федерации являются коммерческими организациями, т. е. основной целью их деятельности является извлечение прибыли. Вместе с тем, в статье 8 Федерального

¹ Нечай А. А. Квази-публичные фонды: определение, классификация и правовое регулирование // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н. И. Химичевой). Саратов, 2014. С. 199–200.

закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹ исчерпывающим образом закреплены случаи создания унитарного предприятия: необходимость осуществления деятельности для решения социальных задач, необходимость осуществления научной деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации, необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена и пр. Думается, что все обозначенные в статье 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» случаи можно назвать публичными потребностями государства или муниципального сообщества. Таким образом, расходы государственных и муниципальных унитарных предприятий можно признать публичными расходами.

Государственные и муниципальные децентрализованные фонды следует отграничивать от иных децентрализованных фондов публичного характера. Как совершенно справедливо указывает Н. В. Васильева, в публичных целях используются и денежные фонды негосударственной формы собственности. К числу таковых отнесены:

- фонды государственных корпораций² и компаний (в том числе агентства по страхованию вкладов, Внешэкономбанка)³;
- фонды негосударственных пенсионных фондов¹;

¹ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 23 ноября 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48, ст. 4746.

² В научной литературе поднимается вопрос о целесообразности существования государственных корпораций. В. В. Мазурин считает, что их место могут занять унитарные предприятия (представляющие собой децентрализованные государственные фонды) безо всякого ущерба для экономики страны и интересов государства. См.: Мазурин В. В. Роль унитарных предприятий и государственных корпораций в финансовой системе России / Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой. Саратов, 2009. С. 150.

³ См.: статья 66 Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.); статья 14 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (ч. I), ст. 5029.); статья 2 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1, ст. 1).

– фонды, поступающие во все иные фонды денежных средств, аккумулируемые в публичных целях, т. е. перечень иных децентрализованных публичных доходов является открытым².

Вместе с тем, являясь частными хозяйствующими субъектами, действуют они в неких общих, публичных интересах (пенсионное обеспечение, защита вкладов, создание необходимой высокотехнологичной продукции и т. п.)³. Таким образом, в данном случае мы наблюдаем децентрализацию публичных функций государства иным хозяйствующим субъектам, способным достаточно эффективно их осуществлять⁴, одновременно извлекая прибыль. При этом в литературе высказываются идеи ужесточения финансово-правового регулирования использования отдельных таких фондов для финансирования конкретных мероприятий инновационного и социального характера⁵.

Таким образом, публичный характер является признаком расходов, осуществляемых как из централизованных, так и из децентрализованных государственных и муниципальных фондов. Можно также говорить о преобладании в сфере публичного управления публичного

¹ См.: статья 4 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 19, ст. 2071).

² Васильева Н. В. Правовое регулирование публичных доходов. Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. С. 41–42, 68–70.

³ Карасева М. В. Предмет финансового права: новые подходы // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 49–50; Карпов Э. С. К вопросу о государственном финансовом контроле за деятельностью государственных корпораций // Сборник докладов международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Кутафинские чтения): докл. по каф. финансового права. М., 2012. С. 90–91; Ястребов О. А. К вопросу о персонификации субъектов публичного права // Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н. А. Куфаковой. Москва, 4 апреля 2014 г. М., 2014. С. 55.

⁴ Беликов Е. Г. О финансово-правовом регулировании деятельности государственных корпораций // Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой. Саратов, 2009. С. 86.

⁵ Ручкина Г. Ф., Купызин В. В. Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций в инновационной социально ориентированной экономике // Финансовое право. 2011. № 4. С. 8–12.

интереса над частным¹. Однако при этом публичная направленность государственных расходов не противоречит частным интересам личности, напротив, последовательная реализация публичного начала положительно отражается на них². Дело в том, что наряду с признаком публичности, государственные и муниципальные расходы преимущественно отличает их социальная направленность.

В Конституции Российской Федерации³ Россия определена как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7). Современное государство для того, чтобы называться правовым, не только признает права и свободы частных лиц, которые должно уважать, но и обязано их гарантировать⁴. Социальная политика России должна быть направлена на охрану труда и здоровье людей, поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Социальная направленность государственной политики также предполагает развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Социальное предназначение Российского государства подтверждается и актами Конституционного Суда Российской Федерации, подчеркивающим связь между социальной функцией государства и социальной детерминацией финансовой деятельности⁵. Проведение

¹ Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 81.

² Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8–18.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁴ Зеленцов А. Б. Правовое государство, «правовая» публичная администрация и административная юстиция // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвуз. науч. конф. на базе каф. административ. и фин. права юрид. фак. Рос. ун-та дружбы народов. Москва, 25 января 2014 г. / отв. ред. А. Р. Батяева. М., 2014. С. 3.

⁵ По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием

эффективной социальной политики невозможно без учета положений финансового права, поскольку сущность проведения такой политики состоит в перераспределении национального дохода в целях оказания помощи социально незащищенным слоям населения¹.

Современные экономисты выделяют три модели реализации государственной социальной политики:

– либеральная модель, предполагающая минимальное вмешательство государства в рыночные отношения, небольшая доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте, ограниченность размера и времени выплаты мер социальной поддержки;

– социально-демократическая модель, характеризующаяся всеобъемлющей ролью государства, которое не только устанавливает социальный порядок в стране путем издания законов, но и является их исполнителем, неся при этом ответственность за благополучие своих граждан. Социальная сфера при реализации данной модели финансируется из государственного бюджета;

– корпоративная модель отличается высокой степенью присутствия государственного сектора в экономике. Реализация социальных законов возлагается на предприятия, которым государство дает экономические гарантии. Кроме того, за государством закрепляется регулирующая роль².

Россия в большей степени тяготеет ко второй модели. При этом значительная доля расходов социального характера приходится на централизованные расходы.

Однако в настоящее время социальное благополучие российских граждан вряд ли обеспечено в полной мере, а размер и доля социально значимых расходов в общем объеме расходов бюджета оставляет

Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 22, ст. 2375.

¹ Бит-Шабо И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов: монография / под ред. Е. В. Покачаловой. М., 2013. С. 19.

² Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 247.

желать лучшего. Еще в конце XIX века И. И. Янжул, характеризуя такой вид государственных расходов как финансирование образования, отмечал, что «на народное образование, в широком смысле, Россия вообще затрачивает менее всех остальных государств Европы. Собственно, государство тратит у нас пропорционально населению в два с четвертью раза менее нежели Франция, в три раза – чем Пруссия, почти в четыре раза – нежели Великобритания и в десять раз меньше, нежели Цюрихский кантон в Швейцарии»¹.

С течением времени ситуация с недофинансированием социальной сферы практически не меняется. При этом, как совершенно справедливо отмечается в научной литературе, в настоящее время одним из основных способов «псевдооптимизации» публичных расходов является сокращение финансирования, что приводит к неконтролируемому снижению качества услуг², в том числе и в социальной сфере. Социальная направленность государственных расходов, равно, как и всего финансово-правового регулирования в целом, как совершенно справедливо отмечает Н. И. Химичева, «представляется перспективой неблизкой, однако определение данного направления в развитии финансового права имеет существенное значение»³. Следует также поддержать Е. Ю. Грачеву, подчеркивающую, что в условиях рыночной экономики публичной власти очень важно сохранить свое социальное предназначение, что должно быть выражено и сформулировано в государственной политике⁴.

Способствовать наиболее полному удовлетворению социальных и иных публичных потребностей будет построение эффективного финансового механизма. Это в свою очередь становится возможным лишь при осуществлении государственных и муниципальных расхо-

¹ Янжул И. И. Очерки и исследования. М., 1884. С. 310.

² Яшина Н. И., Грушина И. А. Управление расходами бюджетов административно-территориальных образований: монография. Н. Новгород, 2004. С. 18.

³ Химичева Н. И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 12.

⁴ Грачева Е. Ю. Некоторые проблемы развития финансового контроля // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 6.

дов (как централизованных, так и децентрализованных) на единых основополагающих началах, учитывающих особенности государственного устройства, специфику формирования и осуществления публичных расходов в условиях рыночной экономики.

1.2. Принципы формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов как предпосылки построения эффективного финансового механизма

Традиционно в финансово-правовой науке объектом исследований являются принципы финансового права. Одним из первых Е. А. Ровинский к таковым относил: принцип плановости, принцип демократического централизма, принцип социалистического демократизма, принцип социалистической законности¹.

Современные ученые О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, Ю. А. Крохина, Е. В. Покачалова, Э. Д. Соколова, Н. И. Химичева также исследуют основополагающие начала финансового права, выделяя при этом принципы федерализма, законности, плановости².

Наряду с обозначенными принципами, Е. Ю. Грачева и Э. Д. Соколова в совместной работе рассматривают также принцип гласности, принцип самостоятельности и государственной поддержки местного самоуправления³.

О. Н. Горбунова наряду с принципами федерализма, законности, плановости пишет также о принципе приоритета в области финансовой деятельности государства представительных органов государственной власти перед исполнительными органами государственной власти⁴.

¹ Финансовое право: учебник / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 27–30; Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 20–23.

² Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 38–41; Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учеб. для бакалавров. М., 2013. С. 12–14; Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8–9; Крохина Ю. А. Финансовое право: учеб. для вузов. М., 2007. С. 52–69.

³ Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учеб. для бакалавров. М., 2013. С. 12–14.

⁴ Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 38–41.

Н. И. Химичева и Е. В. Покачалова в качестве основных общепрофессиональных принципов действующего финансового права выделяют также: приоритетность публичных задач; социальную направленность финансово-правового регулирования; финансовую самостоятельность органов местного самоуправления; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей; участие граждан Российской Федерации, общественных организаций в финансовой деятельности государства, ее контроле; гласность¹. Аналогичные принципы выделяет Ю. А. Крохина².

Отдельные авторы обозначенные принципы рассматривают в качестве принципов финансовой деятельности государства³.

Принципы финансового права в той или иной степени распространяются на все сферы финансовой деятельности государства и соответствующие финансово-правовые институты, приобретая свои особенности. Не являются исключением сфера государственных и муниципальных расходов.

Представляется возможным выделить единые основополагающие начала (принципы) формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов, независимо от их принадлежности к централизованным или децентрализованным фондам. Как совершенно правильно отмечала Н. А. Куфакова, «независимо от источников поступления все денежные средства Советского государства имеют единые принципы их использования», к числу которых она относила законность, плановость, экономию, полноту отражения расходов в финансовых планах⁴.

¹ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8–9; Химичева Н. И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 11.

² Крохина Ю. А. Финансовое право: учеб. для вузов. М., 2007. С. 54.

³ Шагиева Р. В. Принципы финансовой деятельности // Финансовое право. 2012. № 4. С. 11–13.

⁴ Советское финансовое право: учебник / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М., 1974. С. 317–318; Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 283–284.

Принципы государственных и муниципальных расходов являются основополагающими ориентирами в совершенствовании соответствующих правовых норм, определяют направления их развития и особенности правоприменения. В связи с этим представляется важным изучение данного вопроса.

Решающее значение для всей финансовой деятельности государства, и особенно для той ее составляющей, что связана с использованием финансовых ресурсов, имеет *принцип законности*, предполагающий четкое следование при осуществлении государственных расходов требованиям законов. Требования о соблюдении законов распространяются на всех участников соответствующих финансовых правоотношений. При этом следует подчеркнуть, что законодательное закрепление данного принципа происходит главным образом в негативной форме¹, что выражается в закреплении мер ответственности за нарушение финансовых законов, а не обязанности субъектов финансовых правоотношений соблюдать требования законодательных актов.

Следует согласиться с Ю. А. Крохиной, которая определяя законность как определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного исполнения законов, распространяет данный принцип и на иные правовые акты. Действительно, нарушение правовых актов, принимаемых во исполнение законов, также можно рассматривать нарушением данного принципа.

Учитывая, что государственные и муниципальные расходы охватывают практически все сферы жизнедеятельности общества и государства, обеспечивая их финансовыми ресурсами, нарушение принципа законности при формировании и осуществлении государственных и муниципальных расходов повлечет нестабильность не только финансовых отношений, но и всех обозначенных сфер.

Одним из основополагающих начал формирования и осуществления государственных расходов в любом федеративном государстве является *принцип федерализма*. Не является исключением и Россия.

Конституция Российской Федерации определяет Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство, состоящее из равноправных субъектов: республик, краев, областей, автономной области, автономных округов и городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга (пункт 1 статьи 5 Конститу-

¹ Подшибякина А. А. Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Финансовое право. 2013. № 1. С. 39–44.

ции Российской Федерации). Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (пункт 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации).

Федеративное устройство государства в целях реализации двух его основных функций – децентрализации власти посредством ее разделения по вертикали и интеграции территориальных сообществ, предполагает создание, как на уровне центра, так и на уровне территориальных образований государства основных его структурных частей: государственного аппарата, законодательной, исполнительной и судебной власти, что закреплено в главе 3 Конституции Российской Федерации. Эффективное функционирование указанных элементов требует определенных расходов, для осуществления которых необходимо создание финансовой базы как федерального центра, так и регионов. Поэтому особенностью федеративного государства является построение финансовой деятельности в соответствии с принципами федерализма.

В научной литературе нередко высказывается позиция о том, что вопросы федерализма в государстве, прежде всего, решаются в области бюджетной деятельности¹. При этом часто употребляется термин «бюджетный федерализм»², однако до сих пор нет его четкого определения. Анализ научных публикаций показывает, что подходы к определению данной категории многообразны³.

Прежде всего, необходимо отметить, что не корректно разграничивать федерализм на «бюджетный», «экономический», «полити-

¹ Горбунова О. Н. Принципы финансового права // Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 39.

² Например, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34, ст. 3503.

³ На это обращается внимание и в научной литературе (см., напр.: Васильева Н. В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти // Lex Russica. 2014. № 12. С. 1411–1419).

ческий»¹. В данном случае следует говорить о проявлениях принципов федерализма в соответствующих сферах общественных отношений. Кроме того, представляется правильным и целесообразным при анализе проявления принципа федерализма рассматривать в единстве финансовую сферу, не разграничивая ее на бюджетную, налоговую, сферу децентрализованных финансов и т. п. Бесперспективно и даже опасно разрабатывать и осуществлять бюджетную политику отдельно от налоговой², а также от иных направлений финансовой политики. Бюджетные доходы формируются, главным образом, за счет налоговых поступлений. Поэтому при осуществлении налоговой политики государственные органы должны учитывать два наиболее важных момента. В процессе налогообложения, равно как и при осуществлении бюджетной деятельности следует учитывать стимулирующую функцию финансов. Перед государством (местным самоуправлением) стоит задача не только пополнения казны, но и обеспечение развития производства и социально-культурной сферы. Вторым значимым моментом является разрешение проблемы оптимального распределения налогов между звеньями бюджетной системы Российской Федерации. Налоги должны распределяться исходя из предполагаемых расходных обязательств каждого уровня публичной власти. Кроме того, государственные расходы, децентрализованные в соответствии с принципом федерализма, осуществляются не только из бюджетных (централизованных) фондов, но и производятся за счет средств фондов государственных хозяйствующих субъектов (децентрализованных фондов). Таким образом, речь должна идти о федерализме в финансовой сфере.

Таким образом, первичным в содержании финансового федерализма является федерализм как форма государственного устройства и как организация взаимоотношений между территориями в государстве. Федерализация финансовой сферы влияет на строение бюджетной системы страны, коренным образом изменяя принципы ее построения и основы формирования доходов и расходов по звеньям бюджетной системы, кардинально меняет законные основания, механизмы, про-

¹ Ермаков В. Г. Конституционно-правовое регулирование процесса федерализации государственного устройства России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 12.

² Горбунова О. Н. Проблемы правового регулирования финансовой деятельности государства в условиях перехода к рынку // Хозяйство и право. 1995. № 3. С. 75.

цедуры распределения бюджетно-налоговых потоков по сравнению с унитарным государством.

По мнению В. Лексина и А. Швецова, бюджетный федерализм можно понимать и как многоаспектный и сложный механизм установления и регулирования федеративных отношений на базе специально организованных бюджетно-налоговых связей. Как отмечают указанные авторы, в более общем виде бюджетный федерализм – это «укрепление экономических основ федеративных отношений»¹. Приведенное определение довольно точно раскрывает сущность и предназначение федерализации финансовой сферы.

Нередко федерализм в финансовой сфере сводят к бюджетно-налоговым взаимодействиям разных уровней публичной власти. Так, например, О. И. Немкина утверждает, что финансовый федерализм заключается в распределении полномочий в области планирования, осуществления и финансирования общественных задач, основой которого является финансовое выравнивание². А. Ю. Казак под этим термином подразумевает межтерриториальное перераспределение бюджетных ресурсов; Л. В. Смирягин считает, что бюджетный федерализм – это совокупность принципов и механизмов налогово-бюджетных взаимоотношений между различными уровнями власти и управления³. Все вышеназванные отношения и процессы характерны для стран и с федеративным, и с унитарным устройством. Более того, отдельные авторы утверждают, что «...термин «бюджетный федерализм» должен употребляться не только в отношении государств, имеющих федеративное устройство, но и в отношении унитарных государств, поскольку он характеризует в основном аспект межбюджетных отношений»⁴. Аналогичную позицию излагают экономисты –

¹ Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм – гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. 1997. № 16 (авг.). С. 5.

² Немкина О. И. Финансовый федерализм: опыт ФРГ // Финансы. 2000. № 10. С. 65.

³ Цит. по: Юткина Т. Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. М., 1999. С. 244.

⁴ Романенко А. И. Реализация принципов бюджетного федерализма органами казначейства // Финансы. 1998. № 10. С. 16.

авторы коллективной монографии «Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития»¹.

Приведенные определения вызывают ряд возражений, их нельзя соотнести с самим понятием федерализма. Федерализм – принцип государственного устройства, основанного на федерации². Полагаем, что, во-первых, в отношении унитарных государств некорректно использовать сам термин «федерализм», который на настоящий момент хорошо разработан в науке конституционного права и выражает форму государственного устройства. Во-вторых, не следует сводить рассматриваемую категорию только к межбюджетным отношениям, существующим во всех цивилизованных государствах. Принципы федерализма в финансовой сфере распространяются помимо межбюджетных отношений и на иные сферы финансовой деятельности государства.

Еще одним дискуссионным вопросом является распространение принципа федерализма на систему местного самоуправления. Так, В. М. Родионова определяет бюджетный федерализм как организацию бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные федеральным бюджетом, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления³.

Е. В. Бушмин считает, что понятие «бюджетно-налоговый федерализм» можно определить как разделение ответственности федерального, регионального и местного уровней власти за решение конкретных экономических и социальных проблем в соответствии с федеративным устройством страны; разграничение на этой основе доходов и расходов бюджетов разных уровней⁴.

И. В. Подпорина полагает, что бюджетный федерализм – это форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая

¹ Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития: монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. М., 2015. С. 84.

² Шагиева Р. В. Принципы финансовой деятельности // Финансовое право. 2012. № 4. С. 11–13.

³ Родионова В. М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. 1994. № 8. С. 8.

⁴ Бушмин Е. В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма // Финансы. 1998. № 11. С. 4.

предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса¹.

Нередко федерализм понимается как сочетание интересов центра с самостоятельностью субъектов Российской Федерации и местного самоуправления².

Бюджетный федерализм понимается также как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом, консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами местных органов власти, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территории субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований³.

В приведенных выше определениях авторы называют в качестве участников рассматриваемых процессов и отношений наряду с Федерацией, субъектами Федерации и муниципальные образования. Ряд ученых-государствоведов также указывают на необходимость федерализации общественных отношений с участием органов местного самоуправления, для чего на данном этапе развития общества предлагается местное самоуправление рассматривать на уровне территориального общественного самоуправления, а местные органы власти включить в систему государственных органов власти⁴. Развивая данную точку зрения, В. Г. Ермаков утверждает, что на уровне субъектов Федерации «складываются отношения в рамках как бы «мини-Федерации», поскольку проявляются все основные признаки и принципы федерализма: формирование пространства как единого целого из территориальных членов (городов, районов), наделение учреди-

¹ Подпорина И. В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. 1999. № 10. С. 17.

² Шагиева Р. В. Принципы финансовой деятельности // Финансовое право. 2012. № 4. С. 11–13.

³ Лайкам К. Э., Шаромова В. В. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы. 1998. № 6. С. 12.

⁴ Выдрин И. В., Кокотов А. И. Муниципальное право России: учеб. для вузов. М., 2000. С. 39, 53.

тельной властью членов данного пространства, обладание ими ограниченным суверенитетом, разграничение компетенции и т. д.¹

Оставляя в стороне дискуссию о включении или невключении органов местного самоуправления в единую вертикаль государственной власти Российской Федерации, поскольку, как нам представляется, это к рассматриваемой проблеме не относится, отметим, что вряд ли можно согласиться со статусом субъекта Федерации как «мини-Федерации». Несмотря на целостность субъектов Федерации, наличие децентрализации власти и пр., они не обладают статусом государства. Традиционно в юридической литературе категория «федерализм» применяется при описании такой формы государственного устройства как федерация и характеризует взаимоотношения центра и членов Федерации. Это подтверждает и Конституция Российской Федерации, где в статьях 5, 65 при перечислении субъектов Российской Федерации не называются в качестве таковых муниципальные образования. Таким образом, термин «федерализм» применим лишь к отношениям федерации и ее субъектов², муниципальные образования юридически не являются субъектами федеративных отношений.

Большинство авторов, давая определение федерализму в финансовой сфере, сходятся в ключевых моментах.

Н. И. Химичева считает, что принцип федерализма в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов Федерации как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, общими задачами и целями Федерации, реализовать которые призван федеральный бюджет³.

По мнению Ю. В. Друговой бюджетный федерализм – это организация бюджетных отношений между центром и регионами, которая

¹ Ермаков В. Г. Конституционно-правовое регулирование процесса федерализации государственного устройства России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 33.

² Данной позиции придерживаются современные ученые Ю. В. Другова, Т. Ф. Юткина. См.: Другова Ю. В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 71; Юткина Т. Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. М., 1999. С. 246.

³ Химичева Н. И. Бюджетное право и бюджетные правоотношения // Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2004. С. 138.

позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета органично сочетать интересы Федерации с интересами членов Федерации¹.

А. Г. Игудин полагает, что бюджетный федерализм это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований².

В приведенных выше определениях необходимо обратить внимание на следующие основные признаки, которые выражают сущность федерализма в финансовой сфере:

– во-первых, наличие центра – Федерации и регионов – ее субъектов (республик, краев, областей, автономных областей и округов, городов федерального значения);

– во-вторых, согласование общегосударственных и региональных интересов, выражающееся в сочетании централизации и децентрализации государственных финансовых ресурсов;

– в-третьих, высокая степень самостоятельности субъектов Российской Федерации, предполагающая их активное участие в формировании и реализации отдельных направлений финансовой политики государства;

– в-четвертых, возложение ответственности на соответствующие органы государственного управления за решение конкретных экономических и социальных проблем.

Можно также выделить и пятый ключевой момент, который часто упускают исследователи данной проблемы, – это обеспечение единства и целостности страны.

Только совокупность указанных условий позволит обеспечить наиболее полную реализацию федерализма как фундамента совер-

¹ Другова Ю. В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 68–69.

² Игудин А. Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 1998. № 8. С. 7.

шенствования финансовой деятельности в федеративном государстве. Как справедливо указывает Н. А. Поветкина, достижение публичных целей возможно только в условиях сбалансированности финансовых интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поскольку полноценное материальное обеспечение государственных функций осуществляется посредством адекватного разграничения доходных источников и расходных полномочий между центром и регионами России¹.

На сегодняшний день принцип федерализма законодательно не определяется. Вместе с тем, составляющие его начала содержатся в различных правовых актах. Прежде всего, конституционная модель федерализма предполагает наличие самостоятельных федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Статья 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации относит федеральный бюджет. Что касается бюджетов субъектов Российской Федерации, то поскольку о них не упоминается ни в статье 71, ни в статье 72 Конституции Российской Федерации, можно на основании статьи 73 Конституции Российской Федерации сделать вывод о том, что в данной сфере субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Статья 72 Конституции Российской Федерации отнесла установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации к совместному ведению Федерации и ее субъектов. При этом из Конституции Российской Федерации следует функционирование системы федеральных налогов и сборов, которая в соответствии со статьей 71 Конституции находится в ведении Федерации, и системы региональных налогов и сборов, на которые, следуя статье 73 Конституции, распространяются полномочия субъектов Федерации.

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет взаимное ограничение полномочий центра и регионов, однако при этом устанавливается их взаимосвязь и взаимозависимость, предопределяющее единство налоговой и бюджетной системы.

Бюджетным законодательством Российской Федерации также закреплены некоторые принципы, составляющие содержание федерализма. К числу этих принципов, по нашему мнению, можно отнести регламентированные в главе 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип единства бюджетной системы, принцип разграни-

¹ Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права / под ред. Ю. А. Крохиной. М., 2004. С. 27.

чения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, принцип самостоятельности бюджетов, принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации.

Несомненно, принцип федерализма материализуется в сфере формирования и осуществления государственных расходов. При этом, прежде всего, происходит разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Это, в свою очередь, порождает распределение расходных полномочий между уровнями государственной власти. Далее реализация обозначенных полномочий происходит путем использования как централизованных, так и децентрализованных государственных фондов по единым для федерального и регионального уровней власти правилам. Процесс формирования и осуществления государственных расходов осуществляется самостоятельно соответствующими государственными органами без вмешательства государственных органов иного уровня публичной власти.

При этом следует подчеркнуть, что аналогичные взаимоотношения органов государственной власти с органами местного самоуправления, в том числе и по вопросам осуществления публичных расходов, строятся *на принципе самостоятельности местного самоуправления*, основанного на статье 12 Конституции Российской Федерации, провозглашающей, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Основополагающим отраслевым принципом финансового права, проявляющимся во всех финансово-правовых институтах, и особенно значимым для сферы государственных и муниципальных расходов, является *принцип плановости*.

Традиционно, план рассматривается как документ, который содержит систему показателей и комплекс различных мероприятий по решению социально-экономических задач, в котором отражаются цели, приоритеты, ресурсы, источники их обеспечения, порядок и сроки выполнения¹. Соответственно, данный принцип проявляется в том, что основанием для осуществления любого направления финансовой деятельности государства является предварительно составленный и утвержденный финансовый план. Это, в свою очередь, позволит про-

¹ Расходы бюджета: учеб. пособие / под ред. О. В. Андреевой. Ростов н/Д, 2007. Ч. 1. С. 77.

известить работу по «корреляции доходов и расходов государства из разных источников по разным направлениям»¹.

Планирование является необходимой потребностью ведения любого сложного хозяйства, независимо от его формы собственности или организационной формы. Значение плановой деятельности существенно возрастает, когда речь заходит о государственном хозяйстве. «Государство, как хозяйство более сложное, распоряжающееся гораздо большими средствами и удовлетворяющее большее количество потребностей, чем частное или акционерное предприятие, гораздо больше последних нуждается в составлении сметы доходов и расходов»².

Попытки составления государственных смет наблюдались еще при домениальном строе, когда личные расходы королей не отделялись от расходов по управлению государством. Конечно, такая смета носила более частноправовой характер, глава государства мог ее не исполнять или изменять по своему желанию. С течением времени финансовый план государя стал приобретать публичный характер.

В советский период развития нашего государства принцип плановости был положен в основу всей экономической деятельности административно-командной системы. При этом планирование опиралось на директивные предписания распределительного механизма. Однако, как совершенно справедливо указывают Н. И. Химичева и Е. В. Покачалова, «планирование финансов не только не противоречит принципам рыночных отношений, но и является необходимым для них, выступая важным элементом регулирования экономического и социального развития и управления финансами... В условиях рыночной экономики финансовое планирование опирается... на рыночный механизм...»³.

На сегодняшний день принцип плановости пронизывает всю систему государственных и муниципальных расходов. В равной сте-

¹ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. М., 2012. С. 75.

² Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1914. С. 5.

³ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8–18; Химичева Н. И. Актуальность научного обоснования принципов современного российского финансового права и их законодательного закрепления // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2008. С. 16.

пени данный принцип распространяется как на сферу централизованных расходов, так и на расходы децентрализованные. Так, фонды бюджетной системы формируются, распределяются и используются на основе бюджетных планов, обличенных в правовую форму законов или решений представительных органов местного самоуправления (статья 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Бюджетные расходы казенных учреждений осуществляются на основании бюджетной сметы, утверждаемой главным распорядителем средств соответствующего бюджета (статья 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Расходы бюджетных и автономных учреждений, хоть и не относятся к централизованным расходам, тем менее основываются на планах финансово-хозяйственной деятельности¹. Унитарные предприятия также предварительно разрабатывают локальные финансово-плановые акты, которые, как правило, именуется планы финансово-хозяйственной деятельности² либо бизнес-планы.

В свою очередь, финансово-плановые акты публично-правовых образований и государственных хозяйствующих субъектов проектируются не в производном порядке. Любые государственные и муниципальные расходы должны соответствовать целям и потребностям государства, закрепленным в документах стратегического планирования. Развитие системы стратегического управления в России призвано обеспечить преемственность политики, гибкость управленческих механизмов, способных адекватно и своевременно реагировать на значительные внутренние и внешние негативные изменения условий функционирования экономики. Система стратегического планирования решает задачу повышения мотивации госслужащих к дости-

¹ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 30 декабря 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3, ст. 145; Об автономных учреждениях: федеральный закон от 03 ноября 2006 года № 174-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 29 декабря 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 45, ст. 4626.

² О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 23 ноября 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48, ст. 4746.

жению поставленных целей и четко определяет уровень их ответственности¹.

При увязке планирования государственных и муниципальных расходов с системой стратегического планирования, оно стало приобретать среднесрочный или даже долгосрочный характер, с одновременной ориентацией публичных расходов на конечный результат.

Необходимость произошедших в системе государственного финансового планирования изменений была вызвана значительными недостатками, заложенными еще при административно-командной экономике и подвергавшимися жесткой критике. В качестве основных недостатков старой системы финансового планирования называлось то, что расходы на содержание государственных хозяйствующих субъектов, и в первую очередь учреждений, планировались, как правило, исходя из необходимости содержания существующих мощностей, а не из объемов оказываемых ими услуг. Планирование бюджетных ассигнований осуществлялось по большей части методом индексации существующих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде. Вместе с тем, для построения экономики, способной быстро и эффективно настраиваться на самые передовые технологии требуется система планирования, направленная на прогнозирование рисков и достижение результатов².

Все это предопределило необходимость «смещения акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами»³ и повлекло переход на среднесрочное планирование⁴, ориентированное на результат, суть которого сводится к распределению финансовых ресурсов государства в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приорите-

¹ Соколов И. А. Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса в России. М., 2014. С. 3.

² Кудрин А. Л. обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета: учеб.-метод. пособие. М., 2006. С. 22–24.

³ Комягин Д. Л. Модернизация армии в свете бюджетной и административной реформ // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 88.

⁴ Васильева Н. В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Академический юридический журнал. 2008. № 2 (32). С. 22–28.

тами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов финансовых ресурсов.

Основа новой системы финансового планирования была заложена целым рядом правовых актов, среди которых можно назвать Программу развития органов Федерального казначейства на 2000–2004 годы¹, Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года², Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах³, Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах⁴, Программу Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года⁵.

Не заставила себя ждать и практическая реализация обозначенной идеи. Бюджетным законодательством Российской Федерации закреплён трехлетний период (очередной финансовый год и плановый период), на который прогнозируется и планируется социально-экономическая деятельность субъекта Российской Федерации.

¹ О Федеральной целевой программе развития органов Федерального казначейства на 2000–2004 годы: постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 1999 года № 677 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 27, ст. 3370.

² О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 (с послед. изм. от 6 февраля 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34, ст. 3503.

³ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (с послед. изм. от 6 апреля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 22, ст. 2180.

⁴ Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее реализации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 15, ст. 1640.

⁵ Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (с послед. изм. от 7 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 28, ст. 3720.

Как следует из статьи 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации на период не менее трех лет разрабатывается прогноз социально-экономического развития публично-правового образования, на котором, в свою очередь, будет основываться проект бюджета. Согласно статье 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации проекты федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. На местном уровне допускается однолетнее бюджетное планирование с обязательным составлением среднесрочного финансового плана на плановый период (т. е. на два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом), что в итоге также представляет собой среднесрочное планирование.

О. В. Болтинова, говоря о необходимости усиления роли среднесрочного финансового планирования, подчеркивает, что увеличение сроков бюджетного планирования положительно скажется на достижении целей макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики¹.

Однако этим реализация идеи среднесрочного планирования, ориентированного на результат, не ограничилась. Одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти последних лет в сфере финансов является переход к утверждению так называемого «программного бюджета».

Программно-целевой метод организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления закрепляется в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года². Суть его сводится к тому, что при планировании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления должна составляться государственная (муниципальная) программа – документ, определяющий какую-либо долгосрочную цель социально-

¹ Болтинова О. В. Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3. С. 74–82.

² Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (с последн. изм. от 7 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 28, ст. 3720.

экономического развития, задачи и измеримые результаты достижения этой цели. В свою очередь, планируемый проект бюджета должен основываться на ранее утвержденных государственных (муниципальных) программах и включать в себя главным образом расходы на реализацию этих государственных (муниципальных) программ и лишь незначительную часть непрограммных расходов. Успех новой системы планирования напрямую зависит от правильного целеполагания и определения необходимых индикаторов достижения целей, вытекающих из основ государственной политики¹.

Следует отметить, что идея программного бюджета не является оригинальным российским изобретением. Процесс реформирования системы государственных финансов с внедрением новых методов бюджетирования и попыткой перейти на программный бюджет наблюдается в течение последнего десятилетия во многих государствах (США, Канада, Новая Зеландия, Швеция, Австралия).

В России значительное внимание переходу к «программному» бюджету уделяется в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2013–2015 гг. В частности, в нем указывается, что для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Переход к «программному бюджету» в полном объеме необходимо осуществить, начиная с федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015–2016 годов, а его отдельные элементы должны быть задействованы в федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014–2015 годов.

Для осуществления перехода на программное планирование бюджета требовались значительные изменения в бюджетном законодательстве Российской Федерации в части регламентации порядка составления бюджета, бюджетной классификации Российской Федерации, целевых программ. И в результате 7 мая 2013 года был принят Федеральный закон № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

¹ Комягин Д. Л. Модернизация армии в свете бюджетной и административной реформ // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 89.

Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (далее по тексту – Федеральный закон № 104-ФЗ)¹, который затрагивает множество положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе, в части перехода к программному бюджету. Так, в Федеральном законе № 104-ФЗ дается новое определение категории ведомственная структура расходов бюджета, целевых статей расходов бюджетов, предусматривающие программные и непрограммные направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Федеральным законом № 104-ФЗ в новой редакции излагается статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая ранее посвящалась долгосрочным целевым программам. При этом, указанные программы были переименованы в государственные (муниципальные) программы. Однако содержательно сама концепция долгосрочных целевых программ осталась без существенного изменения. В частности, государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ должен утверждаться законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом, утвердившим программу. Сохраняется также правило о том, что по каждой государственной (муниципальной) программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки органом, утвердившем программу, может быть принято решение о прекращении или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы. Как и ранее, государственная (муници-

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (с последн. изм. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19, ст. 2331.

пальная) программа составляется для того, чтобы увязать по ресурсам, срокам, исполнителям комплекс мероприятий, направленных на достижение определенной цели.

Соответственно, можно отметить несомненные плюсы формирования «программного бюджета». Во-первых, становится понятна и прозрачна цель бюджетных расходов (она указывается в паспорте ранее утвержденной государственной или муниципальной программы). Бюджетные расходы направлены на финансирование комплекса взаимосвязанных единой целью мероприятий, становятся ориентированными на результат. Во-вторых, в бюджет включаются преимущественно расходы, направленные на финансирование программных мероприятий, подлежащих в дальнейшем оценке с помощью системы критериев (индикаторов) на предмет их эффективности, что в дальнейшем позволит судить об эффективности самих расходов бюджета.

Следует отметить, что аналогичные правила закреплены в законодательстве большинства стран. Так, например, во Франции за каждую программу отвечает конкретный сотрудник, разбивающий бюджет программы на более мелкие элементы, за которые несут ответственность чиновники более низкого уровня. Каждый ответственный должен продемонстрировать свою эффективность, в противном случае возможно применение различных санкций¹.

Одной из основных задач, стоящих перед субъектами финансового планирования, является обеспечение достоверности показателей финансовых планов. Особое значение данного аспекта деятельности по планированию подчеркивается законодательным закреплением в статье 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципа достоверности бюджета, означающего реалистичность расчета доходов и расходов бюджета на основе надежности показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории.

Вместе с тем, достоверность важна не только при планировании централизованных расходов. Следует помнить, что государство и муниципалитеты создают хозяйствующие субъекты (государственные и муниципальные учреждения и предприятия) не для извлечения прибыли, а в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития и удовлетворения потребностей населения в различных государственных и муниципальных услугах. Соответственно децентрализованные расходы, равно как и расходы бюджетной системы долж-

¹ Шаш Н. Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Финансовый журнал [АБиК]. 2011. № 2. С. 55–64.

ны осуществляться не произвольно, а основываться на целеполагающих документах стратегического планирования.

При планировании государственного хозяйства мы нередко сталкиваемся с весьма порочной практикой – умышленным занижением прогнозируемых поступлений и завышение государственных расходов. Следует поддержать высказанную еще в начале XX века позицию И. Х. Озерова о том, что «такой порядок очень вреден: следствием его являются непредвиденные излишки, которые могут быть потрачены на удовлетворение менее важных потребностей, между тем как иногда потребности очень важные остаются без удовлетворения только потому, что при сведении росписи для них не оказалось средств, вследствие пониженного исчисления сметных доходных предположений»¹.

Большое значение для всех направлений финансовой деятельности государства играет *принцип эффективности*. Принимая во внимание общепринятую классификацию правовых принципов на общеправовые, отраслевые и специально-отраслевые², принцип эффективности можно отнести к отраслевым принципам финансового права, поскольку принцип эффективности, фиксируя особенности предмета финансово-правового регулирования, имеет значение для всех или большинства структурных подразделений финансового права. Эффективной должна быть реализация практически всех направлений финансовой деятельности государства – в сфере налогообложения, в области государственного кредита, страхования. Несомненно, эффективной должна быть и бюджетная деятельность. Применительно к исследуемой теме, можно говорить о действии принципа эффективности формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов.

Вопросам повышения эффективности деятельности публичной власти в последнее десятилетие уделяется большое внимание как в юридической, так и экономической литературе³. При этом эффектив-

¹ Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1914. С. 19.

² Соколова Э. Д. Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7–8.

³ См., напр.: Болтинова О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3; Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16–22; Слободняк И. А., Таровых А. О. К вопросу о сущности ка-

ность публичных расходов коррелирует с качеством и эффективностью аппарата государственного управления в целом и является одним из ключевых условий обеспечения социального и экономического развития государства¹.

На недостаточную эффективность данной сферы неоднократно обращал в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации². О значимости затронутой проблемы свидетельствует и тот факт, что в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ введена статья 26.3.2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации»⁴, в которой предусматривается, что Президентом Российской Федерации утверждается перечень показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) возлагается обязанность представлять Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности в порядке и сроки, установленные Президентом Российской Федерации. Примеча-

тегории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18,19. С. 59–68.

¹ Богославцева Л. В., Гончаров Н. Г., Дунаева Н. Н., Краснова В. Е. Расходы бюджета на управление: принципы их формирования в условиях реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Ростов н/Д, 2012. С. 201.

² России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 2002. 19 апр.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с последн. изм. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (последн. изм. и доп. от 20 апреля 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 1, ч. 1, ст. 1.

тельно, что законодатель предусматривает возможность по решению Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации содействия или поощрения достижения наилучших значений показателей эффективности путем выделения за счет средств федерального бюджета грантов субъектам Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹ был утвержден перечень показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, среди которых значительное место отводится таким бюджетным показателям, как:

– расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчете на один рубль произведенной сельскохозяйственной продукции;

– динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

– расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона;

– расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя, в том числе на территориальную программу государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации, из них средства обязательного медицинского страхования;

– расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося на общее образование, на начальное и среднее профессиональное образование².

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 (с последн. изм. от 13 мая 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 27, ст. 3256. (Утратил силу).

² Пришедший на смену данному акту Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 21 августа 2012 г. № 1199 закрепил иной перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, достижение большинства из закрепленных показателей возможно лишь при осуществлении соответствующих бюджетных расходов социального характера или расходов, направленных на осуществлением мер государственной поддержки отраслей

Как подтверждают приведенные выше показатели, оценка эффективности деятельности органов государственной власти неразрывно связана с оценкой их финансовой деятельности.

Вместе с тем, следует определиться с содержанием принципа эффективности. При этом, необходимо отметить неоднозначное понимание самой категории «эффективность». Слово «эффект» (от лат. effectus – действие, исполнение) означает следствие чего-либо, итог, результат¹. В свою очередь, слово «эффективный» означает дающий эффект (действенный)². Таким образом, с учетом этимологии рассмотренных слов можно лишь сделать вывод о тождественности понятий «эффективный», «результативный».

Специалисты в сфере финансовой деятельности также предпринимают попытки дать определение категории «эффективность». Г. В. Курлянская отмечая отсутствие четкого определения эффективности, указывает, что под эффективностью следует понимать соотношение полученного результата и произведенных затрат (улучшение результата деятельности государственных органов при постоянных или сокращающихся затратах³).

В бюджетном законодательстве Российской Федерации принцип эффективности главным образом увязывается с осуществлением бюджетных расходов. Так, в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации закрепляется принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

экономики (например, численность населения, объем инвестиций в основной капитал, оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда и т. п.).

¹ Новый словарь иностранных слов. Минск, 2008. С. 1082.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 792.

³ Программный бюджет: пройден нулевой уровень. Режим доступа: <http://bujet.ru/article/107984.php> (дата обращения 20.12.2015 г.).

В научной литературе эффективность также нередко рассматривается в качестве одного из принципов осуществления бюджетных расходов. Так, Х. В. Пешкова относит эффективность к экономическим принципам осуществления бюджетных расходов¹. При этом указывается, что финансовое право, будучи нормативным регулятором расходования бюджетных средств, должно учитывать и по возможности закреплять и их экономические характеристики, финансово-правовое регулирование должно учитывать экономическую суть соответствующих явлений. От соблюдения принципа эффективности и экономности зависят многие бюджетные результаты, которые могут быть как материальными (приобретение дополнительных единиц техники, повышение благосостояния граждан предоставлением финансовой помощи для предоставления социальных выплат; рост производства в результате выделения бюджетных кредитов предприятиям), так и нематериальными (повышение объема перевозок пассажиров, уровня общественной безопасности и охраны правопорядка; улучшение жилищных условий населения).

Не следует забывать о необходимости соблюдения начал экономности и результативности и при осуществлении государственных и муниципальных расходов из децентрализованных фондов. Соблюдение данного принципа отчасти обеспечивается механизмом, установленным Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»².

При оценке каждого отдельно взятого государственного расхода необходимо принимать во внимание целесообразность всех прочих государственных расходов, «так как может оказаться, что, при возникновении нового настоятельного расхода, какие-либо другие менее нужные расходы могут быть сокращены»³.

Давая общую характеристику принципу эффективности использования бюджетных средств, можно отметить его некоторую декла-

¹ Пешкова Х. В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право. 2006. № 11. С. 33–40.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

³ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 15.

ративность и недостаточную обеспеченность реальными механизмами реализации, на что указывают многие специалисты в этой сфере¹.

Добиться практической реализации принципа эффективности использования бюджетных средств невозможно без решения двух важных задач. Во-первых, необходимо нормативно-правовыми актами четко определить правила и критерии оценки эффективности бюджетных расходов, позволяющие реализовывать соответствующие контрольные мероприятия. Во-вторых, необходимо установить юридическую ответственность за нарушение установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетную деятельность (в том числе нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации) требований, направленных на эффективное использование бюджетных средств.

Система государственных и муниципальных расходов в любом демократическом государстве основывается на *принципе прозрачности*.

Принцип прозрачности, составной частью которого является гласность, представляет собой один из важнейших демократических принципов государства, без его практической реализации невозможно создание подлинно демократического, правового государства. Реализация принципа прозрачности позволяет обеспечить должную «открытость» органов государственной власти и местного самоуправления, поставить их деятельность под контроль общества, дает возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающие их интересы, права и свободы.

В главе 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» находит свое закрепление принцип прозрачности (открытости) (статья 36), предусматривающий:

– обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

¹ См., напр.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России: учеб. пособие. М., 2002. С. 20.

– обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

– обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

– стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

При этом установлено, что секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Следует поддержать Н. А. Саттарову, утверждающую, что «суть прозрачности определяется не только доступностью информации для общества. Прозрачность является необходимым условием общественного участия в принятии решений по вопросам бюджетной политики»¹. Поэтому в Бюджетном кодексе Российской Федерации прозрачность (открытость) предусматривается не только как реализация идей гласности в бюджетном процессе (что выражается в оглашении, передачи бюджетной информации), но и соответствующая норма содержит правила, касающиеся бюджетной классификации Российской Федерации, что в свою очередь упрощает восприятие бюджета, способствует возможности сравнивать бюджетные показатели по годам и по уровням бюджетов. Все это делает бюджет, а, следовательно, и запланированные бюджетные расходы, более открытыми для рядовых российских граждан.

¹ Саттарова Н. А. Прозрачность бюджета как регулятор публичных и частных интересов // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений: материалы междунар. науч.-практ. конф. М., 2012. С. 274–275.

Наряду с этим, на основе начал гласности должна строиться и система децентрализованных расходов. Открытыми должны быть финансово-плановые акты и финансовые отчеты о расходовании государственных децентрализованных фондов.

Принцип гласности государственных расходов опирается на ряд конституционных положений. Во-первых, в статье 3 Конституции Российской Федерации указано, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Таким образом, все конституционные полномочия государственной власти в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю. Для того чтобы народ мог реально воспользоваться своим правом, важно получить всю необходимую информацию о состоянии дел в государстве. Это в полной мере относится и к информации о государственных расходах. Во-вторых, принцип гласности основывается на конституционном праве граждан на доступ к информации. Пункт 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Как известно, для развития конституционных положений принимаются специальные законы.

Заслуживает внимание зарубежная законодательная практика в этой сфере. В 1983 году в Канаде был принят закон «О доступе к информации», устанавливающий презумпцию открытости информации. Государственный орган (владелец информации) должен доказывать, что конкретную информацию нельзя разгласить. Гражданами может быть получена любая информация. Закон Швейцарии «Об информировании общественности» устанавливает принципы и процедуры информирования общественности о деятельности властных структур, в частности, принцип гласности, право на информацию и право на ознакомление с документами. Специальные законы, провозглашающие право на доступ к информации, а также устанавливающие порядок его реализации были приняты и в ряде других стран: Закон Франции от 17 июля 1978 года «О мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью», Закон Великобритании 1983 года «О доступе к информации о деятельности органов местного самоуправления».

В Российской Федерации конституционные нормы о доступе к информации первоначально конкретизировались в Федеральном законе от 20 февраля 1995 года «Об информации, информатизации и

защите информации»¹. Данным законом презюмировались открытость и общедоступность государственных информационных ресурсов Российской Федерации, исключение составляла лишь документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа. При этом особо указывалось, что документы, содержащие информацию об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, за исключением отнесенных к государственной тайне, запрещено относить к информации с ограниченным доступом. Аналогичные нормы об открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также о свободном доступе к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами, закрепляются и в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»².

Чрезвычайно важно, чтобы принцип гласности и корреспондирующее ему право на доступ к информации не только провозглашались, но и претворялись в жизнь. Конституция Российской Федерации содержит лишь отправные положения, касающиеся принципов реализации права на информацию. В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Следует помнить, что получать информацию о ходе бюджетного процесса можно путем непосредственного обращения в органы государственной власти с запросом о предоставлении соответствующих сведений. Статья 33 Конституции Российской Федерации устанавливает, что граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В свою очередь, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица в соответствии с пунктом 2 статьи 24 Конституции обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с до-

¹ Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20 февраля 1995 года №24-ФЗ (с последн. изм. от 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8, ст. 609. (Утратил силу).

² Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ (с последн. изм. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. 31 (1 ч.), ст. 3448.

кументами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

При этом следует исходить из того, что запрашивая информацию о тех или иных параметрах бюджетной деятельности или о бюджетных показателях, граждане и их общественные организации выступают не в качестве просителей, а в роли правомочных субъектов, которые имеют закрепленное Конституцией Российской Федерации право на получение данной информации, а соответствующий государственный орган, организация или должностное лицо являются носителем юридической обязанности предоставить запрашиваемую информацию. Так, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ предусматривается, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. При этом Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляются гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, заключающиеся в запрете преследовать граждан, критикующих публичные институты (статья 6), а также устанавливается обязательность принятия обращения к рассмотрению (статья 9). Законодатель установил срок рассмотрения письменного обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, – в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Еще одним способом реализации принципа гласности является непосредственное присутствие граждан при прохождении некоторых стадий бюджетного процесса (например, рассмотрение и утверждение бюджета, утверждение отчета об исполнении бюджета в представительном органе). Подобная технология используется во Франции, где публика имеет право свободного доступа на балконы парламентского зала заседаний, в том числе и в случаях, когда рассматриваются

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с последн. изм. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

вопросы, касающиеся бюджетной сферы¹. Однако представляется, что внедрение указанного способа распространения информации в Российской Федерации может столкнуться с рядом проблем, главным образом экономического характера. Рассматриваемый механизм обеспечения прозрачности бюджетной деятельности потребует обеспечение парламента помещением, достаточным для присутствия заинтересованных граждан, необходимы будут дополнительные затраты на охрану парламента, связанные с доступом неограниченного круг лиц.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что государственные и муниципальные расходы, представляющие собой сложную экономико-правовую категорию, можно определять в материальном, организационном, правовом значениях. Независимо от вида, государственные и муниципальные расходы отличает публичный характер и преимущественно социальная направленность. Совокупность централизованных и децентрализованных государственных и муниципальных расходов образует единую систему, элементы которой тесно увязаны между собой и взаимообусловлены. Едиными основополагающими началами системы государственных и муниципальных расходов являются принципы законности, федерализма, самостоятельности местного самоуправления, плановости, эффективности, прозрачности.

¹ Керимов К. Д. Реализация принципа гласности заседаний Национального Собрания Франции // Государство и право. 1999. № 7. С. 78.

2. ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

2.1. Понятие, виды и формы бюджетных расходов

Традиционно расходы бюджета рассматриваются как часть государственных расходов¹ – расходы централизованных фондов (бюджетов и государственных внебюджетных фондов).

Следует отметить, что ранее действовавший Закон Российской Федерации от 10 октября 1991 года «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»² понятие бюджетных расходов не давал вовсе. В первоначальной редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации под расходами бюджета понимались денежные средства, предусмотренные в бюджете соответствующего уровня для финансирования задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, бюджетные расходы были привязаны к необходимости финансирования органов государственной власти и местного самоуправления, что представляется неверным по следующим причинам. Основным, первичным предназначением финансовой деятельности государства и местного самоуправления является финансовое обеспечение публичных потребностей, которые удовлетворяются, в том числе, посредством функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, и бюджетная деятельность публично-правовых образований, представляющая собой одно из направлений финансовой деятельности государства и местного самоуправления, должна быть направлена на удовлетворение всего комплекса публичных потребностей, выражающихся в задачах и функциях соответствующих публично-правовых образований.

На сегодняшний день подход к определению бюджетных расходов изменился, их осуществление перестало увязываться лишь с необ-

¹ Воронова Л. К. Правовые основы государственных расходов // Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 233; Куфакова Н. А. Правовые основы государственных расходов // Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 283; Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учеб. пособие. М., 2000. С. 238.

² Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 (с последн. изм. от 10 июля 1996 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46, ст. 1543. (Утратил силу).

ходимостью финансирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно статье 6 действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные расходы представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета.

Особо следует обратить внимание на сделанные законодателем исключения из состава бюджетных расходов – средства, учитываемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в качестве источниками финансирования дефицита бюджета. Следовательно, не являются расходами бюджета средства, направленные на погашение ранее полученных банковских, бюджетных кредитов, погашение основного долга по обязательствам, связанным с размещением государственных (муниципальных) ценных бумаг. Не относятся к числу расходов бюджета и выдача бюджетных кредитов, предоставление которых происходит по тем же правилам, что и осуществление бюджетных расходов – на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете. Таким образом, что из состава расходов бюджета исключается предоставление денежных средств, обуславливающих возмездные, возвратные отношения.

«Расходы государственного бюджета очень многообразны, но всегда конкретны»¹. Все многообразие бюджетных расходов иллюстрируют многочисленные их виды. Вместе с тем, как в юридической науке в целом, так и в науке финансового права нередко возникает полемика, что следует понимать под видом какого-либо явления, процесса, а что является их формой и как они соотносятся². В связи с этим представляется необходимым обратиться к общефилософским знаниям.

Категория «вид» (лат. *species*) в русском языке толкуется как подчиненное понятие, входящее в состав другого, высшего понятия –

¹ Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981. С. 10.

² Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 117–135; Васильева Н. В. К вопросу о формах и методах налогового контроля // Академический юридический журнал. 2013. № 2. С. 71–75.

рода¹. Приведенное толкование разделяют и философы, указывая, что вид – есть понятие, подчиненное родовому и содержащее в себе совокупность индивидуальных представлений².

Вид – в логическом смысле представляет собой понятие, которое образуется посредством выделения общих признаков в индивидуальных понятиях и само имеет общие признаки с другими видовыми понятиями; из понятия вида может быть образовано более общее понятие рода³.

Виды предметов, явлений, процессов выделяются в результате применения метода классификации – (от лат. *classis* – разряд, *facere* – делать). Классифицировать – распределять что-либо на классы, отделы, разряды и т. п. по каким-нибудь отличительным признакам⁴; размещать, распределять разделять на разряды и порядки⁵.

В философии классификация – особый случай применения логических операций деления объема понятия, представляющий собой некую совокупность делений (деление некоторого класса на виды, деление видов и т. д.)⁶. Обычно в качестве оснований деления в классификации выбирают признаки, существенные для данных предметов⁷.

Таким образом, виды расходов бюджета можно выделить, применяя их классификацию по разнообразным основаниям. Механизм классификации позволяет произвести наиболее полный и всесторонний анализ расходов региональных бюджетов.

Официальная классификация бюджетных показателей, именуемая бюджетной классификацией Российской Федерации, представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемую для составления и исполнения бюджетов, а также группи-

¹ Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1996. Т. 1. С. 143.

² Философский словарь логики, психологии, эстетики и истории философии / под ред. Э. Л. Радлова. СПб., 1904. С. 36.

³ Философский словарь: основан Г. Шмидтом: пер. с нем. / под ред. Г. Шишкоффа; общ. ред. В. А. Малинина. М., 2003. С. 74–75.

⁴ Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1996. Т. 1. С. 683.

⁵ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1994. Т. 2: И–О. С. 283.

⁶ Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя, П. Ф. Юдина. М., 1968. С. 157.

⁷ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1980. С. 155.

ровку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемую для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающую сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статья 18 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Ранее действовавшая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации и утративший ныне силу Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»¹ предусматривали классификации бюджетных расходов по функциональному признаку, по экономическому основанию, а также ведомственную классификацию расходов.

В настоящее время ведомственная классификация расходов бюджета не утратила своей актуальности и официально именуется «ведомственная структура расходов бюджета», т. е. распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов.

Таким образом, расходы бюджета можно классифицировать на виды в зависимости от того, какой орган или учреждение наделяется полномочиями распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств². Классификация расходов бюджета по ведомственному признаку имеет важное значение

¹ О бюджетной классификации Российской Федерации: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (с последн. изм. от 18 декабря 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34, ст. 4030. (Утратил силу).

² Д. Л. Комягин именует обозначенную классификацию бюджетных расходов классификацией по управлению, т. е. в зависимости от субъекта, на которого возложено управление данными расходами (Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15).

для правильного его исполнения, поскольку обеспечивает адресный характер предоставляемых бюджетных средств.

Данная классификация расходов рассматривалась и дореволюционными специалистами по финансовому праву. Так, С. И. Иловайский в своем учебнике финансового права 1895 года отмечал, что деление государственных расходов по ведомствам, которые заведуют этими расходами, является чисто внешним и не объясняет характера государственных расходов, так как «часто одно ведомство управляет весьма различными предметами, а с другой стороны, об одном и том же предмете заботятся несколько ведомств»¹.

Качественную направленность расходов региональных бюджетов можно выявить при анализе расходов по функциональному признаку (т. е. исходя из функций публично-правового образования). Следует отметить, что действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не содержит понятия «функциональная классификация расходов». Вместе с тем, заложенный в статье 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации критерий разграничения разделов, подразделов классификации расходов бюджета, отражает именно функциональную направленность расходов.

Выделение функций публично-правового образования, а, следовательно, и сама функциональная классификация расходов бюджета, основаны на конституционных нормах о разграничении предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями (статьи 71–73, глава 8 Конституции Российской Федерации), а также нормах Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

¹ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 26.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с послед. изм. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с послед. изм. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Анализ функциональной структуры расходов бюджета позволяет выявить приоритетные направления государственной политики.

Как показало исследование показателей областного бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, в Иркутской области в 2015 году расходы по функциональному признаку (по разделам классификации расходов бюджетов) распределились следующим образом:

- образование – 29,75 %;
- здравоохранение – 21,4 %;
- социальная политика – 17,73 %;
- национальная экономика – 12,53 %;
- жилищно-коммунальное хозяйство – 6,87 %;
- межбюджетные трансферты общего характера – 4,65 %;
- общегосударственные вопросы – 3,33 %;
- культура, кинематография – 1,11 %;
- национальная безопасность и правоохранительная деятельность – 0,92 %;
- обслуживание государственного и муниципального долга – 0,84 %;
- физическая культура и спорт – 0,56 %;
- национальная оборона – 0,12 %;
- средства массовой информации – 0,1 %;
- охрана окружающей среды – 0,09 %¹.

Следует отметить, что с течением времени вследствие изменения полномочий органов публичной власти разных уровней, а также исходя из соображений управленческой целесообразности, менялись выделяемые по функциональному признаку разделы расходов бюджетов. Так, выделяемый в настоящее время в качестве самостоятельного раздела «национальная экономика» включает выделявшиеся ранее обособленно «транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика» и «промышленность, энергетика и строительство»; и наоборот, ранее выделяемый раздел «здравоохранение и физическая культура» разделен в настоящее время в самостоятельные разделы.

Деление расходов по функциональному признаку издавна являлось предметом научных исследований. Так, С. Е. Десницкий, один из

¹ Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Закон Иркутской области от 08 декабря 2014 г. № 146-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2014. № 18. Т. 2, 3.

первых исследователей российской финансовой науки, указывая, что без расходов государство не может существовать, делил их на следующие группы:

- расходы на содержание публичных органов;
- поддержание внутреннего порядка;
- общественные нужды;
- охрана государства от внешних нападений¹.

С. И. Иловайский считал, что данная классификация проводится «по предметам, на которые тратятся государственные деньги» и указывал, что «деление расходов по предметам объясняет смысл государственных расходов, дает точную их картину, и его можно назвать внутренним делением». Анализируя отдельные расходы, С. И. Иловайский выделял самые значительные расходы, такие как:

– расходы на содержание верховной власти (указывая их относительно небольшую долю, автор подчеркивает их первостепенное значение в удовлетворении «самой органической потребности государства»);

- расходы на вооруженные силы – на войско, флот и укрепления;
- расходы по погашению государственного долга².

При этом последние два вида расходов в дореволюционной России поглощали около 2/3 бюджета. И лишь 1/3 шла на внутреннее управление, на заботы о религиозных потребностях народа, его просвещении и материальном благополучии³.

В. А. Лебедев, принимая во внимание основные признаки государства (народ, территория, верховная власть), указывал на основную задачу финансового хозяйства – финансовое обеспечение существования и сохранения этих элементов. С учетом этого все расходы подразделялись им на группы:

- по сохранению строя, целостности и безопасности государства;
- на устройство и поддержание общественных учреждений и предприятий, способствующих материальному благосостоянию общества;

¹ Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. М., 1952. Т. 2. С. 326.

² Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 26–34.

³ Там же. С. 34.

– по доставлению обществу всех условий, содействующих развитию и сохранению невещественных благ: религии, права, просвещения и т. д.¹

В дальнейшем, приведенная классификация еще более упрощалась В. А. Лебедевым: на расходы по содержанию верховной власти и ее органов и расходы, проистекающие вследствие проявления государственной жизни, как во внутренних, так и во внешних отношениях². При чем последнее положение поддерживается современными авторами. Так, Д. Л. Комягин совершенно справедливо указывает, что все функциональные расходы, подобно функциям государства, можно разделить на внутренние и внешние³.

Аналогичным образом к приведенной классификации подходил и дореволюционный ученый Д. М. Львов, разграничивая расходы по государственному устройству и расходы по государственному управлению⁴.

Важное значение до недавнего времени имела экономическая классификация бюджетных расходов. По экономическому содержанию бюджетные расходы подразделяются на текущие и капитальные. К текущим расходам отнесены те, которые обеспечивают текущее функционирование органов публичной власти, оказание государственной поддержки другим бюджетам, отраслям экономики на их текущее функционирование, а также иные расходы, не отнесенные к капитальным. Капитальные расходы бюджета направлены на обеспечение инвестиционной и инновационной деятельности, расходы на проведение капитального ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается государственное (муниципальное) имущество. Именно капитальные расходы способствуют качественному развитию публично-правовых образований и расширению инфраструктуры социально-экономической сферы.

Данная классификация была введена в связи с острой проблемой дефицитности бюджетов в 90-х годах. В случае, если денежных по-

¹ Лебедев В. А. Финансовое право. М., 2000. С. 119–120.

² Лебедев В. А. Финансовое право. М., 2000. С. 120.

³ Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15.

⁴ Львов Д. Курс финансового права. Казань, 1887. С. 29.

ступлений в бюджет было недостаточно для финансирования всех расходов, то осуществлялись только текущие расходы¹.

В научной литературе подчеркивается, что экономическая классификация расходов необходима для оценки устойчивости бюджетного потенциала публично-правового образования. При этом наряду с капитальными расходами бюджета выделяются защищенные статьи расходов и иные текущие расходы².

Следует отметить, что защищенные статьи расходов активно применялись в бюджетной практике России в 90-е годы, их перечень ежегодно определялся при утверждении бюджета. По этим статьям предусматривалось производство расходов в полном объеме.

В составе федерального бюджета защищенные статьи расходов предусматривались до 1999 года. Активно применялся механизм защищенных статей и в бюджетной практике субъектов Российской Федерации. Например, основными защищенными статьями бюджета Иркутской области являлись: сумма текущих расходов бюджетных учреждений по статьям – заработная плата, ежемесячные пособия гражданам, имеющим детей, стипендии, питание, приобретение медикаментов и перевязочных средств; программа «Сахарный диабет»; программа «Анти-СПИД»; программа «Вакцинопрофилактика»; фонд выравнивания по текущим расходам; программа «Меры по улучшению организации медицинской помощи онкобольным в Иркутской области на 1998–2000 годы»; подготовка к зиме; фонд непредвиденных расходов администрации области (50 %)³. Практически все перечисленные выше расходы были профинансированы на 100 % и более (только программа «Анти-СПИД» выполнена на 99,9 %)⁴.

Необходимо отметить, что некоторые аспекты практики установления защищенных статей подвергались критике. Во-первых, кри-

¹ См. пункт 2 статьи 13 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46, ст. 1543. (Утратил силу)).

² Яшина Н. И., Грушина И. А. Управление расходами бюджетов административно-территориальных образований: монография. Н. Новгород, 2004. С. 48–49.

³ Об областном бюджете на 1999 год: Закон Иркутской области от 10 марта 1999 г. № 11-ОЗ (с последн. изм. от 01 июня 2000 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 1999. № 28.

⁴ Отчет об исполнении областного бюджета за 2000 год: Закон Иркутской области от 05 октября 2001 г. № 3/49-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2001. № 10. Т. 1.

тику вызывал сам термин «защищенные статьи», в альтернативу ему предлагалось использовать утвердившиеся в зарубежной практике «обязательные», «неотвратимые» расходы. Во-вторых, предлагалось количественно определить границы «защищенных статей» (возможно с использованием мировой практики, которая признает оптимальным соотношение подобных статей в бюджете в размере 1/12 – 1/14 от общего объема бюджетных назначений)¹.

Вступивший в силу с 1 января 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации выделение защищенных статей расходов не предусмотрел. Интересно, что в дальнейшей бюджетной практике термин «защищенные статьи» не упоминается, но устанавливались приоритетные направления расходов (например, организация дополнительного школьного питания для детей из социально необеспеченных семей; обеспечение компьютерными классами общеобразовательных школ; выполнение мероприятий по борьбе с наркоманией, СПИДом, профилактика и лечение онкологических заболеваний; реформирование жилищно-коммунального хозяйства; государственная поддержка сельского хозяйства²).

В связи с этим возникает вопрос о том, что подразумевается под приоритетными направлениями расходов, какие юридические последствия имеет включение данной статьи в закон о бюджете. Поскольку законодательно не устанавливается, в чем выражается приоритет указанных расходов (не говорится о том, что эти расходы должны финансироваться в полном объеме, несмотря на то, каким образом исполняется доходная часть, не устанавливается, что на них не распространяется механизм сокращения расходов) думается, что приведенные положения о приоритетных направлениях расходов носили скорее декларативный характер.

В настоящее время нормы, закрепляющие деление расходов на текущие и капитальные (статьи 66–68 Бюджетного кодекса Российской Федерации), утратили силу. Следовательно, на сегодняшний день можно говорить только о научном значении экономической классификации расходов бюджета.

В научной литературе выделяется множество иных классификаций расходов бюджетов. Так, М. М. Сперанский с учетом степени не-

¹ Панькин М. А. Нужен ли России секвестр? // Финансы. 1998. № 11. С. 14.

² См. статью 12 Закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2001 год» от 24 апреля 2001 г. № 19-оз (с последн. изм. от 28 декабря 2001 г.) (Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2001. № 7. Т. 1).

обходимости расходов разделял их на необходимые, полезные, избыточные и излишние¹. Существование данной классификации бюджетных расходов обусловлено самой сущностью удовлетворяемых государственных потребностей. Как отмечал С. И. Иловайский, «если рассмотреть сущность государственных потребностей, то оказывается, что удовлетворение некоторых из них является безусловно необходимым для существования государства, тогда как другие менее насущны; наконец, третьи, хотя и фигурируют в кругу государственных потребностей, в крайнем случае могли бы остаться и неудовлетворенными без существенного ущерба для государственной жизни». В первую очередь следовало удовлетворять необходимые потребности, остальные по мере их значимости. Одновременно ученый совершенно справедливо отмечал невозможность четкого разграничения потребностей по их насущности, указывая на необходимость учета обстоятельств места и времени². Поэтому в виду отсутствия четких критериев разграничения государственных потребностей, вряд ли возможно приведенное деление бюджетных расходов претворить в жизнь, закрепив законодательно.

В. А. Лебедев подразделял бюджетные расходы на постоянные и переменные, т. е. те, которые не поддавались точному прогнозированию³. Данная классификация во многом схожа с делением бюджетных расходов на обыкновенные и чрезвычайные, направленные на преодоление последствий каких-то чрезвычайных ситуаций, которые невозможно было предвидеть при планировании бюджета.

В дореволюционной России практическое предназначение такой классификации виделось в закреплении особого набора доходов и иных поступлений за чрезвычайными расходами. Так, С. И. Иловайский указывал два основных источника покрытия чрезвычайных расходов государства:

- путем создания за счет излишков разных лет особого фонда;
- через государственный кредит⁴.

На необходимость использования государственного кредита для покрытия чрезвычайных расходов обращал внимание и И. Х. Озеров⁵.

¹ У истоков финансового права. М., 1998. С. 37–38.

² Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 16.

³ Лебедев В. А. Финансовое право. М., 2000. Т. 2. С. 134.

⁴ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 295.

⁵ Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1914. С. 223.

Данная классификация исследуется и современными учеными. Д. Л. Комягин при рассмотрении данной классификации к обыкновенным относит те, которые повторяются ежегодно, а к чрезвычайным – которые появляются в чрезвычайной ситуации или для решения чрезвычайных задач¹. Н. А. Саттарова, проводя деление бюджетных расходов на обыкновенные и чрезвычайные, к первым относит установленные законом (решением) о бюджете бюджетные средства, которые призваны покрывать основную, наиболее устойчивую и стабильную часть текущих и капитальных бюджетных расходов. Чрезвычайные расходы указанный автор сводит лишь к расходам временного характера, финансируемым за счет утвержденных законом (решением) о бюджете резервных фондов².

Еще одной классификацией, используемой дореволюционными учеными, является деление расходов на производительные и непроизводительные. Так, Гефкен в монографии о государственных расходах при формулировании руководящих начал производства государственных расходов говорил о том, что нужно допускать, по возможности, лишь производительные расходы. О положительном значении производительных расходов высказывался также И. Х. Озеров, критикуя их ничтожно малый объем в составе бюджетных расходов³.

Данной позиции придерживался и С. И. Иловайский, разделяя расходы по их результатам на производительные и непроизводительные (или потребительские). Автор указывает на относительность понятия производительности и отмечает, что расходы прямо непроизводительные могут стать производительными косвенно, способствуя развитию и сохранению производительных сил народа. Всякий расход, по его мнению, направленный на поддержку и охрану производительного работника, производителен⁴.

Специалисты по финансовому праву советского периода преимущественно также подчеркивали положительную роль производительных расходов – их активную роль в росте общественного богат-

¹ Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 13.

² Саттарова Н. А. Правовое регулирование расходов бюджетов [Электронный ресурс] // Бюджетное право: учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. URL: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.12.2015 г.).

³ Озеров И. Х. Как расходуются в России народные деньги? М., 2005. С. 13–17.

⁴ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 27.

ства и увеличении социалистических накоплений. При этом М. А. Гурвич, указывая, что советское государство направляло большую часть своих средств на расширенное воспроизводство, осуществляло расходы преимущественно производительного характера, подчеркивал, что к таковым относятся и расходы на государственный аппарат, поскольку он осуществляет регулирование и управление экономикой¹. По мнению одного из авторов учебника по финансовому праву 1971 года М. И. Барышева, направление огромных государственных средств на осуществление технического прогресса содействующего автоматизации и механизации производственных процессов, дает в дальнейшем значительный рост производительности труда, выпуск дополнительной продукции и, в конечном счете, увеличение доходных поступлений в бюджет².

Л. К. Воронова, соглашаясь с делением расходов на производительные, называя их расходами на материальное производство, и непроизводительные, добавляла еще третий вид – создание государственных резервов³, при этом также особо подчеркивая общественную полезность производительных расходов⁴.

Особую актуальность в последние годы в связи с внедрением программно-целевого метода организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления приобретает деление расходов бюджета на программные и непрограммные. Так называемый «программный бюджет» должен основываться на ранее утвержденных государственных (муниципальных) программах и включать в себя главных образом расходы на реализацию этих целевых программ и лишь незначительную часть расходов, не предусмотренных государственными (муниципальными) программами (непрограммные расходы бюджета).

Отдельные авторы производят деление бюджетных расходов по территориальному признаку – в соответствии с бюджетным устройством Российской Федерации, при этом выделяя:

- расходы федерального бюджета;
- расходы бюджетов субъектов Российской Федерации;

¹ Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 246–248.

² Финансовое право: учебник / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 271.

³ Воронова Л. К., Мартыянов И. В. Советское финансовое право: учеб. пособие. Киев, 1983. С. 147.

⁴ Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 233.

– расходы местных бюджетов¹.

Следует поддержать утверждение Д. Л. Комягина о том, что характеристика бюджетных расходов с позиций лишь одной классификации, проведенной по одному основанию, является неполной, и при их планировании расходы следует оценивать с разных сторон².

Виды расходов необходимо отличать от их форм.

Понятие формы в современной философии многозначно. Античный философ Аристотель считал, что форма (морфе) – это структура, определяющая качественную определенность вещи³.

Платон понятие «форма» употреблял в том же смысле, что и понятие «идея», «эйдос», для обозначения всеобщего, неизменного и подлинного сущего, являющегося прообразом изменчивых и индивидуальных явлений⁴.

Марксистская диалектика исходила из того, что содержание, развитие содержания предмета всегда предшествует возникновению и развитию формы. Форма активно воздействует на содержание, содействуя или тормозя его развитие⁵.

В современной философии, как правило, под формой понимается способ внешнего выражения содержания. Форма – есть внешнее выражение содержания, внешняя конфигурация вещи, предмета, его внешние пространственные и временные границы⁶. В отдельных случаях под формой понимают внутреннюю организацию, способ связи элементов внутри системы (в данном случае понятие формы совпадает

¹ См., напр.: Саттарова Н. А. Правовое регулирование расходов бюджетов [Электронный ресурс] // Бюджетное право / под ред. Н. А. Саттаровой. М., 2009. URL: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.12.2015 г.); Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15.

² Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15.

³ Философия: учебник / отв. ред. В. Д. Губин, Т. Ю. Сидорина, В. П. Филатов. М., 2001. С. 64.

⁴ Философский словарь: основан Г. Шмидтом: пер. с нем. / под ред. Г. Шишкоффа; общ. ред. В. А. Малинина. М., 2003. С. 475.

⁵ Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя, П. Юдина. М., 1954. С. 644–645; Ищенко Т. Краткий философский словарь. М.; Л., 1931. С. 183–184.

⁶ Краткий философский словарь / под ред. А. П. Алексеева. М., 2004. С. 421.

с понятием структуры)¹. Причем категория форма выражает не только внутреннюю связь и способ организации, взаимодействия элементов и процессов как между собой, но и с внешними условиями².

Таким образом, можно заключить, что форма расходов представляет собой внешнее выражение выплат денежных средств, за исключением тех, что относятся к выплатам по источникам финансирования дефицита бюджета.

До внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «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»³ существовало легальное закрепление форм расходов бюджета. В частности, статья 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации имела наименование «Формы расходов бюджетов» и устанавливала, что предоставление бюджетных средств осуществляется в форме бюджетных ассигнований на определенные данной статьей направления. Учитывая, что согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, а расходы бюджета, в буквальном толковании статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, представляют собой реально выплачиваемые из бюджета денежные средства, приведенное выше легальное формулирование форм расходов представляется некорректным.

Видимо, учитывая ошибочность приведенной формулировки в Бюджетном кодексе Российской Федерации, законодатель изменил наименование статьи 69 на «бюджетные ассигнования». Вместе с тем, следует учитывать, что выплаты из бюджета (бюджетные расходы)

¹ Алексеев П. В., Панин А. В. Философия: учебник. М., 2007. С. 471.

² Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя, П. Ф. Юдина. М., 1968. С. 382.

³ 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: федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с послед. изм. от 29 ноября 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18, ст. 2117.

осуществляется только в пределах утвержденных бюджетных ассигнований, формы бюджетных ассигнований будут совпадать с формами бюджетных расходов. Следовательно, формы бюджетных расходов представляют собой выплачиваемые денежные средства из бюджета на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Закрепленный в статье 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечень форм бюджетных ассигнований, а, следовательно, и форм расходов бюджета носит исчерпывающий характер.

В завершение необходимо подчеркнуть, что в совокупности многообразные виды расходов бюджетов образуют единую систему. Единство системы бюджетных расходов проявляется в установлении общих правил их формирования. Едиными являются также формы и способы осуществления бюджетных расходов.

2.2. Способы осуществления бюджетных расходов

Традиционным способом ведения государственного хозяйства является осуществление государственных расходов посредством формирования и использования централизованного фонда денежных

средств – бюджета, основанного на абстрактном характере доходов и иных поступлений, не имеющих целевого назначения.

При этом бюджетным законодательством Российской Федерации закрепляется принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означающий, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года;
- расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов.

Традиционный способ ведения государственного хозяйства позволяет оперативно коррелировать расходы с поступающими доходами и изменяющимися государственными потребностями. В этом все доходы и поступления из источников финансирования бюджетного дефицита обезличиваются и зачисляются на единый счет. Поэтому в случае нехватки финансовых ресурсов для покрытия всех необходимых расходов орган, исполняющий бюджет, будет иметь возможность ранжировать расходы на приоритетные и те, от которых можно будет отказаться.

Вместе с тем, при всех достоинствах использования традиционного способа ведения государственного хозяйства посредством формирования и распределения бюджетных фондов в периоды экономических кризисов проявляются его слабые стороны – отсутствие гарантии осуществления наиболее значимых для государства расходов (ведь при осуществлении указанного выше ранжирования выбор органа, исполняющего бюджет, может оказаться не в пользу этих расходов). Так, в 90-е годы в связи с дефицитностью бюджета остро сто-

ял вопрос финансирования ряда важных социальных и экономических программ. Необходимо было таким образом осуществлять финансовую деятельность, чтобы обеспечить их приоритетную реализацию. В связи с этим стали создаваться специальные фонды денежных средств целевого назначения, т. е. определенные виды доходов стали закрепляться за конкретными направлениями расходов. Создание целевых фондов позволило государству более эффективно и целесообразно использовать свои финансовые ресурсы.

С учетом особенностей образования и функционирования целевых фондов можно выделить две их разновидности:

- целевые внебюджетные фонды;
- целевые фонды, консолидированные в бюджете.

Проведенное историческое исследование выявило, что первые целевые фонды в постреформенной России стали создаваться в форме внебюджетных фондов. Одним из первых в 1990 году был образован Пенсионный фонд Российской Федерации. В литературе указывается, что появление государственных внебюджетных фондов явилось результатом роста социальных обязательств государства перед обществом¹. Считается, что институт внебюджетных фондов был заимствован из зарубежной практики², однако следует помнить, что еще в Советской России существовал фонд социального страхования, бюджет которого в 1938 году был включен в состав единого госбюджета.

В более общем виде целевой внебюджетный фонд имеет следующие особенности.

Во-первых, в Центральном банке Российской Федерации открывается отдельный банковский счет, на котором обособленно от бюджета учитываются средства фонда.

Во-вторых, аккумуляция средств фонда и их расходование осуществляются на основании специального финансово-планового документа, утвержденного представительным органом соответствующего уровня власти.

В-третьих, как правило, для управления ресурсами внебюджетного фонда создается специальный государственный орган.

В-четвертых, вследствие высоких накладных расходов создание внебюджетного фонда разумно лишь в том случае, если его деятель-

¹ Бубнов В. А. Проблемы формирования доходов и расходов регионального бюджета на примере Иркутской области // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 2 (94). С. 15.

² См., напр.: Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 21.

ность будет направлена на удовлетворение долгосрочной потребности государства.

Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Через систему внебюджетных фондов в Российской Федерации реализуется главным образом политика государства по осуществлению обязательного социального страхования, одним из принципов которого является устойчивость его финансовой системы¹. В настоящее время финансовая система обязательного социального страхования состоит из трех элементов – Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, фондов обязательного медицинского страхования. При этом на федеральном уровне функционируют Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (пункт 1 статьи 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

На региональном уровне бюджетной системы Российской Федерации в соответствии со статьями 6, 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации формируются территориальные государственные внебюджетные фонды.

Долгое время предметом дискуссий являлся вопрос о том, что следует понимать под территориальными государственными внебюджетными фондами – территориальные подразделения федеральных внебюджетных фондов или же это может быть любой внебюджетный фонд, образуемый по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, Законом Республики Бурятия от 18 октября 2000 года «О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия»² в бюджетную систему Республики были включены респуб-

¹ Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (с последн. изм. от 1 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29, ст. 3686.

² О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 18 октября 2000 г. № 501-II (с последн.

ликанские государственные внебюджетные фонды. Детально статус таких фондов, порядок их образования и упразднения, взаимоотношения фондов с бюджетами, формы контроля за их деятельностью были урегулированы Законом Республики Бурятия от 6 сентября 1995 года «О республиканских государственных внебюджетных фондах Республики Бурятия»¹. В частности, данным Законом предусмотрено учреждение Народным Хуралом Республики Бурятия республиканских государственных внебюджетных фондов для целевого инвестирования приоритетных направлений и объектов производства, природоохранных мероприятий, поддержки развития социальной инфраструктуры и социальной защиты низкооплачиваемых слоев населения.

Однако ряд положений Закона Республики Бурятия «О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия», касающихся республиканских государственных внебюджетных фондов (статьи 4, 5, 24, 47, 45, 49), были признаны 22 декабря 2000 года Верховным Судом Республики Бурятия недействующими и не подлежащими применению, как противоречащие федеральному законодательству, в частности, Бюджетному кодексу Российской Федерации. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 мая 2001 года указанное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба Председателя Народного Хурала Республики Бурятия – без удовлетворения.

Народным Хуралом Республики Бурятия был направлен запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При рассмотрении запроса Конституционный суд Российской Федерации указал²:

изм. от 8 мая 2001 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. 2000. № 14. (Утратил силу).

¹ О республиканских государственных внебюджетных фондах Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 6 сентября 1995 г. № 180-1 (с последн. изм. от 19 июня 1996 г.) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 8. (Утратил силу).

² По запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности подпункта «е» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от

– во-первых, отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов, к которым относятся также средства региональных внебюджетных фондов¹;

– во-вторых, в ранее вынесенном решении Конституционный Суд Российской Федерации уже устанавливал, что закрепление законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации порядка образования и функционирования соответствующих внебюджетных фондов не могут квалифицироваться как нарушение Конституции Российской Федерации²;

– в-третьих, перечисление в статье 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации состава государственных внебюджетных фондов Российской Федерации не может рассматриваться как запрет на образование государственных внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, практика принятия решений представительными органами субъектов Российской Федерации о создании внебюджетных фондов, а, следовательно, и возможность существования таких фондов, была признана конституционной.

Однако позднее, в 2007 году, статья 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации была дополнена пунктом третьим, устанавливающим, что бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования³.

6 декабря 2001 г. № 228-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 12, ст. 2523.

¹ Подробнее см.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51, ст. 5877.

² По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4, ст. 409.

³ 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: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г.

Принимая во внимание положения пункта «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации, относящей финансовое регулирование к ведению Российской Федерации, можно заключить, что общие принципы и способы осуществления финансовой деятельности в государстве подлежат установлению на федеральном уровне. Следовательно, в настоящее время с учетом изменившегося федерального регулирования, в качестве территориальных внебюджетных фондов могут функционировать только территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Создание субъектом Российской Федерации иных внебюджетных фондов не допустимо.

Причины, по которым федеральная власть ограничивает возможность образования регионами собственных внебюджетных фондов, вполне понятны. Внебюджетные фонды обеспечивают дополнительными средствами приоритетные сферы экономики, а также гарантируют финансовое обеспечение ряда конституционных прав граждан (например, на социальное обеспечение по возрасту, охрану здоровья). Иными словами, они гарантируют своевременное финансирование таких расходов, которые ни в коем случае не могут быть урезаны даже при образовании бюджетного дефицита. Однако, как показала практика, несмотря на положительные моменты, создание многочисленных внебюджетных фондов имело свои негативные последствия. В первую очередь это связано со значительной децентрализацией государственных финансовых ресурсов и потерей контроля над финансовыми ресурсами территорий. В результате были выявлены многочисленные факты злоупотреблений должностных лиц аппарата управления внебюджетных фондов. Кроме того, негативными сторонами создания внебюджетных фондов являются существенные расходы, связанные с содержанием аппарата управления этих фондов.

Другой разновидностью целевых фондов являются целевые фонды, консолидированные в бюджете, т. е. образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета. Легальное определение целевого бюджетного фонда ранее содержалось в статье 17 Бюджетного кодекса российской Федерации, закреплявшей, что целевой бюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных по-

ступлений и используемый по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда подлежали использованию только на цели, соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

Таким образом, к характерным особенностям таких фондов можно отнести следующие.

Во-первых, такие фонды создаются на основании ежегодного закона о соответствующем бюджете.

Во-вторых, как и бюджет, целевые бюджетные фонды действуют один год. В следующем финансовом году эти фонды могут быть созданы вновь.

В-третьих, указанные фонды могут создаваться в бюджете любого уровня бюджетной системы.

В-четвертых, средства рассматриваемых фондов должны расходоваться на строго определенные цели по отдельной смете.

В-пятых, как правило, для управления средствами этих фондов не создается специальный государственный аппарат. Обозначенные функции возлагаются на существующие в структуре соответствующих органов власти или местного самоуправления министерства, комитеты, департаменты, отделы и пр.

Целевые бюджетные фонды стали создаваться с 1994 года, первые из них, были образованы в составе федерального бюджета. По сравнению с внебюджетными фондами, целевые бюджетные фонды представляли собой более динамичное явление, поскольку постоянно из года в год шел процесс их создания и ликвидации. Пожалуй, самым большим преимуществом целевого бюджетного фонда являлся более простой порядок утверждения его размера и направлений использования, который предполагал принятие не законодательного акта (как это было необходимо в отношении государственного внебюджетного фонда), а утверждение сметы решением соответствующего исполнительного органа.

С 1 января 2008 года статья 17 Бюджетного кодекса Российской Федерации, посвященная целевым бюджетным фондам утратила силу, а сами фонды были исключены из бюджетной практики России. Причиной этого послужило желание федерального министерства финансов максимально консолидировать доходы ослабевшего после кризиса бюджета. А финансируемые за счет целевых налогов фонды совершенно не вписывались в обновленную бюджетную систему, построенную на принципе общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, который предполагает, что расходы бюджета не могут быть

увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета (статья 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации). О необходимости и важности соблюдения данного принципа неоднократно указывалось в юридической и экономической литературе¹. Кроме того, конструкция целевого бюджетного фонда, равно как и государственного внебюджетного фонда, предполагала открытие отдельного банковского счета. Поэтому проблема децентрализации ресурсов и ослабления контроля характерна и при осуществлении бюджетных расходов посредством функционирования целевого бюджетного фонда.

Тем не менее, действующее на настоящий момент бюджетное законодательство Российской Федерации предусматривает возможность осуществления бюджетных расходов посредством формирования некоторых фондов в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Так, на сегодняшний день в составе бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается возможность создания следующих фондов.

В соответствии со статьей 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации в расходной части региональных бюджетов формируются *резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации* (далее по тексту также – резервный фонд).

Соответственно, бюджетные ассигнования такого резервного фонда используются по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном этим органом (пункт 6 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Вместе с тем, чтобы ограничить финансовые полномочия исполнительных органов государственной власти бюджетным законодательством Российской Федерации устанавливаются некоторые ограничения и требования.

Во-первых, ограничивается размер резервных фондов. Так, согласно пункту 3 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанный размер устанавливается законами о бюджете и не может превышать 3 % утвержденного указанными законами общего объема расходов.

¹ Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право. М., 2013. С. 71–75.

Во-вторых, согласно пункту 7 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации к ежеквартальному и годовому отчетам об исполнении соответствующего бюджета должен прилагаться отчет об использовании бюджетных ассигнований резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций).

В-третьих, устанавливается направление использования средств резервных фондов. В соответствии с пунктом 4 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Следует подчеркнуть, что за счет средств резервных фондов могут финансироваться любые расходы, носящие непредвиденный характер, а не только проведение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, произведенные в соответствии с расходными полномочиями субъекта Российской Федерации. Это подтверждается и сложившейся судебной практикой¹.

Вместе с тем, в пункте 4 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации, равно как и в подпункте 4 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ лишь указывается, что средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются для финансирования непредвиденных расходов, однако критерии непредвиденности не предусматриваются. В связи с этим нередко на практике возникают споры о том, какие расходы следует относить к непредвиденным. Существует значительное количество судебных решений, вынесенных по результатам рассмотрения заявлений прокуратуры, в которых оспариваются положения нормативных правовых актов, определяющих порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда, в части закрепления направлений расходов указанных фондов².

¹ См., напр.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 15пв05; Определение Верховного суда Российской Федерации от 28 июня 2006 г. № 59-Г06-13.

² См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 51-Г03-5; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 51-Г03-5; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 51-Г03-5.

Согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2007 года № 59-Г07-13 под резервным фондом понимается совокупность бюджетных средств, предназначенных для покрытия расходов, носящих случайный характер, т. е. таких расходов, возникновение потребности в которых при составлении, рассмотрении и утверждении бюджета нельзя предвидеть. При этом единственным определяющим фактором для них в силу части 4 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации является непредвиденность расходов, в связи с чем они не могли быть включены в бюджет на очередной финансовый год¹.

Как указывается в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2005 года № 51-Г05-1, непредвиденные расходы – это те, которые невозможно прогнозировать при составлении бюджета в силу тех или иных объективных случайных обстоятельств.

Однако практически суды не оценивают наличие или отсутствие указанных объективных случайных обстоятельств, при рассмотрении вопроса об обоснованности использования средств резервных фондов во внимание принимается лишь факт непредусмотренности расходов в бюджете на текущий финансовый год².

Федерации от 22 декабря 2004 г. № 53-Г04-59; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2005 г. № 51-Г05-1; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 июня 2002 г. № 25-Г02-7; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2003 г. № 55-Г04-7; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2002 г. № 16-Г02-9; Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального округа от 29 января 2009 г. по делу № Ф62-1887/2008; Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального округа от 28 января 2009 г. по делу № Ф62-1831/2008.

¹ Об оставлении без изменения решения Амурского областного суда от 14 июня 2007 года, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими пунктов 2.1 и 2.6 постановления губернатора Амурской области «Об утверждении порядка выделения и расходования средств резервного фонда администрации области» от 16 марта 2007 г. № 155; определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2007 г. № 59-Г07-13 // Документ официально не опубликован.

² Об оставлении без изменения решения Приморского краевого суда от 14 августа 2008 г., которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим абзаца 13 пункта 3 Порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации Приморского края, утвержденного постановлением администрации Приморского края «Об утверждении порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации

Таким образом, можно сделать вывод о том, что за счет средств резервного фонда исполнительных органов государственной власти (местных администраций) могут финансироваться любые незапланированные законом (решением) о бюджете расходы, соответствующие расходным полномочиям соответствующего уровня публичной власти. На основании изложенного можно заключить, что закрепленный в бюджетном законодательстве Российской Федерации правовой режим резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) позволяет исполнительным органам государственной власти (местным администрациям) использовать указанные средства для оперативного финансирования незапланированных расходов в соответствии с расходными обязательствами субъекта Российской Федерации либо муниципального образования.

Расходы регионального бюджета могут также осуществляться через *Резервные фонды субъектов Российской Федерации*, право на создание которого регионы получили с 1 января 2009 года.

При формировании правовой основы данного механизма Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 81.1, закрепляющей правовой режим Резервного фонда субъекта Российской Федерации, согласно которой данный фонд предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств субъекта Российской Федерации и представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации. Указанная норма Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит лишь общее рамочное регулирование, поскольку установление порядка формирования и использования средств этого фонда отнесено к полномочиям регионального законодателя, которое он должен реализовать посредством принятия законодательного акта (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации).

Резервный фонд субъекта Российской Федерации по своей сути должен являться инструментом финансово-экономической политики региона, призванный способствовать обеспечению ее сбалансированности, сглаживанию неблагоприятных колебаний в бюджетных дохо-

Приморского края» от 19 сентября 2007 г. № 252-па в редакции постановлений от 29 апреля 2008 г. № 94-па, от 18 июня 2008 г. № 135-па: определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2008 г. № 56-Г08-19. Документ официально не опубликован.

дах соответствующего региона, сохраняя и перераспределяя данные финансовые ресурсы во времени¹. Вместе с тем, бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит специальных норм, предусматривающих возможность по обособленному учету, хранению средств Резервного фонда на отдельном банковском счете, как это ранее предусматривалось в отношении целевых бюджетных фондов. Несмотря на то, что законами субъектов Российской Федерации при регламентации порядка формирования Резервного фонда указываются конкретные виды доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, в размере поступлений которых наполняется данный фонд, его вряд ли можно по правовому режиму соотнести с целевыми бюджетными фондами, поскольку конструкция Резервного фонда субъекта Российской Федерации лишь предполагает закрепление общей суммы этих поступлений, а не привязку расходов фонда к конкретным источникам.

Средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации отражаются в законе о бюджете абсолютной суммой, а их реальная денежная масса хранится и учитывается на едином счете регионального бюджета в Центральном Банке Российской Федерации. В случае выявления в течение финансового года недостаточности поступающих в бюджет денежных средств для покрытия всех запланированных расходных обязательств, может возникнуть ситуация, когда Резервный фонд останется лишь «на бумаге» (запланированный в законе о бюджете), а реально этих денег на банковском счете не окажется. Также необходимо отметить, что при действующей системе правового регулирования бюджетной сферы неиспользованные в течение года денежные средства Резервного фонда не переходят неизменным остатком этого фонда на начало следующего года, а рассматриваются в качестве остатков на бюджетных счетах.

Для достижения цели обеспечения сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации в условиях колебания доходов или расходных обязательств и финансового обеспечения приоритетных расходов бюджета в условиях кризиса необходимо внести ряд изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации, среди которых, прежде всего, должны быть предусмотрены обособленный учет и хранение средств фонда на отдельном банковском счете с воз-

¹ Правовое регулирование публичных расходов, осуществляемых через фонды в составе регионального бюджета / под общ. ред. Ю. В. Пятковской. Иркутск, 2015. С. 104–105.

возможностью их капитализации. В этом случае возможно накопление фонда во временном интервале более одного года с дальнейшим использованием их на определенные цели. Только усовершенствовав должным образом правовую базу, касающуюся Резервного фонда субъектов Российской Федерации, можно требовать от регионов эффективного проведения взвешенной, сбалансированной бюджетной политики в условиях кризисной экономики.

Бюджетным законодательством Российской Федерации предусматривается возможность создания в составе бюджета субъекта Российской Федерации специального *инвестиционного фонда*, который согласно статье 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации представляет собой часть средств бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Использование механизмов государственно-частного партнерства как вариант взаимодействия государства и коммерческих структур на современном этапе является одним из перспективных направлений экономического развития¹, поскольку это позволяет изыскать необходимые финансовые ресурсы социально-экономического развития территорий. Кроме того, очень важны вопросы осуществления государственных инвестиций в связи с необходимостью построения в России экономики инновационного типа, что на сегодняшний день невозможно без прямого финансового участия государства².

Инвестиционные фонды субъектов Российской Федерации могут быть созданы в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (за исключением законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации). При этом порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что инвестиционный фонд субъекта Российской Федерации не является по своей природе целевым бюджетным

¹ Жалсараева Е. А., Булатова В. Б. Проблемы реализации государственно-частного партнерства в регионе (на примере Республики Бурятия) // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25. № 1. С. 22.

² Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Винокурова М. М. Влияние отдельных финансово-правовых институтов на инновационное развитие России. Иркутск, 2014. С. 7.

фондом, не может иметь закрепленных за ним доходов и иных источников строго целевого назначения. Расходы данного фонда будут в силу статьи 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации покрываться общей суммой доходов и иных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации. В связи с этим представляется правильной и достаточной формулировка ряда региональных законов о том, объем бюджетных ассигнований инвестиционного фонда устанавливается законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Более детально порядок использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда урегулирован в региональных нормативных правовых актах подзаконного уровня. При этом во многих субъектах Российской Федерации определены формы бюджетных ассигнований инвестиционного фонда, соответствующие установленным бюджетным законодательством направлениям бюджетных ассигнований и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета. Следует приветствовать закрепленный в большинстве субъектов Российской Федерации конкурсный отбор инвестиционных проектов, подлежащих поддержке за счет средств регионального инвестиционного фонда, а также принципы и критерии отбора инвестиционных проектов.

Следует обратить внимание на тот факт, что федеральный законодатель предусматривает некий механизм накопления средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Так, согласно пункту 2 статьи 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные ассигнования фонда в текущем финансовом году и плановом периоде подлежат увеличению на сумму бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, не использованных в отчетном финансовом году, а также на объем доходов федерального бюджета от возврата субсидий, предоставленных другим бюджетам за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, не использованных в отчетном финансовом году, с учетом положений пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, не понятно, по какой причине федеральный законодатель не закрепляет аналогичное правило в отношении региональных инвестиционных фондов. Без соответствующей нормы в Бюджетном кодексе Российской Федерации не вправе устанавливать такую норму ни законодательный орган субъекта Российской Федерации при принятии закона о создании такого фонда, ни высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации при регламентации порядка формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда субъекта Российской Федерации.

Расходы региональных бюджетов, направленные на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов осуществляются посредством специального *дорожного фонда* (статья 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В Бюджетном кодексе Российской Федерации закрепляются основы создания и функционирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации. При этом устанавливается, что региональные дорожные фонды создаются законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации). Такие законы должны были быть приняты не позднее 1 января 2012 года.

Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, установленных законом субъекта Российской Федерации, от:

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;

– транспортного налога;

– иных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также в статье 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что бюджетные ассигнования дорожного фонда

субъекта Российской Федерации, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году. Все это способствует повышению внимания к вопросам развития дорожного хозяйства и росту расходов бюджета на данную сферу.

Наряду с обозначенными фондами в составе региональных бюджетов бюджетным законодательством Российской Федерации предусматривается осуществление расходов через фонды финансовой поддержки муниципальных образований (статьи 137, 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Фонды финансовой поддержки муниципальных образований образуют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Данные расходы именуется фондом достаточно условно, поскольку конструкция фонда в этом случае лишь выполняет лишь функцию группировки и объединения однородных расходов, связанных с предоставлением муниципальным образованиям дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таким образом, бюджетной практике России известны два способа осуществления бюджетных расходов: традиционное финансирование из бюджета, основанное на принципе общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, и финансирование посредством создания специальных фондов (внебюджетных фондов, целевых бюджетных фондов и фондов в составе бюджета, режим которых не предполагает обособление целевых доходов).

Максимально способствовать реализации какой-то определенной государственной потребности будет создание специального целевого фонда. При этом следует учитывать, что образование целевого внебюджетного фонда, как правило, сопровождается значительными накладными расходами на содержание аппарата управления этим фондом, а также нередко сопряжено с ослаблением контроля над соответствующими финансовыми ресурсами. Представляется обоснованным создание внебюджетных государственных фондов в ограниченных случаях лишь на постоянные социально-значимые нужды.

В связи с этим предпочтительнее создание целевых бюджетных фондов, правовой режим которых, также, как и в первом случае, предполагает жесткую привязку определенных доходов к рас-

ходам, но в то же время является более мобильным – ежегодно создаваемым на основании закона о соответствующем бюджете.

Однако, в условиях глубокого экономического кризиса, при необходимости жесткой централизации финансовых ресурсов и их концентрации на социально-значимых государственных расходах, можно признать вполне обоснованным правовое закрепление в бюджетном законодательстве принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета и осуществление бюджетных расходов традиционным способом. При некоторой стабилизации экономической ситуации представляется оправданной практика создания специальных фондов в составе расходов бюджета, правовой режим которых предполагает фиксацию минимальной суммы, направляемой на финансирование данных потребностей. Это, несомненно, будет способствовать повышению внимания к данным вопросам и росту расходов бюджета на эту сферу.

3. МЕСТО НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ, В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

3.1. Понятие системы финансового права

Отношения, возникающие по поводу осуществления бюджетных расходов, всегда приобретают форму правоотношений, поскольку в силу особой значимости для государства реализуются только в строго определенной правовой форме. При этом можно говорить о некой общности правовых норм, регулирующих данные отношения.

Как известно, право относится к числу сложных объектов изучать и совершенствовать которые можно, лишь учитывая системный подход. При этом важнейшим качеством самого права является системность, что означает согласованность, непротиворечивость, взаимодополняемость правовых норм¹. Системность – общее, неотъемлемое свойство всех типов права².

Для того, чтобы усовершенствовать один из элементов права (в нашем случае совокупность правовых норм, регламентирующих формирование и осуществление бюджетных расходов) необходимо четко осознавать место данных норм в единой системе права, взаимосвязи этих норм с правовыми нормами, регламентирующими родственные, близкие отношения.

Нормы, регламентирующие данную группу общественных отношений, являются финансово-правовыми. Важно определить их место в системе финансового права, которое в свою очередь является составным элементом системы права. Как подчеркивает Е. Ю. Грачева, система финансового права может быть охарактеризована в двух аспектах: «во-первых, внешний аспект, который позволяет рассмотреть систему финансового права как подсистему системы права в целом, и, во-вторых, внутренний аспект, при котором внимание акцентируется на системе финансового права, проявляющейся в единстве и взаимосвязи образующих ее институтов и подотраслей»³.

¹ Жинкин С. А. Теория государства и права: конспект лекций. Ростов н/Д, 2003. С. 130.

² Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 309; Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 561.

³ Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права: «круглый стол», посвящ. 75-летию

Изучению системы права стало уделяться внимание ученых-правоведов начиная с 30-х годов XX века. Однако до настоящего времени, несмотря на значительное количество научных работ, посвященных исследованию сущности и содержания права, не наблюдается единства в теоретических подходах к определению как самого понятия «система права», так и ее структуры.

В самом общем виде систему права нередко определяют как его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные части¹.

Система права также рассматривается как внутреннее строение национального права, которое выражается в единстве и взаимосвязи правовых норм, объединенных в относительно самостоятельные правовые общности².

Нередко систему права определяют через перечисление ее элементов. Так, О. С. Иоффе предлагает четкую систему права, включающую в себя следующие элементы: правовые нормы, субинституты, институты, подотрасли, отрасли³.

Вместе с тем, в современной философии разграничивают понятия «система» и «структура». Структуру, как правило, рассматривают в качестве способа связи, организации элементов явления, характера связи его элементов между собой⁴, либо как совокупность устойчивых отношений и связей между элементами⁵. Иными словами, структура – это внутренняя организация системы. Изучение связей между элементами системы составляет суть структурного подхода, который возник позднее системного метода познания и который не может существовать самостоятельно без него⁶.

акад. Н. И. Химичевой: тез. выступлений (2–3 окт. 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2004. С. 13.

¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2004. С. 290.

² Теория государства и права: учебник / под ред. Р. А. Ромашова, В. П. Сальникова. СПб., 2010. Т. 2. С. 87.

³ Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. С. 46–47.

⁴ Прохоренко В. К. Методологические принципы общей динамики систем. Минск, 1969. С. 57.

⁵ Алексеев П. В., Панин А. В. Философия: учебник. М., 2007. С. 462.

⁶ Кашанина Т. В. Структура права: монография. М., 2014. С. 153–154.

Отдельные авторы, рассуждая об организации права, отдают предпочтение термину «структура права». В числе таких авторов можно назвать С. С. Алексеева, внесшего значительный вклад в исследование структуры права. С. С. Алексеев определял структуру права как реальную внутреннюю расчлененность национальной правовой системы, ее дифференцированность, совокупность ее составных компонентов – отраслей, институтов, норм, их элементов¹.

А. Б. Венгеров, признавая системность права, также акцентировал внимание на структуре права – характеристике внутреннего строения права, выделяя в ней такие структурные элементы как правовые нормы, институты, подотрасли и отрасли права².

На необходимость четкого разграничения понятий «система права» и «структура права» в юридической науке указывает Т. В. Кашанина, подчеркивая невозможность уяснения структуры права без знания о ее системе. С учетом этого она говорит о необходимости одновременного исследования системы права (т. е. того, из каких элементов она состоит) и структуры права (характера связей между элементами системы)³.

М. Сулейменов, определяя систему права как ограниченное множество взаимодействующих правовых норм, указывает, что структура права – это способ связи правовых норм как элементов системы права, внутренняя организация системы права, отражающая единство составляющих право норм и их разграничение на институты и отрасли права⁴.

Д. Е. Петров также утверждает о необходимости отграничения системы права от его структуры, подчеркивая, что система права характеризует динамику, развитие, изменение ее составляющих, а структура характеризует неподвижный объект с четким, устойчивым расположением составляющих элементов. Система права, по его мнению – это внутреннее строение действующего в государстве права, отражающего единство составляющих его норм и их разграничение на отрасли, подотрасли и институты права⁵.

¹ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 18.

² Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2006. С. 433–443.

³ Кашанина Т. В. Структура права: монография. М., 2014. С. 155–156.

⁴ Сулейменов М. Право как система: монография. Алматы, 2011. С. 43.

⁵ Петров Д. Е. Отрасль права / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 2004. С. 15, 32.

Таким образом, некоторые из приведенных авторов подчеркивают трехзвенное деление права: норма – институт – отрасль права¹. При этом в качестве первичной правовой общности выделяется правовой институт.

По мнению Л. И. Дембо, «в юридической литературе принято злоупотреблять этим термином, применять его очень широко, к любому правовому явлению, не вкладывая в этот термин по существу какого-либо конкретного содержания»².

Нередко, при рассмотрении правового института как структурного элемента системы права, даются его самые общие определения как некой совокупности взаимосвязанных, однопорядковых правовых норм, регулирующих определенный вид, группу однородных (родственных) общественных отношений³.

Весьма детально исследовал данный элемент структуры системы права С. С. Алексеев, который указывал, что понятие «правовой институт» соотносимо с понятием «подсистема», поскольку «по сравнению с отраслями правовые институты менее автономны; они не образуют таких относительно замкнутых механизмов регулирования, которые присущи отраслям», однако обеспечивают относительно законченное регулирование в пределах своего участка общественных отношений⁴.

В. М. Сырых считает, что правовой институт – это система взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства. При этом автор данного определения указывает на критерии выделения правовых институтов:

¹ Можно назвать и других сторонников трехзвенной структуры права. См., напр.: Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 562; Клименко А. В., Румынина В. В. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2000. С. 137; Темнов Е. И. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 110.

² Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 88.

³ Нерсесянц В. С. Общая теория государства и права. М., 2000. С. 430; Темнов Е. И. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 110; Петров Д. Е. Отрасль права / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 2004. С. 41; Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс: учеб. пособие. М., 2003. С. 199.

⁴ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 120.

- юридическое единство правовых норм, выражающееся в наличии общих положений, правовых принципов, используемых понятий;
- полнота регулируемых отношений, что делает каждый институт уникальным;
- обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях нормативно-правовых актов¹.

Ряд авторов наряду с правовыми институтами в рамках отраслей права рассматривают иные общности правовых норм – подотрасли и субинституты.

Некоторые ученые, выделяя в качестве структурных элементов системы права иные общности правовых норм, не указывают при этом каких-либо объективных, качественных критериев их выделения, обособления. Так, Н. И. Матузов, С. В. Поленина ограничиваются указанием, что в рамках наиболее крупных правовых отраслей выделяются подотрасли². В. Н. Хропанюк отмечает, что родственные институты одной и той же отрасли права в своей совокупности образуют подотрасль права³. И. В. Тимошенко считает, что подотрасль права – это некое целостное образование в системе права, в состав которой входят несколько институтов той или иной отрасли права, для которых характерна высокая степень специализации входящих в них норм⁴. А. Б. Венгеров писал о выделении таких структурных подразделений как подотрасли права, представляющие собой более дробное объединение правовых норм⁵.

Нечасто, но встречаются и достаточно проработанные позиции о необходимости обособления указанных правовых общностей. О. С. Иоффе, выделяя в качестве структурного элемента системы права подотрасль, отмечал, что ей присущ, кроме внутриотраслевого метода, самостоятельный внутриотраслевой предмет правового регулирования, которым она отличается от других подотраслей⁶. Вместе с

¹ Сырых В. М. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 226.

² Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 311; Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2003. С. 390.

³ Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2004. С. 292.

⁴ Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Тимошенко И. В. Теория государства и права: учеб. пособие. Ростов н/Д, 2002. С. 371.

⁵ Венгеров А. Б. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2006. С. 443.

⁶ Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. С. 46–47.

тем, по приведенным критериям достаточно сложно провести разграничение между подотраслью и правовым институтом, который также отличается от других правовых институтов спецификой предмета регулирования.

Представляется более обоснованной позиция С. С. Алексеева, утверждавшего, что наиболее яркой отличительной чертой подотраслей, выделяющих их из иных правовых общностей, является наличие в составе подотрасли общего института или ассоциации общих норм¹.

Усложнившаяся система правового регулирования потребовала расширения количества элементов в системе права. Не вызывает сомнения необходимость выделения наряду с подотраслями и правовыми институтами субинститутов как некой группы однородных правовых норм, объединенных общностью предмета и метода регулирования, являющихся, в свою очередь, частью правового института. Однако, как правило, в современных работах по теории права, авторы ограничиваются лишь констатацией их наличия, не проводя развернутых исследований данной общности правовых норм.

В теории финансового права преимущественно поддерживаются основные тенденции теории права. Традиционно в структуре системы финансового права выделяются такие элементы как подотрасли и правовые институты².

Наряду с этим, некоторые специалисты выделяют и иные общности правовых норм.

Так, М. И. Пискотин в качестве элемента структуры системы финансового права выделяет разделы³. М. В. Карасева также наряду с подотраслями и финансово-правовыми институтами выделяет разделы⁴.

Н. П. Кучерявенко полагает, что формирование отрасли может охватывать несколько ступеней (институт-сложный институт-подотрасль-отрасль). К числу сложных институтов он относит налоговое право, включающее в себя «институты более узкой группы от-

¹ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 155.

² Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 26–29; Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. Н. Толстопятенко. М., 2003. С. 29.

³ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 56.

⁴ Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2002. С. 53.

ношений (институт местных налогов и сборов, налогообложения юридических лиц и т. д.)»¹.

Вместе с тем, какие-либо объективные критерии обособления раздела или сложного института, а также соотношение их с иными общностями правовых норм указанные авторы не приводят.

Применение излишних понятий не представляется оправданным. Следует согласиться с С. Д. Цыпкиным, указавшим в качестве причины применения таких понятий как «крупный институт», «раздел отрасли права» для обозначения одной и той же группы норм (наряду с традиционными элементами структуры системы права) недостаточную проработанность данного вопроса общей теорией права².

Таким образом, основываясь на современных разработках теории права, можно определить *систему финансового права как его внутреннее строение, включающее такие структурные элементы как подотрасли финансового права, финансово-правовые институты, финансово-правовые субинституты, объединенные устойчивыми взаимными связями*. Для отрасли финансового права должен быть характерен такой набор институтов и иных правовых общностей, которые обеспечивает весь механизм движения публичных денежных средств³.

Вместе с тем, в литературе высказывается критика определений системы права, закрепляющих ее элементы. Так, М. Сулейменов указывает на основной недостаток такого подхода – отсутствие гибкости, чрезмерную жесткость предложенной системы, аргументируя это тем, что в случае превышения числа элементов в системе более предложенных, излишние элементы не будут укладываться в систему⁴. Действительно, такая проблема может возникнуть. Вместе с тем, право традиционно рассматривается как достаточно формализованная система с относительно устойчивыми элементами. Поэтому закрепление элементов системы права способствует ее более четкому пониманию и выработке общих подходов к определению ее структуры. Необходимость выделения каких-то совершенно новых элементов системы права потребует широкого обсуждения научной общественности и, прежде всего, со стороны специалистов в общей теории права.

¹ Кучерявенко Н. П. Курс налогового права. М., 2009. Т. 1. С. 21.

² Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 55.

³ Кучерявенко Н. П. Курс налогового права. М., 2009. Т. 1. С. 15.

⁴ Сулейменов М. Право как система: монография. Алматы, 2011. С. 335.

3.2. Объективные основы структурирования системы финансового права

При характеристике системы права рядом авторов подчеркивается, что она строится на основе объективных факторов и не подлежит изменению по воле отдельных лиц¹. Так, С. С. Алексеев, указывая на объективный характер системы права, отмечал, что «если система права не имеет объективного характера, то может ли быть отнесено к категории объективной реальности само право?». По его мнению, право, как объективная реальность – это не хаотический конгломерат разнородных юридических норм, а реально существующая совокупность правовых институтов, выражающаяся в определенной, объективной структуре ее составных частей².

На объективный характер системы права указывали О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, подчеркивая при этом, что система права, построенная на основе индивидуальных взглядов отдельных авторов, ничего общего с научной системой права не имеет и иметь не может, хотя соответствующие предложения следует, конечно, учесть при кодификации и систематизации законодательства³.

Н. И. Матузов, понимая под системой права его внутреннюю структуру (строение, организацию), которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений, указывает, что «она не результат усмотрения законодателя, а своего рода слепок с действительности»⁴.

М. Н. Марченко считает, что система права представляет собой внутреннее строение, определенный порядок организации и расположения составляющих ее частей, обусловленный характером существующих в обществе отношений⁵.

Т. В. Кашанина, говоря о том, что право «есть чье-то творение, хотя и относится к явлениям объективного порядка, его содержанием является система норм, порожденных волей правотворческого субъек-

¹ Обсуждение вопросов системы советского права и социалистической законности // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 121.

² Алексеев С. С. О материалистическом подходе к системе советского права // Правоведение. 1961. № 3. С. 15-24.

³ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 355.

⁴ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 309.

⁵ Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 561.

екта», вместе с тем указывает, что правотворческий субъект, так или иначе, всегда руководствуется своими потребностями, возникающими на фоне определенной объективной реальности¹.

Выявить это объективное содержание права и строение его системы можно только посредством юридической науки, которая «должна познать изучаемые ею объективно существующие явления, обосновать их, объяснить их»².

Приведенные выше позиции видных теоретиков права преимущественно поддерживаются представителями отраслевых юридических наук. Так, в научной литературе финансово-правового характера неоднократно подчеркивалось, что институты особенной части финансового права имеют строение, объективно обусловленное структурой финансовой системы страны. Как указывает Н. И. Химичева, «в системе финансового права находит отражение финансовая система Российской Федерации как объективно существующая экономическая категория»³.

Поэтому полагаем необходимым при рассмотрении вопроса о системе финансового права, проанализировать понятие и состав финансовой системы России. При этом, всецело соглашаясь с утверждением С. Д. Цыпкина о том, что наука финансового права должна пользоваться готовыми экономическими положениями, разрабатываемыми наукой о финансах, не превращаясь в экономико-правовую науку⁴, проведем обозначенный анализ, опираясь прежде всего на работы ученых-финансистов.

Сама этимология словосочетания «финансовая система» предполагает его производный характер от категории «финансы», берущей свое начало от латинских слов «finis», т. е. конец, и «financia» – наличность, доход. В России изначально термин финансы употреблялся в том же значении, что и понятие «казна» как «дела, принадлежащие к государственным доходам»⁵. Позднее в одном из первых определений категории «финансы» указывалось, что они «имеют своим предлогом доставление государству... по его надобностям

¹ Кашанина Т. В. Структура права: монография. М., 2014. С. 153–154.

² Петров Д. Е. Отрасль права / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 2004. С. 14.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 22.

⁴ Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 5.

⁵ Финансы и кредит: учебник / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. М., 2003. С. 58.

доходов» и делятся на две части – на расходы (издержки) государства и его доходы¹.

В последующем финансы стали рассматриваться как совокупность определенных общественных отношений. Одним из первых в русской финансовой и финансово-правовой науке таким образом определил финансы профессор Казанского университета Д. М. Львов, соотнеся финансы с осуществлением хозяйственной деятельности государства².

Исторически финансы возникают с появлением государства и служат цели обеспечения потребностей государства в финансовых ресурсах, необходимых для осуществления его функций³. Э. А. Вознесенский, используя формационный подход и проанализировав финансы в докапиталистических и капиталистических формациях выявил абстрактное общее понятие финансов как системы императивных денежных отношений, выражающих формы движения национального дохода общества, образования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов государства⁴.

Как правило, финансисты советского периода определяли финансы как совокупность экономических отношений, в результате которых на основе распределения и перераспределения общественного продукта и национального дохода происходит в плановом порядке образование и использование денежных доходов и денежных ресурсов предприятий, объединений, организаций и государства для обеспечения расширенного социалистического воспроизводства, удовлетворения материальных и культурных потребностей трудящихся, управления и обороны страны⁵.

В современной экономической литературе финансы нередко определяют как систему экономических отношений по формированию и использованию фондов денежных средств на основе распределения и

¹ Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. М., 1952. Т. 2. С. 326.

² Львов Д. Курс финансового права. Казань, 1888. С. 5–6.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. М., 1957. Т. 9. С. 64.

⁴ Вознесенский Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М., 1974. С. 76.

⁵ Финансы СССР: учебник / под ред. Н. Г. Сычева, В. В. Лаврова, Б. Г. Болдырева. М., 1979. С. 8.

перераспределения валового внутреннего продукта, национального дохода и части национального богатства¹.

Отдельные авторы уточняют данное определение, указывая, что финансы – это экономическая категория, выражающая систему денежных отношений, возникающих по поводу образования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в процессе распределения и перераспределения совокупного общественного продукта, валового внутреннего продукта, национального дохода в целях обеспечения условий расширенного воспроизводства, выполнения государством своих функций и удовлетворения потребностей общества².

Нередко в научной литературе финансы определяются как совокупность экономических отношений, отражающих формирование и использование фондов денежных средств процессе их кругооборота³; либо как совокупность различных форм движения денежных потоков и капитала в процессах их формирования и использования⁴. Данный подход к определению категории «финансы» следует признать чрезмерно широким и неточным, поскольку оно не отражает основное предназначение финансов как экономической категории.

Классическом в финансовой науке считается определение финансов, сформулированное В. М. Родионовой: «финансы – это денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества»⁵.

Наполнение категории «финансы» определенным содержанием во многом предопределяет и значение понятия «финансовая система».

¹ Нешиной А. С. Финансы: учебник. М., 2007. С. 13.

² Финансовая система и экономика / под ред. В. В. Нестерова, Н. С. Желтова. М., 2004. С. 13–14.

³ Колпакова Г. М. Финансы. Денежное отношение. Кредит: учеб. пособие. М., 2005. С. 146; Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник. М., 2000. С. 176.

⁴ Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 21.

⁵ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1995. С. 12.

В советский период существования нашего государства Ф. С. Массарыгин определял финансовую систему как совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, выделяя при этом пять звеньев: финансы предприятий и отраслей хозяйства, государственный бюджет СССР, бюджет социального страхования, бюджет имущественного и личного страхования, советский кредит¹.

А. М. Александров к звеньям финансовой системы СССР относил государственный бюджет СССР, финансы государственных предприятий и отраслей хозяйства, финансы кооперативно-колхозных организаций, государственное социальное страхование, государственное имущественное и личное страхование, государственные займы и сберегательные кассы².

Э. А. Вознесенский, исследуя сущность финансов, употребляет понятие «система социалистических финансов», которую рассматривает как совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, каждая из которых имеет определенное назначение в общественном воспроизводстве, особенности в формировании и использовании денежных фондов³. При этом он выделяет три звена системы финансов: финансы предприятий, организаций и отраслей хозяйства; общественные финансы; кредит в его различных формах⁴.

Используемый советскими финансистами подход к определению финансовой системы доминирует и в настоящее время.

Так, Г. М. Колпакова финансовую систему определяет как совокупность блоков, звеньев, подзвеньев финансовых отношений: государственные финансы, местные финансы, финансы юридических и физических лиц⁵.

Как совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются различные денежные фонды определяют финансовую систему и в учебнике «Финансы и кредит» под редакцией проф. М. В. Романовского, проф. Г. Н. Белоглазовой, которые относят к таковым сферам финансы хозяйствующих субъектов (коммерческих и некоммерческих организаций, фи-

¹ Массарыгин Ф. С. Финансовая система СССР. М., 1968. С. 22–23.

² Александров А. М. Финансовая система СССР. М., 1956. С. 10.

³ Вознесенский Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М., 1974. С. 109.

⁴ Там же. С. 109–110.

⁵ Колпакова Г. М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учеб. пособие. М., 2005. С. 150–151.

нансовых посредников) и государственные и муниципальные финансы (бюджетная система и государственный кредит)¹.

В целом придерживаясь обозначенного подхода к определению финансовой системы, А. М. Бабич и Л. Н. Павлова подчеркивают правовой характер финансовых институтов, образующих финансовую систему. При этом в качестве центрального звена финансовой системы данные специалисты называют государственные и муниципальные финансы (отношения по формированию, распределению и использованию централизованных денежных фондов), в качестве основы финансовой системы – финансы предприятий, организаций, учреждений, далее включают финансы домашних хозяйств (отражающие общий уровень социально-экономического развития общества) и страхование².

Таким образом, в отечественной трактовке финансовой системы преобладает так называемый функциональный подход, иными словами в основу трактовки финансовой системы положен принцип наличия различных функциональных сфер и звеньев финансовых отношений. Данный подход, по мнению ряда авторов, не учитывает функционирования институциональной подсистемы – институты, инструменты и информационные системы, обеспечивающие движение финансовых ресурсов³.

В западной финансовой науке при определении категории «финансовая система» доминирует институциональный подход, основанный на понимании финансовой системы как некоей совокупности органов, организаций, осуществляющих операции с финансовыми ресурсами либо принимающих управленческие решения в данной сфере.

По утверждению З. Боди и Р. Мертон финансовая система включает в себя рынки, посредников, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения⁴.

¹ Финансы и кредит: учебник / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. М., 2003. С. 36.

² Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник. М., 2000. С. 176–177.

³ Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 91.

⁴ Боди З., Мертон Р. Финансы: учеб. пособие: пер. с англ. М., 2000. С. 62.

Обозначенный подход нашел поддержку и в отечественной финансовой науке. По мнению Г. В. Крафт и И. П. Скобелковой финансовая система представляет собой совокупность финансовых организаций (учреждений) и финансовых рынков, обеспечивающих с помощью различных финансовых инструментов формирование и использование денежных средств государства, организаций и населения¹.

В научной литературе встречается толкование финансовой системы как совокупности хозяйствующих субъектов (финансовых учреждений), осуществляющих финансовое посредничество и вспомогательные виды деятельности².

Приведенный институциональный подход к определению финансовой системы подвергается критике со стороны ряда отечественных ученых-финансистов за его односторонность, так как он отражает только институциональную основу рыночной стороны финансовой системы³.

Поэтому чаще в научной финансовой литературе приводятся определения финансовой системы, представляющие собой некий синтез обозначенных выше подходов.

Так, А. С. Нешиной относит к звеньям финансовой системы государственные и местные финансы, финансы хозяйствующих субъектов, страхование, кредитно-банковскую систему (которую определяет как совокупность банков и иных кредитных учреждений страны), а также систему государственных финансовых органов⁴.

Авторы учебника «Государственные и муниципальные финансы» рассматривают финансовую систему как некий единый комплекс управления финансовыми отношениями, включающий механизм формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, государственные (муниципальные) финансовые органы и финансовые службы предприятий, а также систему взаимосвязей между ними⁵.

¹ Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 32.

² Сергиенко Я. В. Финансы и реальный сектор. М., 2004. С. 9.

³ Финансы и кредит: учебник / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. М., 2003. С. 36.

⁴ Нешиной А. С. Финансы: учебник. М., 2007. С. 24; Вахрин П. И., Нешиной А. С. Финансы: учеб. для вузов. М., 2005. С. 67–69.

⁵ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М., 2003. С. 25.

Т. Г. Ржевская к элементам финансовой системы относит государственные финансы, финансы хозяйствующих субъектов, государственные кредитные учреждения (в том числе Центральный банк Российской Федерации), систему коммерческих банков, денежный рынок, фондовый рынок, внешний долг, государственные финансовые резервы, бюджетную политику¹.

В. Н. Живалов, автор монографии «Финансовая система России: эффективность и устойчивость коммерческих банков» под финансовой системой понимает совокупность финансовых учреждений страны, обслуживающих денежное обращение². Однако к звеньям финансовой системы указанный автор относит бюджетную систему, целевые государственные внебюджетные фонды, финансы отраслевых территориальных органов управления, хозяйствующих субъектов, общественных организаций³. Наряду с этим В. Н. Живалов указывает, что финансовую систему можно рассматривать в ее широком понимании, включая и кредитную систему (совокупность кредитных учреждений страны) и в итоге выделяя пять звеньев системы:

- систему финансовых органов;
- целевые общегосударственные фонды;
- бюджетную систему;
- финансы предпринимательских структур, общественных объединений;
- банковская система⁴.

Некоторые финансисты разграничивают понятия «система финансов» и «финансовая система». При этом под системой финансов подразумевают совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, характеризующихся общими специфическими особенностями в формировании и использовании денежных фондов (доходов) и различной ролью в общественном воспроизводстве. Финансовая система, по мнению указанных авторов, включает в себя совокупность конкретных органов и институтов, которые практически осу-

¹ Ржевская Т. Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций): монография. М., 2008. С. 21.

² Живалов В. Н. Финансовая система России: эффективность и устойчивость коммерческих банков. М., 1999. С. 11.

³ Там же. С. 12.

⁴ Живалов В. Н. Финансовая система России: эффективность и устойчивость коммерческих банков. М., 1999. С. 12.

ществляют реализацию государственной финансовой политики¹. В современных условиях звенья финансовых отношений предлагают разделить на две взаимосвязанные подсистемы: общегосударственные финансы, обеспечивающие потребности расширенного воспроизводства на уровне народного хозяйства в целом, и финансы предприятий, фирм, населения².

Можно выделить еще один подход к определению понятия «финансовая система», основанный на материальном понимании сущности «финансов», описанном еще в конце XIX века русскими учеными. Так, Ф. В. Мильгаузен определял финансы как вещественные ценности, выделяемые из общего (народного) имущества, и передаваемых в руки правительства для достижения общих целей³. В. А. Лебедев также относил к финансам натуральные государственные доходы: «все вообще средства, которые государство может иметь для выполнения своих целей, – будут ли эти средства заключаться в личных услугах граждан, или в разных вещественных материалах, капиталах, денежных сборах и пр., – все они могут быть названы финансами»⁴. И. И. Янжул отмечал, что под финансами следует понимать совокупность материальных средств, необходимых для удовлетворения потребностей государств⁵.

Материальное значение сущности «финансов» подчеркивается и современными учеными. Так, В. М. Родионова, указывает, что материальными носителями финансовых отношений выступают финансовые ресурсы, использование которых осуществляется через специальные фонды⁶. На фондовую природу финансов указывают и иные авторы⁷.

¹ Финансовая система и экономика / под ред. В. В. Нестерова, Н. С. Желтова. М., 2004. С. 17.

² Там же. С. 18–19.

³ Мильгаузен Ф. В. Финансовое право: конспект лекций. М., 1868. Цит. по: Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 60.

⁴ Лебедев В. А. Финансовое право: учебник. М., 2000. С. 36.

⁵ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М., 2002. С. 44.

⁶ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1995. С. 11.

⁷ Следует отметить, что термин «фонд» может в некоторых случаях применяться с определенной долей условности. Е. В. Покачалова, рассматривая категорию «финансы» в материальном смысле, предлагает не ограничиваться традиционным признаком фондовости, а заменить его более широким понятием

С учетом приведенного материального понимания финансов, финансовую систему рассматривают также как совокупность фондов денежных средств. Так, А. З. Дадашев и Д. Г. Черник считают, что финансовую систему можно определить как совокупность финансовых ресурсов всех участников воспроизводства общественного продукта¹.

Опираясь на разработки финансовой науки, в работах по финансовому праву также уделяется внимание категории «финансовая система».

Е.А. Ровинский, являясь автором соответствующего параграфа в учебнике «Финансовое право» 1971 года, ограничивался воспроизведением мнений финансистов по поводу структуры финансовой системы, выделяя в ней: финансы государственных предприятий и отраслей хозяйства; общегосударственные, централизованные финансы, охватывающие государственный бюджет, государственное имущество и личное страхование и государственное социальное страхование; кредит².

М. В. Карасева, говоря о финансовой системе, подчеркивает, что финансово-правовая наука не может дополнять или каким-то образом изменять содержание этой финансово-правовой категории, а лишь занимать эту категорию в своих целях в том содержании, которое дано экономической наукой. При этом она воспроизводит определение финансовой системы как совокупности различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств:

– бюджетные фонды;

«финансовые ресурсы», поскольку считает, что предприятие распоряжается своими финансовыми ресурсами, не зачисляя их в какой-либо специализированный денежный фонд (см.: Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 39). Однако не обязательно характеристикой фонда является зачисление соответствующих денежных средств на отдельные банковские счета. Как справедливо отмечает Э. Д. Соколова, денежные (финансовые) ресурсы, составляющие определенные фонды, обязательно отображаются в бухгалтерской отчетности с указанием источника поступления и направления их расходов (см.: Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 33).

¹ Дадашев А. З., Черник Д. Г. Финансовая система России: учеб. пособие. М., 1997. С. 3.

² Финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 14.

- внебюджетные фонды;
- государственный и муниципальный кредит;
- страховые фонды;
- финансы предприятий и организаций¹.

Однако преимущественно специалисты по финансовому праву проводят собственные исследования обозначенного вопроса. Подавляющее большинство при этом рассматривают финансовую систему как совокупность финансовых институтов (совокупность однородных экономических финансовых отношений), тем самым поддерживая функциональный подход, разработанный в финансовой науке. Однако при этом несколько различаются выделяемые финансовые институты (звенья финансовой системы).

Так, Е. Ю. Грачева и Э. Д. Соколова в совместной работе указывают, что совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих финансовых институтов (совокупность однородных, взаимосвязанных по формам и методам мобилизации или распределения денежных средств экономических отношений) образуют финансовую систему, которая состоит из следующих звеньев:

- государственные финансы;
- финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности;
- местные финансы;
- кредитование;
- страхование².

О. Н. Горбунова рассматривая финансовую систему как совокупность финансовых институтов, способствующих (регулирующих) создание, распределение и использование фондов денежных средств, относит к ней:

- бюджетную систему;
- государственные внебюджетные фонды;
- фонды, консолидированные в бюджете;
- внебюджетные децентрализованные фонды;
- фонды страхования;
- кредит (государственный и банковский);
- финансы хозяйствующих субъектов¹.

¹ Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2002. С. 19–20.

² Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учебник. М., 2013. С. 15.

Н. И. Химичева в составе финансовой системы выделяет следующие звенья:

- бюджетную систему;
- государственные внебюджетные фонды;
- финансы предприятий, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства;
- имущественное и личное страхование;
- кредит (государственный, муниципальный и банковский)².

Ее поддерживают практически все представители саратовской школы финансового права³.

Ю. А. Крохина, придерживаясь такой же структуры финансовой системы, исключает из нее банковский кредит, а имущественное и личное страхование заменяет на обязательное страхование⁴.

Весьма интересна позиция А. А. Нечай, которая предлагает в финансовой системе с учетом характера интереса, удовлетворяемого за счет соответствующего фонда, выделять подсистемы публичных и частных финансов. По ее мнению, подобное структурирование финансовой системы позволит выделить отношения, которые составляют предмет финансового права (в сфере публичных финансов)⁵.

В. В. Бесчеревных, придерживаясь функционального подхода, рассматривал финансовую систему как совокупность финансовых институтов, при помощи которых советское государство собирает и использует необходимые ему денежные средства, включая в ее состав:

- государственный бюджет СССР;
- финансы государственных хозрасчетных предприятий и организаций;
- финансы колхозов, кооперативных и иных общественных организаций;
- государственный кредит;

¹ Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 20.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 20–21.

³ Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 81.

⁴ Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник для вузов. М., 2007. С. 9.

⁵ Нечай А. А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005. С. 9; Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: дисертація ... доктора юридичних наук. Київ, 2005. С. 123.

- банковский кредит;
- государственное имущественное и личное страхование;
- бюджет государственного социального страхования¹.

При этом, В. В. Бесчеревных подчеркивал двойственную природу финансовых институтов, указывая, что любой финансовый институт, являясь экономической категорией (системой экономических отношений), имеет определенное материальное содержание, т. е. является фондом соответствующих денежных средств.

Е. В. Покачалова, наряду с иными представителями саратовской школы финансового права, при структурировании финансовой системы отправным считает материальное выражение звеньев (институтов) финансовой системы, рассматривая ее как совокупность денежных фондов, отличающихся специфическими признаками².

Нередко в работах юристов финансовая система рассматривается в материальном смысле как совокупность централизованных и децентрализованных фондов³.

М. Ф. Ивлиева отмечает, что на современном этапе финансовая система государства представляет собой в материальном смысле совокупность фондов государственных денежных средств и денежных средств муниципальных образований. При этом она разграничивает понятия «финансовая система государства» и финансовая система России», относя к последней наряду с государственными и муниципальными фондами денежные фонды иных форм собственности⁴.

Фондовый (материальный) признак при структурировании финансовой системы использован Э. Д. Соколовой, которая в структуре финансовой системы выделяет в зависимости от формы собственности три звена:

¹ Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 13.

² Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 80.

³ Ашмарина Е. М. Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 41.

⁴ Ивлиева М. Ф. Значение категории «финансовая деятельность государства» в науке финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права: «круглый стол», посвящ. 75-летию акад. Н. И. Химичевой: тез. выступлений (2–3 окт. 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2004. С. 16.

– государственные финансы, которые делятся на централизованные (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, государственные внебюджетные фонды, госкредит) и децентрализованные (фонды Банка России, иных кредитных организаций, основанных на праве государственной собственности или праве смешанной форме собственности, в части, принадлежащей государству; фонды государственных унитарных предприятий, государственных учреждений);

– местные финансы (местные бюджеты, местные внебюджетные фонды, фонды денежных средств муниципальных банков, фонды денежных средств муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений, разовые добровольные сборы населения);

– частные финансы (фонды денежных средств, создаваемые юридическими лицами и иными организациями, функционирующими на праве частной собственности, а также денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, действующих без образования юридического лица)¹.

Позднее Э. Д. Соколова выделила четвертый элемент финансовой системы – иные финансы, отнеся к ним фонд страхования вкладов, собственником которых выступает соответствующая государственная корпорация, при этом сам фонд расходуется в публичных целях². Публичный характер фонда страхования вкладов подробно исследован ранее А. В. Турбановым³.

Особо следует подчеркнуть, что именно в материальном значении финансовая система понималась в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁴. В статье

¹ Соколова Э. Д. Современные проблемы науки финансового права // Актуальные проблемы финансового права: сб. науч. ст., посвящ. 75-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. РАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2003. С. 26; Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2006. С. 17.

² Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 51.

³ Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 319 с.

⁴ Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 (с последн. изм. от 10 июля 1996 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46, ст. 1543. (Утратил силу).

14 указанного Закона, посвященной взаимоотношениям бюджетов с другими элементами финансовой системы, устанавливалось, что бюджетная система РСФСР является частью финансовой системы РСФСР, включающей в себя финансы самостоятельных юридических и физических лиц.

В юридической литературе также встречается и институциональный подход к пониманию финансовой системы. Указывая, что государство не может осуществлять финансовую деятельность непосредственно, институциональный механизм рассматривается как финансовая система государства¹. Так, В. М. Мандрица, И. В. Рукавишникова, Д. Н. Дружинин финансовую систему рассматривают как совокупность финансовых институтов, государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность².

Наряду с этим, юристами даются определения финансовой системы, представляющие синтез различных подходов. Г. В. Комарова определяет финансовую систему государства как единый, характеризующийся целостностью составляющих его элементов, их взаимозависимостью и взаимообусловленностью комплекс финансовых институтов и соответствующих им правоотношений, уполномоченных субъектов, процедур осуществления финансовой деятельности, функционирование которого регулируется нормами права, устанавливающими юридические средства формирования, распределения и организации использования публичных денежных фондов³.

Таким образом, проведенный анализ показал, что на сегодняшний день понятие и содержание финансовой системы России не имеет нормативного закрепления и разрабатывается представителями как финансовой науки, так и специалистами по финансовому праву. При этом в работах как финансистов, так и юристов выделяются четыре основных подхода к определению финансовой системы:

1. Функциональный подход (в юридических работах именуемый экономическим), характеризующий финансовую систему как сово-

¹ Ашмарина Е. М. Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 49.

² Мандрица В. М., Рукавишникова И. В., Дружинин Д. Н. Финансовое право / под ред. В. М. Мандрицы. Ростов н/Д, 1999. С. 25–27.

³ Комарова Г. В. Финансовая система государства как объект судебной защиты: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7.

купность сфер (или звеньев) финансовых отношений. При этом в подавляющем большинстве работ выделяются следующие звенья:

- бюджетные отношения;
- отношения по формированию и использованию государственных внебюджетных фондов;
- финансы предприятий, организаций, учреждений;
- кредитные отношения (государственный, муниципальный, банковский кредит);
- страховые отношения.

Однако представленная структура финансовой системы не бесспорна. Представляется необходимым высказать следующие соображения:

1) К бюджетным отношениям следует также относить отношения, связанные с функционированием государственных внебюджетных фондов, в соответствии со статьями 6, 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации являющихся частью бюджетной системы России.

2) Бюджетные отношения можно рассматривать в двух значениях. В широком понимании к бюджетным отношениям следует относить совокупность всевозможных отношений по наполнению фондов бюджетной системы Российской Федерации как их доходных источников, как и путем использования кредитных ресурсов, а также отношения по распределению и использованию фондов бюджетной системы Российской Федерации как путем финансирования, так и путем кредитования. Иными словами, при таком понимании бюджетные отношения будут включать государственный и муниципальный кредит.

Поэтому, выделяя государственный и муниципальный кредит в качестве отдельного звена финансовой системы, следует говорить о понимании бюджетных отношений в узком смысле. При этом возникает необходимость ограничить бюджетные отношения как звено финансовой системы, исключив из них все возможные кредитно-заемные отношения.

3) Финансы предприятий, организаций, учреждений представляется более верным именовать финансами хозяйствующих субъектов, определяя их как отношения по поводу образования, распределения и использования фондов хозяйствующих субъектов (фондов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, образуемые в ходе ведения соответствующей хозяйственной деятельности). Дело в том, что деятельность индивидуальных предпринимателей в рамках национальной экономики имеет родственную экономическую природу с

деятельностью организаций – они также участвуют в создании валового общественного продукта. В процессе распределительных финансовых отношений у индивидуальных предпринимателей также образуются денежные доходы и накопления, которые направляются на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование наемных рабочих.

4) Финансы хозяйствующих субъектов можно также рассматривать в широком смысле, относя к ним все без исключения фонды, образуемые данным субъектом хозяйствования. Так, например, если субъектом хозяйствования выступает кредитная организация, то к данному звену финансовой системы следует отнести совокупность финансовых отношений по образованию, распределению и использованию таких фондов как фонд заработной платы, фонд прибыли, амортизационный фонд, всевозможные резервные фонды и иные фонды, которые обслуживают кредитную организацию как юридическое лицо. Кроме того, к данному звену финансовой системы в этом случае будут отнесены и отношения по формированию и использованию кредитных ресурсов (так называемый кредитный фонд).

Если в качестве примера взять страховую организацию, то при широком понимании категории «финансы хозяйствующих субъектов», к таковым отнесем совокупность финансовых отношений по образованию, распределению и использованию таких фондов, обслуживающих страховую организацию как юридическое лицо, а также отношения по формированию и использованию страхового фонда.

В узком понимании финансов хозяйствующих субъектов следует ограничиться финансами индивидуальных предпринимателей, а также финансовыми отношениями по образованию, распределению и использованию фондов, обслуживающих организацию как юридическое лицо. Только в этом случае можно говорить о банковском кредите и страховых отношениях как об отдельных звеньях финансовой системы России.

5) При традиционном понимании структуры финансовой системы не ясно, куда следует относить значительный блок финансовых отношений, связанных с взиманием доходов бюджетной системы, к которым, несомненно, относятся налоговые отношения. К бюджетным отношениям (в их узком понимании) их вряд ли можно отнести, поскольку о бюджетных отношениях можно говорить только с момента, когда какой-то доход зачисляется на счета Федерального казначейства. В связи с этим возникает потребность в выделении от-

дельного звена финансовой системы – финансовых отношений, связанных с взиманием доходов бюджетной системы.

б) В отдельных приведенных ранее подходах к определению понятия и структуры финансовой системы выделяется такое звено финансовой системы, как финансы домашних хозяйств¹, финансы физических лиц², финансы населения³, что вызывает возражения. Следует согласиться с Е. В. Покачаловой в том, что финансы, направленные на формирование и использование финансовых ресурсов в фондовой форме, не характерны для физических лиц, удовлетворяющих свои личные потребности⁴. Основное предназначение финансов заключается в распределении валового общественного продукта в денежной форме между государством и субъектами хозяйствования (т. е. теми, кто участвовал в создании этого валового общественного продукта).

С учетом изложенного можно предложить два варианта интерпретации структуры финансовой системы как совокупности сфер и звеньев финансовых отношений.

В первом случае каждый из финансовых институтов мы рассматриваем в узком его понимании:

- бюджетные отношения;
- отношений, связанных с взиманием доходов бюджетной системы, в том числе налоговые отношения;
- финансы хозяйствующих субъектов;
- кредитные отношения (государственный, муниципальный, банковский кредит);
- страховые отношения.

Во втором случае можно выделить в структуре финансовой системы совокупность следующих финансовых институтов, принимая во внимание их широкое толкование:

¹ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник. М., 2000. С. 177.

² Колпакова Г. М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учеб. пособие. М., 2005. С 150–151; Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2006. С. 17.

³ Финансовое право: учебник / под ред. С. В. Запольского. М., 2006. С. 33–34.

⁴ Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 83.

– финансы централизованных фондов – как совокупность финансовых отношений по поводу образования, распределения и использования централизованных фондов (фондов бюджетной системы России), в том числе и отношения, связанные с взиманием доходов бюджетной системы;

– финансы децентрализованных фондов (финансы хозяйствующих субъектов).

2. Материальный подход предполагает структурирование финансовой системы с учетом фондового критерия. Поскольку финансы материализуются в виде фондов денежных средств, финансовая система может быть представлена как совокупность централизованных и децентрализованных денежных фондов, которые могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности. Наряду с этим можно выделить и иные классификационные критерии структурирования финансовой системы как совокупности денежных фондов. Так, с учетом интереса, который преследуется при образовании распределении и использовании фонда, финансовая система может быть представлена совокупность публичных и частных фондов. Учитывая право собственности, финансовую систему можно рассматривать как совокупность государственных, муниципальных и частных фондов.

3. Институциональный подход к структурированию финансовой системы¹ основывается на включении в состав финансовой системы институтов, осуществляющих финансовые операции и управление в данной сфере. При этом несколько различается состав финансовой системы в экономической и юридической литературе. Как показал проведенный выше анализ, экономисты, придерживающиеся такого подхода, к элементам финансовой системы прежде всего относят различные фирмы, функционирующие на финансовых рынках и оказывающие финансовые услуги. Юристы же рассматривают в данном случае финансовую систему как совокупность публичных органов, осуществляющих финансовую деятельность государства. Этот подход вряд ли можно признать оправданным, поскольку в данном слу-

¹ Худяков А. И. данный подход именует организационным (см.: Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы, 2001. С. 38); Соколова Э. Д. называет приведенный подход управленческим (см.: Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 32).

чае речь должна идти о системе органов осуществляющих финансовую деятельность, а не о финансовой системе. В юридической литературе неоднократно высказывалась крайне негативная оценка отношения к элементам финансовой системы государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность¹.

4. Как в экономической, так и в юридической литературе встречаются определения финансовой системы, представляющие собой некий синтез приведенных ранее критериев к структурированию финансовой системы, т. е. так называемый смешанный подход. При этом следует поддержать С. В. Запольского, который считает, что, исходя из постулата об однородности элементов, составляющих систему, логично было бы допустить, что финансовая система должна строиться из устойчивых типизированных видов экономических отношений². Нецелесообразно в структуре финансовой системы выделять элементы одновременно по разным классификационным критериям.

Несмотря на разрозненность подходов к определению финансовой системы, не вызывает сомнения тот факт, что финансовые отношения регулируются правом. Как совершенно справедливо указывают в совместной работе Е. Ю. Грачева и О. Н. Горбунова, каждое из звеньев финансовой системы обеспечивается соответствующим правовым институтом³. Право всегда опосредует общественные отношения, возникающие между различными звеньями финансовой системы, т. е. в процессе ее функционирования, из чего Э. Д. Соколова заключает, что финансовая система является и правовой категорией⁴. При этом важно понять, к какой отрасли права будут отнесены правовые институты, регулирующие звенья финансовой системы. Нередко все эти институты без исключения относят к числу финансово-правовых институтов, с чем вряд ли можно согласиться.

¹ Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 13; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 23.

² Запольский С. В. Теория финансового права: науч. очерки. М., 2010. С. 26.

³ Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. Н. Толстопятенко. М., 2003. С. 10.

⁴ Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 35.

В целом поддерживая идею построения системы финансового права в зависимости от построения определенных финансовых отношений, представляется необходимым сделать некоторые уточнения.

Одним из основных критериев структурирования и институционализации в праве выступает предметный критерий. Выделение правовых институтов и иных общностей правовых норм будет, прежде всего, обусловлено предметом их правового регулирования. Как совершенно справедливо отмечает Л. Л. Арзуманова, элементы системы финансового права образуются финансово-правовыми нормами, сгруппированными в обособленные институты и подотрасли права, на основе единства предмета их правового регулирования¹.

Как известно, предметом финансового права как отрасли права является финансовая деятельность государства и местного самоуправления, представляющая собой образование, распределение, использование денежных фондов государства и местного самоуправления. Общественные экономические отношения, возникающие в ходе осуществления финансовой деятельности государства без сомнения имеют финансовую природу, охватываются звеньями финансовой системы России. Однако данные отношения являются лишь разновидностью финансовых отношений, включающих наряду с обозначенными также отношения, возникающие в ходе осуществления финансовой деятельности (деятельности по формированию, распределению и использованию денежных фондов) частных хозяйствующих субъектов.

Утверждая о полной взаимообусловленности финансовой системы и системы финансового права, мы рискуем ошибочно расширить границы предмета финансового права, поскольку вынуждены будем говорить о существовании финансово-правового института «страхования», «банковского кредитования», «финансов частных хозяйствующих субъектов».

Несомненно, происходящие в последние десятилетия экономические преобразования обусловили изменения в предмете и системе финансового права². Многими учеными подмечена тенденция расширения предмета финансового права, путем отнесения к нему тех от-

¹ Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 223.

² Васильева Н. В. Методологические проблемы исследования института государственных и муниципальных доходов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 19.

ношений, которые ранее регулировались другими отраслями права¹, что в ряде случаев не представляется оправданным.

Полагаем правильным говорить лишь о влиянии объективно сложившейся системы финансовых отношений, связанных с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и местного самоуправления, на систему финансового права. Поэтому следует в полной мере поддержать Е. Ю. Грачеву и О. Н. Горбунову, утверждающих, что порядок расположения правовых институтов внутри финансового права объективно обусловлен самой системой общественных отношений в области финансовой деятельности государства².

3.3. Бюджетные расходы как институт финансового права

В финансово-правовой литературе предлагаются различные подходы к структурированию системы финансового права. Ряд ученых предпринимает попытки характеризовать систему финансового права с учетом выделяемых звеньев финансовой системы. При этом в связи с отсутствием единообразного понимания структуры финансовой системы, не наблюдается и единства взглядов на структуру системы финансового права.

Так, Н. И. Химичева считает, что в общей части финансового права находит отражение единство финансов; построение особенной части отражает состав финансовой системы: «бюджетная система, государственный, муниципальный и банковский кредит, организация страхования получили оформление в виде соответствующих разделов финансового права»³.

Е. М. Ашмарина, рассматривая взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы, подчеркивает, что «именно финансовая система, представленная как совокупность общественных отношений, является системообразующим фактором по-

¹ Зак Р. Л. Правовой режим финансов в сфере электроэнергетики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11; Анишин А. Ю. Предмет финансового права: современное состояние: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7.

² Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2014. С. 33.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 48.

строения системы общей и особенной частей финансового права»¹. При этом к общей части финансового права Е. М. Ашмарина относит институты, содержащие нормы, регулирующие вспомогательные отношения (денежное обращение, валютное регулирование, учет, общие положения о финансовом контроле, ответственности). Особенная часть, по ее мнению, включает следующие финансово-правовые образования:

– подотрасли и отраслевые институты, регулирующие финансовые отношения по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных фондов денежных средств;

– отраслевые институты, регулирующие организационные финансовые отношения, способствующие образованию, распределению и использованию децентрализованных государственных и муниципальных фондов денежных средств;

– отраслевые институты, регулирующие организационные финансовые отношения, способствующие образованию, распределению и использованию децентрализованных частных фондов денежных средств в нужном для публичного субъекта направлении².

Э. Д. Соколова считает, что финансовое право является основной отраслью российского права, в соответствии с нормами которой в основном функционирует финансовая система. Нормы финансового права, по ее мнению, опосредуют общественные отношения, возникающие при создании, распределении и использовании фондов денежных средств, входящих в финансовую систему³.

Весьма оригинальна позиция С. В. Запольского, который говорит о влиянии финансов, финансовой системы на «юридическое поле (пространство) финансов, а вместе с ним и на финансовое право»⁴. Он

¹ Ашмарина Е. М. Взаимобусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Российский судья. 2008. № 7. С. 9.

² Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации // Федеральные и региональные аспекты финансового права: «круглый стол», посвящ. 75-летию акад. Н. И. Химичевой: тез. выступлений (2–3 окт. 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2004. С. 4; Ашмарина Е. М. Взаимобусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Российский судья. 2008. № 7. С. 9–10.

³ Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2006. С. 56.

⁴ Запольский С. В. Теория финансового права: науч. очерки. М., 2010. С. 26.

подчеркивает, что «финансовая система в гносеологическом смысле выполняет в финансовом праве практически ту же роль, что понятие предмета правового регулирования для всего права в целом»¹. При этом в системе финансового права он выделяет:

– общую часть, содержащую нормы о принципах отрасли, субъектах финансового права, об общих началах юридической ответственности за нарушение финансовых обязанностей и обязательств, также закрепляющая правовой режим учреждения финансового фонда, мобилизацию в него средств и финансирование расходов, общие начала регулирования финансовых процедур, правовые основы учета и контроля в области финансов;

– бюджетное право, как самостоятельный элемент, не входящий ни в общую, ни в особенную часть;

– особенная часть, включающая институты: эмиссионное право, публичные доходы, публичные расходы².

На основе структуры финансовой системы проводят институционализацию финансовых правовых норм и иные ученые³.

В целом соглашаясь с делением финансового права на общую и особенную часть, полагаем необходимым в рамках представленного исследования подробнее проанализировать вопрос о месте норм, регулирующих бюджетные расходы, в рассмотренных структурах системы финансового права.

Традиционно, начиная с советского периода развития нашего государства, «бюджетные расходы» как составная часть категории «государственные расходы» рассматривается и в качестве совокупности правовых норм особенной части финансового права, регламентирующих отношения по использованию централизованных фондов публично-правовых образований. Вместе с тем, отдельные авторы, признавая необходимость выделения в системе особенной части фи-

¹ Запольский С. В. Теория финансового права: науч. очерки. С. 30.

² Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М., 2008. С. 83–96; Запольский С. В. Теория финансового права: науч. очерки. М., 2010. С. 319–320.

³ Довольно полный анализ позиций различных авторов по вопросу строения финансовой системы провел И. А. Цинделиани (см.: Цинделиани И. А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: монография. М., 2011. 168 с.; Цинделиани И. А. Эволюция научных взглядов и представлений о системе финансового права // Финансовое право: методология исследований, генезис, система: монография / под ред. С. В. Запольского. М., 2013. С. 67–112).

нансового права самостоятельной общности правовых норм, регулирующих вопросы государственных расходов, именуют эту совокупность правовых норм разделом¹, подотраслью², институтом финансового права³.

Е. А. Ровинский и Л. К. Воронова, признавая обособление группы правовых норм, регулирующих государственные расходы, включали в нее два блока правовых норм: 1) финансирование народного хозяйства; 2) сметно-бюджетное финансирование⁴.

М. И. Барышев, выделяя финансово-правовой институт государственных расходов, относил к ним: расходы бюджета, расходы хозяйственных организаций (из поощрительных фондов, амортизационных фондов, фондов ширпотреба и т. д.), кредиты банков, расходы специальных внебюджетных средств организаций, находящихся на сметно-бюджетном финансировании⁵.

О. Н. Горбунова к институту государственных расходов относит бюджетное финансирование, банковское кредитование, выплаты по государственному долгу и страхованию⁶.

Несколько противоречива позиция С. Д. Цыпкина. Выделяя в системе финансового права раздел государственные расходы, он указывал, что данный раздел объединяет институты финансирования капитальных вложений, оборотных средств и сметно-бюджетное финансирование⁷. Одновременно он относит совокупность правовых норм, регламентирующих понятие, виды расходов, принципы бюджетного финансирования, финансирование капитальных вложений,

¹ Воронова Л. К., Мартыянов И. В. Советское финансовое право: учеб. пособие. Киев, 1983. С. 26.

² Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 27.

³ Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. М., 1985. С. 35; Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. М., 1961. С. 18.

⁴ В ряде учебников по финансовому праву советского периода в состав государственных расходов включались лишь две группы правовых норм: 1) финансирование народного хозяйства; 2) сметно-бюджетное финансирование (см., напр.: Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1978. С. 27); Воронова Л. К., Мартыянов И. В. Советское финансовое право: учеб. пособие. Киев, 1983. С. 150–151.

⁵ Финансовое право: учебник / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 270.

⁶ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 91.

⁷ Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 56.

оборотных средств, сметно-бюджетное финансирование к институтам (подразделам) бюджетного права¹.

После экономических преобразований 90-х годов выделение государственных расходов в качестве самостоятельного блока правовых норм в системе финансового права в целом поддерживается ведущими учеными². Одновременно с этим, некоторые авторы³ указывают на тесную связь института государственных (муниципальных) расходов с бюджетным правом, институтом государственных внебюджетных фондов и институтом финансов государственных и муниципальных предприятий, поскольку «регулируемые ими отношения получают развитие в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов как завершающем этапе реализации государственных и местных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, финансовых планов предприятий»⁴.

Однако в дальнейшем, в связи с бурным развитием бюджетного законодательства ситуация начинает меняться. Так, Ю. В. Крохина, выделяя в системе финансового права правовую общность «правовое регулирование государственных расходов», в дальнейшем тексте авторского учебника раскрывает только правовые основы расходов бюджетов⁵. Авторы учебного пособия под редакцией Н. А. Шевелевой и М. В. Кустовой рассматривают лишь правовые основы расходов бюджетов и не упоминают о категории «государственные (муниципальные) расходы»⁶. В учебном пособии «Краткий курс финансового права» И. С. Иванов также выделяет лишь «расходы бюджета» как институт подотрасли финансового права – бюджетного права⁷.

¹ Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 26.

² Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учебник. М., 2013. С. 31; Финансовое право / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2010. С. 29; Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 37; Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 48.

³ Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2002. С. 474.

⁴ Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2000. С. 528.

⁵ Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2007. С. 71, 244–264.

⁶ Финансовое право / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. СПб., 2014. С. 20.

⁷ Иванов И. С. Краткий курс финансового права. URL: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 21.12.2015 г.).

Обращает на себя внимание позиция К. С. Бельского, излагающего в учебнике «Финансовое право» 2011 года систему финансового права и выделяющего при этом в качестве института бюджетного права «сметно-бюджетное финансирование (расходное право)», из чего можно заключить, что он к финансовому праву относит лишь нормы, регламентирующие выплаты их бюджета в порядке сметно-бюджетного финансирования¹.

Таким образом, в последние годы наблюдается уход современных исследователей от категории «государственные (муниципальные) расходы». При этом довольно остро при характеристике системы финансового права встает вопрос о соотношении института государственных (муниципальных) расходов с бюджетным правом.

Несомненно, совокупность норм, регламентирующих бюджетную деятельность, именуемая бюджетным правом, составляет самую крупную группу финансово-правовых норм. Между тем в юридической науке в разное время высказывались разные точки зрения относительно места бюджетного права в системе права. Так, в своей диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Л. К. Воронова указывала, что бюджетное право является межотраслевым институтом, включающим в себя нормы государственного, административного и финансового права². Однако в последующих своих работах профессор Л. К. Воронова в полной мере признавала бюджетные отношения предметом финансового права³.

М. И. Пискотин, рассуждая о месте бюджетного права в системе советского права, выделял отрасли, образованные в результате первоначального деления права («государственное, административное, гражданское, уголовное, судебное и, вероятно, колхозное»⁴), а также отрасли, образующиеся в результате второго и последующих делений. К последним им было отнесено и финансовое право. При этом он указывал, что «нормы финансового, в том числе и бюджетного,

¹ Финансовое право [Электронный ресурс]: учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. URL: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 20.12.2015 г.).

² Воронова Л. К. Бюджетные права Украинской ССР: дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1963. С. 26.

³ Воронова Л. К., Мартыанов И. В. Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 24.

⁴ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 46.

должны быть отнесены в одной части к государственному праву, а в другой, преобладающей, к административному»¹.

На сегодняшний день подавляющее число ученых относят бюджетно-правовые нормы исключительно к финансово-правовым². Бюджетное право рассматривается в качестве центральной и общепризнанной подотрасли финансового права³, без которого немислимо существование последнего в качестве самостоятельной отрасли.

В системе финансового права бюджетное право нередко рассматривается в качестве института (раздела) особенной части финансового права. Вместе с тем отдельные авторы, характеризуя его место в системе права, именуют бюджетное право подотраслью финансового права.

Так, М. В. Карасева указывает, что бюджетное право является подотраслью финансового права, в том числе потому что: включает в себя огромный массив финансово-правовых норм; регулирует разнообразные общественные отношения, которые объединяются в правовые институты (институт бюджетного процесса, институт разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы России); включает в себя нормы, устанавливающие общие положения бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (нормы о структуре бюджетной системы России, ее принципах, действии бюджетного законодательства и т. д.)⁴.

Т. В. Конюхова определяет бюджетное право как подотрасль финансового права, состоящую из совокупности юридических норм, регулирующих отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной

¹ Пискотин М. И. Предмет и система советского бюджетного права [Электронный ресурс] // Реформы и право. 2007. № 1. URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.12.2015 г.).

² См., напр.: Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 37.

³ Ашмарина Е. М. Право финансов как подотрасль экономического права // Современный юрист. 2013. № 4. С. 88.

⁴ Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2002. С. 54–55.

системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения, утверждения бюджетной отчетности, а также привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации¹.

Характеризуя систему финансового права, целесообразно принимать во внимание следующий общеправовой аспект: система может иметь множество структур, выделяемых с учетом разных критериев. Реализация данной идеи применительно к финансовой системе выше была проиллюстрирована: элементы финансовой системы выделялись учеными с учетом разных критериев – по функциональному признаку, по институциональному критерию, по фондовому критерию (с учетом материальной природы финансов).

Данный философский постулат в полной мере применим и при решении проблемы понимания системы финансового права. Учитывая зависимость построения системы финансового права от объективно сложившихся финансовых отношений в сфере осуществления финансовой деятельности, можно выделять несколько ее структур в зависимости от структурирования соответствующих финансовых отношений.

Так, финансовые отношения в сфере осуществления финансовой деятельности можно структурировать по фондовому критерию:

– финансовые отношения по поводу образования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства и местного самоуправления (т. е. фондов бюджетной системы Российской Федерации);

– финансовые отношения по поводу образования, распределения и использования децентрализованных денежных фондов государства и местного самоуправления (т. е. фондов государственных и муниципальных юридических лиц).

Кроме того, финансовые отношения можно институализировать по стадиям финансовой деятельности государства:

– финансовые отношения по поводу образования государственных (муниципальных) денежных фондов;

¹ Конюхова Т. В. Бюджетное право как подотрасль финансового права // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 37–42.

- финансовые отношения по поводу распределения денежных фондов государства и местного самоуправления;
- финансовые отношения по поводу использования денежных фондов государства и местного самоуправления.

Выделение данных финансовых институтов позволяет структурировать особенную часть финансового права следующим образом:

1. Государственные и муниципальные доходы, включающие в себя доходы централизованных государственных и муниципальных фондов, в том числе налоговое право и доходы децентрализованных государственных и муниципальных фондов.

2. Государственные и муниципальные расходы, включающие в себя расходы централизованных государственных и муниципальных фондов (бюджетные расходы) и расходы децентрализованных государственных и муниципальных фондов.

3. Государственный и муниципальный кредит.

При этом бюджетное право будет представлять собой некую общность правовых норм комплексного характера.

Выделение комплексных правовых общностей в целом поддерживается специалистами в сфере теории права. Так, ряд ученых признает наличие комплексных отраслей права¹. О. А. Красавчиков, отрицая наличие комплексных отраслей права, говорит о существовании неких комплексных функциональных правовых массивов². С. С. Алексеев признает существование комплексных правовых институтов³. М. Сулейменов, допуская наличие комплексных правовых институтов, указывает, что «институты могут существовать в разных плоскостях, входить в различные структуры в рамках отрасли права»⁴.

С ними соглашаются и представители финансово-правовой науки. Так, В. В. Бесчеревных указывает, что в особенной части есть

¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2004. С. 298; Сулейменов М. Право как система: монография. Алматы, 2011. С. 108, 252–253; Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. СПб., 2004. С. 518–520.

² Красавчиков О. А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 2. С. 62–71.

³ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 120.

⁴ Сулейменов М. Право как система: монография. Алматы, 2011. С. 341.

единые финансово-правовые институты, наряду с которыми выделяются смешанные или комплексные правовые институты¹.

Поскольку нормы, регламентирующие образование, распределение и использование фондов бюджетной системы Российской Федерации, уже включены государственные доходы, государственные расходы и государственный кредит, бюджетное право следует относить к комплексным правовым общностям.

Обособление бюджетного права в комплексную (внутриотраслевую) правовую общность обусловлено степенью разработанности значительного массива правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, наличие единых общих начал (принципов), характерных именно для сферы правового регулирования бюджетной деятельности. Более того, необходимость обособления блока норм, регулирующих бюджетные отношения обусловлено единством бюджетной системы, неразрывностью бюджетной деятельности, направленной как на формирование централизованных фондов, так и на их расходование.

Выделенную комплексную общность правовых норм «бюджетное право» следует рассматривать в качестве подотрасли, поскольку в ее структуре четко выделяются правовые нормы и институты общего характера (например, устанавливающие бюджетную систему и принципы ее организации), а также институты, регламентирующие отдельные направления бюджетной деятельности (доходы бюджета, расходы бюджета, межбюджетные отношения и т. д.).

С учетом изложенного, руководствуясь приведенными объективными факторами построения системы финансового права, можно заключить, что *нормы, регулирующие бюджетные расходы включаются в базовую общность правовых норм – подотрасль финансового права «государственные расходы»², а также являются частью комплексной подотрасли финансового права «бюджетное право».*

Вопрос определения надлежащего места правовых норм имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение. По

¹ См., напр.: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М., 1974. С. 59.

² В связи с наблюдаемой в последние десятилетия тенденций расширения предмета финансового права в части включения в него общественных отношений по поводу формирования и использования публичных фондов, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, можно говорить и о тенденции расширения данной подотрасли финансового права до подотрасли «публичные расходы».

мнению М. И. Пискотина (рассматривающего систему советского бюджетного права), это «чрезвычайно важно для установления научно обоснованной системы соответствующих законодательных актов, для систематизации нормативного материала и для правильной оценки значения и места каждой правовой нормы, ее связей с другими нормами»¹.

В своих работах С. С. Алексеев совершенно справедливо указывал на первичность системы права первична по отношению к системе законодательства². Причем обратная зависимость между системой законодательства и системой права не наблюдается. По его мнению, если система законодательства прямо обусловлена системой права, имеющей объективное основание, то изменения в системе законодательства (если они одновременно не сопровождаются преобразованием содержания правового регулирования) не затрагивают объективно существующего порядка расположения правовых институтов – систему права³.

Все сделанные С. С. Алексеевым выводы справедливы и для сферы финансово-правового регулирования. Как правильно указывает Л. Л. Арзуманова, система финансового права предопределяет вектор развития финансового законодательства⁴. В конечном итоге система финансового права через систему финансового законодательства влияет на сферу правоприменения.

Вместе с тем отдельные ученые полагают, что построение системы права не имеет объективного характера, поскольку она порождается законодателем, который при необходимости может использовать достижения научной мысли⁵. Более того, некоторые исследователи указывают на значимость главным образом исследования лишь

¹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 56.

² Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 146.

³ Алексеев С. С. О материалистическом подходе к системе советского права // Правоведение. 1961. № 3. С. 15–24.

⁴ Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 223.

⁵ Шейндлин Б. В. Объективное и субъективное в праве // Правоведение. 1961. № 4. С. 125–126; Корнеев С. М. Вопросы построения системы советского права // Правоведение. 1963. № 1. С. 16–19, 25.

проблем системы законодательства¹. Ц. А. Ямпольская категорически отрицает само наличие проблем определения системы права и ее соотношения с системой законодательства, основываясь на убеждении об отсутствии отраслей права как таковых и об их искусственном выделении в целях удобства кодификации и пользования правовыми нормами².

Приведенная позиция вряд ли заслуживает поддержки, поскольку по совершенно справедливому мнению большинства авторитетных советских ученых существование отраслей права, отличных друг от друга предметом и методом правового регулирования вполне оправданно³. Это поддерживается и современными теоретиками права. По мнению Д. Е. Петрова отказ от отраслей права неконструктивен и «ведет к нивелированию ряда фундаментальных категорий юриспруденции и размыванию теории системы права»⁴.

Проведенное исследование показало, что система финансового права, представляющая собой его внутреннее строение, включающая такие структурные элементы как подотрасли финансового права, финансово-правовые институты, финансово-правовые субинституты, объединенные устойчивыми взаимными связями, объективно обусловлена системой общественных отношений в области финансовой деятельности государства и местного самоуправления. При этом нормы, регулирующие бюджетные расходы, являются институтом подотрасли финансового права «государственные расходы», а также могут рассматриваться в качестве составной части комплексной подотрасли финансового права «бюджетное право».

¹ Лившиц Р. З. Отрасль права – отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2. С. 47.

² Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 95.

³ Павлов В. И. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 3–18; Тадевосян В. С. Некоторые вопросы системы советского права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 104. Александров Н. Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 117–123.

⁴ Петров Д. Е. Отрасль права / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 2004. С. 76.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

Государственные расходы, первоначально отождествлявшиеся с расходами главы государства, на современном этапе представляют собой сложную экономико-правовую категорию.

В материальном значении государственные и муниципальные расходы представляют собой затраты, издержки, выплаты, осуществляемые в денежной форме за счет средств соответствующих государственных или муниципальных фондов для финансового обеспечения задач и функций публично-правового образования.

В организационном аспекте о государственных и муниципальных расходах можно говорить, как о постоянном, повседневном планомерном процессе использования публично-правовым образованием своих централизованных и децентрализованных денежных фондов на решение соответствующих задач и выполнение публичных функций. При этом осуществление государственных и муниципальных расходов следует рассматривать в качестве составной части финансовой деятельности государства или местного самоуправления.

Правовая характеристика категории «государственные расходы» или «муниципальные расходы» выражается в урегулированности данного вида деятельности нормами финансового права. В силу их особой значимости общественные отношения в области расходов могут выступать только как правоотношения.

Государственным и муниципальным расходам присущи публичный характер и преимущественно социальная направленность.

Государственные и муниципальные расходы неотделимы от другой стороны финансовой деятельности государства – формирования денежных фондов публично-правовых образований. Следует подчеркнуть сделанный в ходе проведенного исследования вывод об основополагающей роли государственных и муниципальных расходов, их первичности по отношению к соответствующим доходам. Основанием для такого вывода послужило исследование причин появления финансов, финансовой деятельности публично-правового образования – обеспечение распределения денежных ресурсов между субъектами хозяйствования и государством в целях финансового обеспечения общественных потребностей и реализации государственных и муниципальных полномочий. С учетом этого можно заклю-

чить, что работе по установлению системы налогов, сборов и иных фискальных платежей (установлению новых платежей, отмены либо изменению существующих), по собиранию государственных доходов должно предшествовать определение издержек государства и местного самоуправления по решению поставленных перед ними задач. При этом для финансирования возрастающих расходов в распоряжении у публично-правового образования есть значительное количество инструментов: от налогового механизма, возможности управления своей собственностью (продажа, аренда, иные способы распоряжения) до государственных и муниципальных заимствований.

Государственные и муниципальные расходы независимо от их принадлежности к централизованным или децентрализованным фондам базируются на единых общих началах – принципах, предопределяющих основополагающие ориентиры в развитии соответствующих правовых норм, направления их развития и особенности правоприменения. Решающее значение для формирования и осуществления государственных и муниципальных расходов имеют принципы законности, федерализма, самостоятельности местного самоуправления, плановости, эффективности, прозрачности.

Государственные и муниципальные расходы по своему содержанию существенно различаются. Совокупность централизованных и децентрализованных государственных и муниципальных расходов составляет систему государственных и муниципальных расходов. Централизованными расходами будут являться расходы бюджетной системы, именуемые бюджетным законодательством Российской Федерации расходами бюджетов или бюджетными расходами. К децентрализованным государственным и муниципальным расходам традиционно относятся расходы фондов государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений. И централизованные, и децентрализованные расходы тесно увязаны между собой и взаимообусловлены.

Вместе с тем, для публичного сектора экономики расходы бюджетов, представляющие собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета, всегда были и остаются ведущими в системе государственных и муниципальных расходов. При этом из состава расходов бюджета исключается предоставление денежных средств, обуславливающих возмездные, возвратные отношения.

Многообразие бюджетных расходов иллюстрируют многочисленные их виды. Бюджетные расходы можно классифицировать по ведомственному признаку (по главным распорядителям бюджетных средств), по функциональному признаку (расходы на образование, здравоохранение, социальную политику, национальную экономику, жилищно-коммунальное хозяйство и т. п.), по экономическому содержанию (текущие и капитальные расходы), с учетом степени необходимости расходов (расходы на необходимые, полезные, избыточные и излишние), по возможности прогнозирования (постоянные и переменные расходы или обыкновенные и чрезвычайные), по связи с материальным производством (производительные и непроизводительные расходы), с учетом программно-целевого метода организации бюджетной деятельности (программные и непрограммные расходы), по территориальному признаку (расходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов).

Виды расходов необходимо отличать от форм и способов осуществления расходов. Форма расходов представляет собой внешнее выражение выплат денежных средств, за исключением тех, что относятся к выплатам по источникам финансирования дефицита бюджета по направлениям, обозначенным в статье 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Что касается способов осуществления бюджетных расходов, то к настоящему времени Российской практике известны два основных способа централизованного финансирования государственных потребностей: традиционное финансирование из бюджета, основанное на принципе общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, и финансирование посредством создания специальных фондов. При этом также существенно различаются возможные правовые режимы специальных фондов, основные из которых можно свести к трем:

- внебюджетный фонд;
- целевой бюджетный фонд;
- фонд в составе бюджета, режим которого не предполагает обособление целевых доходов.

Исследование показало, что каждый из существующих способов финансирования государственных потребностей и возможных режимов функционирования специальных фондов вполне жизнеспособен и обоснованно может применяться на разных этапах социально-

экономического развития Российского государства исходя из перспективных стратегических потребностей.

В частности, максимально способствовать реализации какой-то определенной государственной потребности, например, полноценному развитию транспортной системы как инфраструктурной отрасли, обеспечивающей базовые условия жизнедеятельности и развития государства и общества, несомненно, будет создание специального целевого фонда. При этом следует учитывать, что образование целевого внебюджетного фонда, как правило, сопровождается значительными накладными расходами на содержание аппарата управления этим фондом, а также нередко сопряжено с ослаблением контроля над соответствующими финансовыми ресурсами. Представляется обоснованным создание государственных внебюджетных фондов в ограниченных случаях лишь на постоянные социально-значимые нужды. В связи с этим предпочтительнее следующая модель финансового обеспечения государственных потребностей – создание целевых бюджетных фондов, правовой режим которых, также, как и в первом случае, предполагает жесткую привязку определенных доходов к расходам, но в тоже время является более мобильным – ежегодно создаваемым на основании закона о соответствующем бюджете.

Однако, в условиях глубокого экономического кризиса, при необходимости жесткой централизации финансовых ресурсов и их концентрации на социально-значимых государственных расходах, можно признать вполне обоснованным правовое закрепление в бюджетном законодательстве принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета и осуществление бюджетных расходов традиционным способом. При некоторой стабилизации экономической ситуации представляется оправданной практика создания специальных фондов в составе расходов бюджета, правовой режим которых предполагает фиксацию минимальной суммы, направляемой на финансирование данных потребностей. Это, несомненно, будет способствовать повышению внимания к данным вопросам и росту расходов бюджета на эту сферу.

В целом система бюджетных расходов, их формирование и осуществление урегулированы нормами финансового права. Финансовое право, как и право в целом, относится к числу сложных объектов, изучать и совершенствовать которые можно, лишь учитывая системный подход. Для решения поставленных задач, в монографии исследован вопрос о месте совокупности правовых норм, регулирующих

формирование и осуществление бюджетных расходов в системе финансового права. При этом система финансового права определена как его внутреннее строение, включающее такие структурные элементы как подотрасли финансового права, финансово-правовые институты, финансово-правовые субинституты, объединенные устойчивыми взаимными связями.

Система финансового права строится на основе объективных факторов и не меняется по воли отдельных лиц. На структуру системы финансового права оказывает влияние объективно сложившаяся система финансовых отношений, связанных с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и местного самоуправления, т. е. порядок расположения правовых институтов внутри финансового права объективно обусловлен самой системой общественных отношений в области финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Это позволяет структурировать особенную часть финансового права следующим образом:

1. Государственные и муниципальные доходы, включающие в себя доходы централизованных государственных и муниципальных фондов, в том числе налоговое право и доходы децентрализованных государственных и муниципальных фондов.

2. Государственные и муниципальные расходы, включающие в себя расходы централизованных государственных и муниципальных фондов и расходы децентрализованных государственных и муниципальных фондов.

3. Государственный и муниципальный кредит.

При этом бюджетное право представляет собой некую общность правовых норм (подотрасль финансового права) комплексного характера.

Таким образом, совокупность правовых норм, регулирующих формирование и осуществление бюджетных расходов является институтом подотрасли особенной части финансового права «государственные и муниципальные расходы». Глубокое осмысление объективно существующей системы права, определение в этой системе места бюджетных расходов позволит грамотно совершенствовать финансовое законодательство России, что, в конечном итоге, окажет позитивное влияние на практическую бюджетную деятельность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Список нормативных правовых актов

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (с последн. изм. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с последн. изм. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.

Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее реализации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 15, ст. 1640.

О бюджетной классификации Российской Федерации: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (с последн. изм. от 18 декабря 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4030. (Утратил силу).

О бюджетной политике в 2013–2015 годах: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 28 июня 2012 года. – Документ официально не опубликован.

О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 18 октября 2000 г. № 501-II (с последн. изм. от 8 мая 2001 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. – 2000. – № 14. (Утратил силу).

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: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с последн. изм. от 29 ноября 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 18, ст. 2117.

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (с последн. изм. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19, ст. 2331.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (последн. изм. и доп. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 23 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48, ст. 4746.

О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652.

О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (с последн. изм. и доп. от 6 апреля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 22, ст. 2180. (Утратил силу).

О негосударственных пенсионных фондах: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (с последн. изм. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 19, ст. 2071.

О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3, ст. 145.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с последн. изм. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19, ст. 2060.

О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 (с послед. изм. от

6 февраля 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 34, ст. 3503.

О республиканских государственных внебюджетных фондах Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 6 сентября 1995 г. № 180-1 (с последн. изм. от 19 июня 1996 г.) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 8. (Утратил силу).

О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ (с последн. изм. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 52 (ч. 1), ст. 5029.

О Федеральной целевой программе развития органов Федерального казначейства на 2000–2004 годы: постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 1999 г. № 677 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 27, ст. 3370.

Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (с последн. изм. и доп. от 23 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 45, ст. 4626.

Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ (с последн. изм. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1, ст. 1.

Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20 февраля 1995 года №24-ФЗ (с последн. изм. от 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 8, ст. 609. (Утратил силу).

Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с последн. изм. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – 31 (ч. 1), ст. 3448.

Об областном бюджете на 1999 год: Закон Иркутской области от 10 марта 1999 г. № 11-ОЗ (с последн. изм. от 1 июня 2000 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 1999. – № 28.

Об областном бюджете на 2001 год: Закон Иркутской области от 24 апреля 2001 г. № 19-оз (с последн. изм. от 28 декабря 2001 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2001. – № 7. – Т. 1.

Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Закон Иркутской области от 8 декабря 2014 г. № 146-ОЗ

(с послед. изм. от 23 октября 2015 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2014. – № 18. – Т. 2, 3.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с последн. изм. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с последн. изм. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 (с последн. изм. от 10 июля 1996 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 46, ст. 1543. (Утратил силу).

Об основах обязательного социального страхования: Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (с последн. изм. от 1 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 29, ст. 3686.

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 (с последн. изм. от 13 мая 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 27, ст. 3256. (Утратил силу).

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 (с последн. изм. от 16 января 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 35, ст. 4774.

Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (с последн. изм. от 7 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 28, ст. 3720.

Отчет об исполнении областного бюджета за 2000 год: Закон Иркутской области от 5 октября 2001 г. № 3/49-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2001. – № 10. – Т. 1.

России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. – 2002. – 19 апреля.

Судебная практика

В удовлетворении заявления в части признания недействующей статьи 16 Закона Амурской области «Об областном бюджете на 2006 год» от 23 декабря 2005 г. № 128-ОЗ отказано, поскольку использование субъектами Российской Федерации средств резервного фонда на финансирование расходов, имеющих характер непредвиденных, не предусмотренных в областном бюджете, не противоречит федеральному законодательству; в остальной части заявление о признании недействующими отдельных положений оспариваемого нормативного акта удовлетворено правомерно: определение Верховного суда Российской Федерации от 28 июня 2006 г. № 59-Г06-13. – Документ официально не опубликован.

В удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных норм Положения о порядке расходования средств резервного фонда краевого бюджета, утвержденного постановлением главы администрации Алтайского края 01 октября 2002 г., отказано правомерно, поскольку оспариваемые положения не противоречат Бюджетному кодексу Российской Федерации: определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 51-Г03-5. – Документ официально не опубликован.

В удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству абзацев 3, 4, 5, 6, 7 пункта 3 Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Республики Хакасия, утвержденного постановлением Правительства Республики Хакасия от 28 ноября 2001 г. № 238, отказано правомерно, поскольку средства резервного фонда могут расходоваться на финансирование не только аварийно-восстановительных работ, но и других мероприятий, при этом определяющим фактором должна быть непредвиденность расходов: определение Верховного суда Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 15пв05. – Документ официально не опубликован.

В удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими некоторых норм Положения о порядке расходования средств резервного фонда адми-

нистрации края, утвержденного постановлением администрации Красноярского края от 08 августа 2001 г. № 565-п, отказано правомерно, поскольку формирование и расходование (включая порядок расходования) резервных фондов определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно: определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2004 г. № 53-Г04-59. – Документ официально не опубликован.

Заявление о признании не действующим в части пункта 3 Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Республики Хакасия, утвержденного постановлением Правительства Республики Хакасия от 28 ноября 2001 г. № 238, удовлетворено, так как предусмотренные оспариваемым положением расходы, на финансирование которых направляются средства резервных фондов, не отвечают требованиям федерального законодательства, поскольку не являются непредвиденными и могут быть отнесены к текущим расходам бюджета: определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2003 г. № 55-Г04-7. – Документ официально не опубликован. (Отменено Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 15пв05).

Заявление о признании недействительными отдельных норм Положения о резервном фонде администрации Волгоградской области, утвержденного постановлением главы администрации Волгоградской области от 26 июня 2000 г. № 470, удовлетворено, поскольку резервный фонд должен соответствовать своему назначению по расходованию средств в связи с непредвиденными обстоятельствами и устранением их последствий, невозможностью предусмотреть эти расходы в бюджете на будущий период: определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2002 г. № 16-Г02-9. – Документ официально не опубликован.

Заявление о признании недействующими абзацев 3, 4, 5 пункта 3 статьи 3 Закона Астраханской области от 31 марта 1999 г. «О резервном фонде областного бюджета» удовлетворено правомерно, поскольку нормы оспариваемого закона противоречат федеральному законодательству, так как предусматривают использование средств резервного фонда на финансирование мероприятий, проводимых в связи с государственными праздниками, знаменательными датами, на единовременные поощрения работников за трудовые заслуги, что не может быть отнесено к непредвиденным расходам: определение Вер-

ховного Суда Российской Федерации от 6 июня 2002 г. № 25-Г02-7. – Документ официально не опубликован.

Об оставлении без изменения решения Амурского областного суда от 14 июня 2007 года, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими пунктов 2.1 и 2.6 постановления губернатора Амурской области «Об утверждении порядка выделения и расходования средств резервного фонда администрации области» от 16 марта 2007 г. № 155: определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2007 г. № 59-Г07-13. – Документ официально не опубликован.

Об оставлении без изменения решения Приморского краевого суда от 14 августа 2008 г., которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим абзаца 13 пункта 3 Порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации Приморского края, утвержденного постановлением администрации Приморского края «Об утверждении порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации Приморского края» от 19 сентября 2007 г. № 252-па в редакции постановлений от 29 апреля 2008 г. № 94-па, от 18 июня 2008 г. № 135-па: определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2008 г. № 56-Г08-19. – Документ официально не опубликован.

Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца 4 пункта 3 Положения о порядке расходования средств резервного фонда краевого бюджета, утвержденного постановлением администрации Алтайского края от 01 октября 2002 г. № 526: определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2005 г. № 51-Г05-1. – Документ официально не опубликован.

По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: постановление Конституционного

Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 22, ст. 2375.

По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5877.

По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 4, ст. 409.

По запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности подпункта «е» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 228-О // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 12, ст. 2523.

Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального округа от 29 января 2009 г. по делу № Ф62-1887/2008. – Документ официально не опубликован.

Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального округа от 28 января 2009 г. по делу № Ф62-1831/2008. – Документ официально не опубликован.

Список специальной литературы

Аверьянов А. Н. Системное познание мира / А. Н. Аверьянов. – М. : Политиздат, 1985. – 263 с.

Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом : материалы межвуз. науч. конф. на базе каф. административ. и фин. права юрид. фак. Рос. ун-та дружбы народов, Москва, 25 янв. 2014 г. / отв. ред. А. Р. Батяева. – М. : РУДН, 2014. – 275 с.

Актуальные проблемы современного финансового права России : сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2008. – 148 с.

Актуальные проблемы финансового права : сб. науч. ст., посвящ. 75-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. РАН ВШ Н. И. Химичевой / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2003. – 184 с.

Александров А. М. Финансовая система СССР / А. М. Александров. – М. : Госфиниздат, 1956. – 60 с.

Александров Н. Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права / Н. Г. Александров // Советское государство и право. – 1958. – № 5. – С. 117–123.

Алексеев П. В. Философия : учебник / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби : Проспект, 2007. – 592 с.

Алексеев С. С. О материалистическом подходе к системе советского права / С. С. Алексеев // Правоведение. – 1961. – № 3. – С. 15–24.

Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С. С. Алексеев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с.

Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.

Анишин А. Ю. Предмет финансового права: современное состояние : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Анишин. – М., 2004. – 24 с.

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.

Арбатская Ю. В. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, А. А. Христюк // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2014. – № 4. – С. 104–113.

Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Л. Л. Арзуманова. – М., 2014. – 521 с.

Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Н. М. Артемов. – М., 2002. – 347 с.

Артемов Н. М. Публичное страхование в российском финансовом праве: вопросы теории и практики / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин // Государство и право. – 2014. – № 6. – С. 104–108.

Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации / Е. М. Ашмарина // Российский судья. – 2008. – № 7. – С. 4–11.

Ашмарина Е. М. Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. М. Ашмарина. – М., 2006. – 387 с.

Ашмарина Е. М. Право финансов как подотрасль экономического права / Е. М. Ашмарина // Современный юрист. – 2013. – № 4. – С. 84–99.

Бабич А. М. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.

Бельский К. С. Финансовое право / К. С. Бельский. – М. : Юрист, 1994. – 208 с.

Бирман А. М. Очерки теории советских финансов / А. М. Бирман. – М. : Финансы, 1968. – 208 с.

Бит-Шабо И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов / И. В. Бит-Шабо ; под ред. Е. В. Покачаловой. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 184 с.

Богославцева Л. В. Расходы бюджета на управление: принципы их формирования в условиях реформирования системы государственной службы Российской Федерации : монография / Л. В. Богославцева, Н. Г. Гончаров, Н. Н. Дунаева, В. Е. Краснова. – Ростов н/Д : Рост. гос. экон. ун-т (РИНХ), 2012. – 240 с.

Боди З. Финансы : учеб. пособие : пер. с англ. / З. Боди, Р. Мертон. – М. : ИД «Вильямс», 2000. – 592 с.

Болтинова О. В. Бюджетное право / О. В. Болтинова. – М. : Норма : Инфра-М, 2013. – 320 с.

Болтинова О. В. Бюджетное право / О. В. Болтинова. – М. : ООО «ПолиграфОпт», 2005. – 176 с.

Болтинова О. В. Бюджетный процесс – институт бюджетного права Российской Федерации / О. В. Болтинова. М. : ООО «Изд-во «Элит», 2009. – 288 с.

Болтинова О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 3. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.12.2015 г.).

Болтинова О. В. Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3. – С. 74–82.

Бубнов В. А. Проблемы формирования доходов и расходов регионального бюджета на примере Иркутской области / В. А. Бубнов // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2014. – № 2 (94). – С. 13–21.

Бушмин Е. В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма / Е. В. Бушмин // Финансы. – 1998. – № 11. – С. 3–6.

Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью / С. С. Быков // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2014. – № 1. – С. 90–99.

Бюджетное право : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина. – М. : Норма, 2012. – 287 с.

Бюджетное право Российской Федерации: Ежегодник, 2006 / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина. – М. : Статут, 2007. – 172 с.

Васильева Н. В. Современные проблемы формирования налоговых доходов бюджетов / Н. В. Васильева. – Иркутск, 2007. – 146 с.

Васильева Н. В. К вопросу о формах и методах налогового контроля / Н. В. Васильева // Академический юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 71–75.

Васильева Н. В. Методологические проблемы исследования института государственных и муниципальных доходов / Н. В. Васильева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 2. – С. 19–21.

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 (32). – С. 22–28.

Васильева Н. В. Правовое регулирование публичных доходов / Н. В. Васильева. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – 194 с.

Васильева Н. В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти / Н. В. Васильева // Lex Russica. – 2014. – № 12. – С. 1411–1419.

Вахрин П. И. Финансы : учеб. для вузов / П. И. Вахрин, А. С. Нешиной. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2005. – 526 с.

Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. В. Венгеров. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Омега-Л, 2006. – 608 с.

Вознесенский Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов / Э. А. Вознесенский. – М. : Финансы, 1974. – 128 с.

Воронова Л. К. Бюджетные права Украинской ССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. К. Воронова. – Киев, 1963. – 20 с.

Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР / Л. К. Воронова. – Киев : Вища шк., 1981. – 223 с.

Воронова Л. К. Советское финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, И. В. Мартьянов. – Киев : Вища шк., 1983. – 156 с.

Вострикова Л. Г. Финансовое право : учеб. для вузов [Электронный ресурс] / Л. Г. Вострикова. – 3-е изд., перераб и доп. – М. : Юстицинформ, 2007. – 376 с. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.12.2015 г.).

Выдрин И. В. Муниципальное право России : учеб. для вузов / И. В. Выдрин, А. И. Кокотов. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2000. – 359 с.

Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме ; пер. и вступ. ст. д-ра юрид. наук, проф. Р. О. Халфиной. – М. : Прогресс, 1978. – 428 с.

Горбунова О. Н. Бюджетное право России : учеб. пособие / О. Н. Горбунова, А. Д. Селюков, Ю. В. Другова. – М. : ООО «ТК Велби», 2002. – 192 с.

Горбунова О. Н. Проблемы закона о финансах в условиях финансового кризиса / О. Н. Горбунова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – № 1 (69). – С. 125–133.

Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 158 с.

Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : науч.-попул. моногр. / О. Н. Горбунова. – М. : ООО «Изд-во «Элит», 2012. – 296 с.

Горбунова О. Н. Проблемы правового регулирования финансовой деятельности государства в условиях перехода к рынку / О. Н. Горбунова // Хозяйство и право. – 1995. – № 3. – С. 67–79.

Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук в виде науч. докл., выполняющего также функции автореф. / О. Н. Горбунова. – М., 1996. – 36 с.

Государственные и муниципальные финансы : учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – М. : РАГС, 2003. – 680 с.

Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина. – М. : Проспект : ТК Велби, 2005. – 272 с.

Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 192 с.

Грачева Е. Ю. Финансовое право : учеб. для сред. спец. учеб. заведений / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 352 с.

Грачева Е. Ю. Финансовое право: учебное пособие / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юриспруденция, 2000. – 304 с.

Гурвич М. А. Советское финансовое право / М. А. Гурвич. – М. : Юрид. лит., 1952. – 324 с.

Дадашев А. З. Финансовая система России : учеб. пособие / А. З. Дадашев, Д. Г. Черник. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 248 с.

Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. Даль. – М. : ОАО Изд. группа «Прогресс», «Универс», 1994. – Т. 2 : И – О. – 912 с.

Дембо Л. И. О принципах построения системы права / Л. И. Дембо // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 88–95.

Дигесты Юстиниана : пер. с лат. / отв. ред. Л. Л. Кофанов. – М. : Статут, 2002. – (1-е изд.). – Т. 1 (кн. 1–4). – 584 с.

Другова Ю. В. Бюджетный федерализм: правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Другова. – М., 1999. – 206 с.

Ермаков В. Г. Конституционно-правовое регулирование процесса федерализации государственного устройства России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. Г. Ермаков. – М., 2001. – 48 с.

Жалсараева Е. А. Проблемы реализации государственно-частного партнерства в регионе (на примере Республики Бурятия) / Е. А. Жалсараева, В. Б. Булатова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2015. – Т. 25. – № 1. – С. 21–29.

Живалов В. Н. Финансовая система России: эффективность и устойчивость коммерческих банков / В. Н. Живалов. – М. : ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. – 263 с.

Жинкин С. А. Теория государства и права : конспект лекций / С. А. Жинкин. – Изд. 2-е – Ростов н/Д : Феникс, 2003. – 224 с.

Зак Р. Л. Правовой режим финансов в сфере электроэнергетики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. Л. Зак. – М., 2012. – 36 с.

Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С. В. Запольский. – М. : РАП : Эксмо, 2008. – 160 с.

Запольский С. В. Теория финансового права : науч. очерки / С. В. Запольский. – М. : РАП, 2010. – 371 с.

Землин А. И. Бюджетное право : схемы и коммент. / А. И. Землин ; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2001. – 240 с.

Иванов И. С. Краткий курс финансового права [Электронный ресурс] / И. С. Иванов. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 21.12.2015 г.).

Игудин А. Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации / А. Г. Игудин // Финансы. – 1998. – № 8. – С. 6–9.

Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. – М. : Госполитиздат, 1952. – Т. 2. – 606 с.

Иловайский С. И. Учебникъ финансового права / С. И. Иловайский. – Одесса : Тип. Штаба Одесскаго Военнаго Округа, 1895. – 334 с.

Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Юрид. лит., 1961. – 381 с.

Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) / О. С. Иоффе // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1968. – Вып. 14. – С. 45–60.

История финансового законодательства России : учеб. пособие. – М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д : Изд. центр «МарТ», 2003. – 256 с. – (Сер. «Экономика и управление»).

Ищенко Т. Краткий философский словарь / Т. Ищенко. – М. ; Л. : ОГИЗ «Московский рабочий», 1931. – 200 с.

Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. – М. : Наука, 2014. – 501 с.

Кашанина Т. В. Структура права : монография / Т. В. Кашанина. – М. : Проспект, 2014. – 584 с.

Керимов К. Д. Реализация принципа гласности заседаний Национального Собрания Франции / К. Д. Керимов // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 78–81.

Клименко А. В. Теория государства и права : учеб. пособие / А. В. Клименко, В. В. Румынина. – М. : Мастерство : Высш. шк., 2000. – 224 с.

Колпакова Г. М. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учеб. пособие / Г. М. Колпакова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 496 с.

Комарова Г. В. Финансовая система государства как объект судебной защиты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. В. Комарова. – М., 2011. – 20 с.

Комарова Г. В. Финансовая система Российской Федерации как объект судебной защиты : монография / Г. В. Комарова. – М. : Просвещение, 2015. – 168 с.

Комягин Д. Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов / Д. Л. Комягин // Реформы и право. – 2010. – № 3. – С. 10–15.

Конюхова Т. В. Бюджетное право как подотрасль финансового права / Т. В. Конюхова // Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 37–42.

Корнеев С. М. Вопросы построения системы советского права / С. М. Корнеев // Правоведение. – 1963. – № 1. – С. 14–25.

Красавчиков О. А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) / О. А. Красавчиков // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 62–71.

Краткий философский словарь / А. П. Алексеев, Г. Г. Васильев и др. ; под ред. А. П. Алексеева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби : Проспект, 2004. – 496 с.

Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя, П. Юдина. – Изд. 4-е, доп. и испр. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1954. – 704 с.

Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина; под ред. Н. И. Химичевой. – М. : Норма, 2001. – 352 с.

Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. А. Крохина. – Саратов, 2001. – 453 с.

Крохина Ю. А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 752 с.

Крохина Ю. А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с.

Кудрин А. Л. Обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета : учеб.-метод. пособие / А. Л. Кудрин. – М. : Изд. Акад. бюджета и казначейства, 2006. – 102 с.

Кузнецова Ж. С. Финансово-правовой принцип сбалансированного бюджета : монография / Ж. С. Кузнецова. – Ростов н/Д : ФГБОУ ВПО «Рост. гос. экон. ун-т (РИНХ)», 2013. – 148 с.

Кучеров И. И. Бюджетное право России / И. И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2002. – 317 с.

Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 2 т. / Н. П. Кучерявенко ; под ред. Д. М. Щекина. – М. : Статут, 2009. – Т. 1 : Общая часть – 863 с.

Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование : дис. ... д-ра юрид. наук / И. Б. Лагутин. – М., 2014. – 471 с.

Лайкам К. Э. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений / К. Э. Лайкам, В. В. Шаромова // Финансы. – 1998. – № 6. – С. 12–14.

Лебедев В. А. Финансовое право : учебник / В. А. Лебедев ; науч. ред. и авт. вступ. ст. А. Н. Козырин ; сост., авт. статей и коммент. А. А. Ялбулганов. – М. : Статут, 2000. – 461 с.

Лексин В. Бюджетный федерализм – гарант устойчивости государственного устройства страны / В. Лексин, А. Швецов // Юридический вестник. – 1997. – № 16 (авг.). – С. 3–7.

Лившиц Р. З. Отрасль права – отрасль законодательства / Р. З. Лившиц // Советское государство и право. – 1984. – № 2. – С. 26–47.

Львов Д. Курс финансового права / Д. Львов. – Казань : Тип. императ. ун-та, 1887. – 537 с.

Любашиц В. Я. Теория государства и права : учеб. пособие / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д : Изд. дом «МарТ», 2002. – 512 с.

Мандрица В. М. Финансовое право / В. М. Мандрица, И. В. Рукавишникова, Д. Н. Дружинин ; под ред. проф. В. М. Мандрицы. – Ростов н/Д : Феникс, 1999. – 444 с.

Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Изд-во полит. лит., 1957. – Т. 9. – 736 с.

Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учеб. пособие / М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2003. – 256 с.

Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби : Проспект, 2004. – 640 с.

Массарыгин Ф. С. Финансовая система СССР / Ф. С. Массарыгин. – М. : Изд-во МГУ, 1968. – 133 с.

Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н. А. Куфаковой. Москва, 4 апреля 2014 г. – М. : РУДН, 2014. – 237 с.

Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. – М. : ООО «Изд-во «Элит», 2009. – 160 с.

Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2002. – 512 с.

Махина С. Н. Децентрализация финансовой деятельности государства: актуальные финансово-правовые аспекты / С. Н. Махина // Финансовое право. – 2013. – № 6. – С. 3–6.

Мильгаузен Ф. В. Финансовое право : конспект лекций / Ф. В. Мильгаузен. – М. : Лит. Волкова, 1868. – 112 с.

Немкина О. И. Финансовый федерализм: опыт ФРГ / О. И. Немкина // Финансы. – 2000. – № 10. – С. 65–66.

Нерсесянц В. С. Общая теория государства и права / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2000. – 539 с.

Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Нечай. – Київ, 2005. – 578 с.

Нечай А. А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Нечай. – Киев, 2005. – 41 с.

Нешиной А. С. Финансы : учебник / А. С. Нешиной. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд.-торг. корп. «Дашков и К^о», 2007. – 512 с.

Новый словарь иностранных слов. – Минск : Современ. литератор, 2008. – 1082 с.

Обсуждение вопросов системы советского права и социалистической законности // Советское государство и право. – 1958. – № 11. – С. 117–129.

Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.

Озеров И. Х. Как расходуются в России народные деньги? / И. Х. Озеров. – М. : О-во купцов и промышленников России, 2005. – 312 с.

Озеров И. Х. Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. – М. : Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1914. – 361 с.

Очерки бюджетно-правовой науки современности / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. – М. ; Харьков : Право, 2012. – 512 с.

Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М. ; Харьков, 2011. – 592 с.

Павлов В. И. О системе советского социалистического права / В. И. Павлов // Советское государство и право. – 1958. – № 11. – С. 3–18.

Панькин М. А. Нужен ли России секвестр? / М. А. Панькин // Финансы. – 1998. – № 11. – С. 12–14.

Петров Д. Е. Отрасль права / Д. Е. Петров ; под ред. М. И. Байтина. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2004. – 192 с.

Пешкова Х. В. Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России / Х. В. Пешкова // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 5–8.

Пешкова Х. В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты / Х. В. Пешкова // Финансовое право. – 2006. – № 11. – С. 33–40

Пискотин М. И. Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.

Пискотин М. И. Предмет и система советского бюджетного права [Электронный ресурс] / М. И. Пискотин // Реформы и право. – 2007. – № 1. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.12.2015 г.).

Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. Ю. А. Крохиной. – М. : Рос. правовая акад. МЮ РФ, 2004. – 148 с.

Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации / Н. А. Поветкина // Финансовое право. – 2015. – № 3. – С. 16–22.

Подпорина И. В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование / И. В. Подпорина // Финансы. – 1999. – № 10. – С. 17–20.

Подшибякина А. А. Обоснование иерархии в системе принципов финансового права / А. А. Подшибякина // Финансовое право. – 2013. – № 1. – С. 39–44.

Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 602 с.

Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты Российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 66 с.

Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций / А. В. Поляков. – СПб. : Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 863 с.

Поупкин Р. Философия. Вводный курс : учебник / Р. Поупкин, А. Стролл ; под общ. ред. И. Н. Сиренко. – М. : Серебряные нити, 1998. – 497 с.

Правовое регулирование публичных расходов, осуществляемых через фонды в составе регионального бюджета / Ю. В. Пятковская, Н. В. Васильева, Е. Л. Иванова, Е. В. Катрич ; под общ. ред. Ю. В. Пятковской. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2015. – 216 с.

Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 384 с.

Программный бюджет: пройден нулевой уровень [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/107984.php> (дата обращения 20.12.2015 г.).

Прохоренко В. К. Методологические принципы общей динамики систем / В. К. Прохоренко. – Минск : Изд-во Белорус. ун-та, 1969. – 130 с.

Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов, 2005 [Электронный ресурс] / В. М. Пушкарева. – Режим доступа: <http://bizbook.online/taxes-book/istoriya-finansovoy-myisli-politiki.html> (дата обращения 20.12.2015 г.).

Расходы бюджета : учеб. пособие / под ред. О. В. Андреевой. – Ростов н/Д : Рост. гос. экон. ун-т (РИНХ), 2007. – Ч. 1. – 284 с.

Ржевская Т. Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций) : монография / Т. Г. Ржевская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. – 159 с.

Родионова В. М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы / В. М. Родионова // Финансы. – 1994. – № 8. – С. 3–15.

Романенко А. И. Реализация принципов бюджетного федерализма органами казначейства / А. И. Романенко // Финансы. – 1998. – № 10. – С. 16–18.

Ручкина Г. Ф. Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций в инновационной социально ориентированной экономике / Г. Ф. Ручкина, В. В. Купызин // Финансовое право. – 2011. – № 4. – С. 8–12.

Саттарова Н. А. Правовое регулирование расходов бюджетов / Н. А. Саттарова // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. – М. : Деловой двор, 2009. – 296 с.

Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве : дис. ... д-ра юрид. наук / Н. А. Саттарова. – М., 2006. – 493 с.

Сборник докладов международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Кутафинские чтения) : докл. по каф. фин. права. – М. : ООО «Изд-во «Элит», 2012. – 188 с.

Сборный словарь иностранных слов русского языка [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_fwords (дата обращения 20.12.2015 г.).

Сергиенко Я. В. Финансы и реальный сектор / Я. В. Сергиенко. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 384.

Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 80–110.

Слободняк И. А. К вопросу о сущности категории «эффективность» / И. А. Слободняк, А. О. Таровых // Международный бухгалтерский учет. —2014. – № 18,19. – С. 59–68.

Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. – М. : Юрид. лит., 1961. – 350 с.

Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. – 3-е изд. – М. : Юрид. лит., 1978. – 344 с.

Советское финансовое право : учебник / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. – М. : Юрид. лит., 1974. – 464 с.

Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. – М. : Юрид. лит., 1985. – 272 с.

Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. – М. : Юрид. лит., 1982. – 424 с.

Советское финансовое право : учебник. – М. : Юрид. лит., 1987. – 464 с.

Современная теория финансового права : сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.). – М. : РАП, 2011. – 252 с.

Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 25–26 марта 2011 г.). – М. : РАП, 2012. – 376 с.

Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты : сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф.,

акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой / редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др. ; ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права». – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2009. – 396 с.

Соколов И. А. Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса в России / И. А. Соколов. – М. : Изд. дом «Дело» Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации, 2014. – 20 с.

Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – М. : Юриспруденция, 2009. – 161 с.

Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова ; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2006. – 112 с.

Соколова Э. Д. Система принципов финансового права / Э. Д. Соколова // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 7–8.

Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. ... д-ра юрид. наук / Э. Д. Соколова. – М., 2008. – 400 с.

Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений : материалы междунар. науч.-практ. конф. – М. : РАП, 2012. – 388 с.

Сулейменов М. Право как система : монография / М. Сулейменов. – Алматы : Юрид. фирма «Зангер», 2011. – 344 с.

Сырых В. М. Теория государства и права : учебник / В. М. Сырых. – 2-е изд. – М. : Былина, 1998. – 512 с.

Тадевосян В. С. Некоторые вопросы системы советского права / В. С. Тадевосян // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 99–108.

Темнов Е. И. Теория государства и права : учеб. пособие для вузов / Е. И. Темнов. – М. : Экзамен, 2003. – 320 с.

Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2003. – 592 с.

Теория государства и права : учебник : в 3 т. / под ред. Р. А. Ромашова, В. П. Сальникова. – 2-е изд. – Т. 2. – СПб. : Фонд «Университет», 2010. – 344 с.

Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. проф. Д. Н. Ушакова. – М. : ТЕРРА, 1996. – Т. 1. – 824 с.

Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Россий-

ской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Турбанов. – М., 2004. – 319 с.

У истоков финансового права. – М. : Статут, 1998. – 432 с.

Файберг Т. В. Оценка динамики социально значимых расходов Иркутской области и факторы, ее определяющие / Т. В. Файберг // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2014. – № 5 (97). – С. 23–30.

Федеральные и региональные аспекты финансового права: «круглый стол», посвящ. 75-летию акад. Н. И. Химичевой : тез. выступлений (2–3 окт. 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2004. – 120 с.

Философия : учебник / отв. ред. В. Д. Губин, Т. Ю. Сидорина, В. П. Филатов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТОН – Остожье, 2001. – 697 с.

Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 4-е изд. – М. : Политиздат, 1980. – 444 с.

Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя, П. Ф. Юдина. – 2-е изд. – М. : Изд-во полит. лит., 1968. – 432 с.

Философский словарь логики, психологии, эстетики и истории философии / под ред. Э. Л. Радлова. – СПб. : Изд-во «Брокгауз – Ефрон», 1904. – 284 с.

Философский словарь: основан Г. Шмидтом : пер. с нем. / под ред. Г. Шишкоффа ; общ ред. В.А. Малинина. – 22-е, новое, перераб. изд. – М. : Республика, 2003. – 575 с.

Финансовая система и экономика / под ред. В. В. Нестерова, Н. С. Желтова. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 432 с.

Финансовое право : учеб. пособие / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. – СПб. : Питер, 2014. – 320 с.

Финансовое право : учебник / К. С. Бельский и др. ; под ред. С. В. Запольского. – М. : Рос. юрид. образование, 2006. – 640 с.

Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 528 с.

Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2000. – 600 с.

Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2003. – 733 с.

Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2004. – 749 с.

Финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1971. – 392 с.

Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. Н. Толстопятенко. – М. : ООО «ТК Велби», 2003. – 536 с.

Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 495 с.

Финансовое право : учебник [Электронный ресурс] / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило и др. ; отв. ред. С. В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Контракт : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.12.2015 г.).

Финансовое право : учебник для сред. спец. учеб. заведений / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 352 с.

Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 2002. – 576 с.

Финансовое право: методология исследований, генезис, система : монография / под ред. С.В. Запольского. – М. : РАП, 2013. – 252 с.

Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сб. ст. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н. И. Химичевой) / редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2014. – 380 с.

Финансы / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 432 с.

Финансы : учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт-Издат, 2006. – 462 с.

Финансы и кредит : учебник / под ред. проф. М. В. Романовского, проф. Г. Н. Белоглазовой. – М. : Юрайт-Издат, 2003. – 575 с.

Финансы СССР : учебник / под ред. Н. Г. Сычева, В. В. Лаврова, Б. Г. Болдырева. – М. : Финансы, 1979. – 277 с.

Фискальный федерализм: Проблемы и перспективы развития : моногр. для магистрантов, обучающихся по прогр. направления «Финансы и кредит» / [И. А. Майбуров и др.] ; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 415 с.

Химичева Н. И. Бюджетное право и бюджетные правоотношения // Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 2000. – 495 с.

Химичева Н. И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания / Н. И. Химичева // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 4–6.

Химичева Н. И. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова // Банковское право. – 2013. – № 6. – С. 8–9.

Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие для высших учеб. заведений / В. Н. Хропанюк ; под ред. проф. В. Г. Стрекозова. – М. : ОМЕГА-Л, 2004. – 380 с.

Худяков А. И. Основы теории финансового права / А. И. Худяков. – Алматы : Кар-жы-каражат, 1995. – 284 с.

Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть / А. И. Худяков. – Алматы : ТОО «Баспа», 2001. – 272 с.

Цинделиани И. А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований : монография. – М. : РАП, 2011. – 168 с.

Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 80 с.

Шагиева Р. В. Принципы финансовой деятельности / Р. В. Шагиева // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 11–13.

Шаш Н. Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ / Н. Н. Шаш // Финансовый журнал [АБиК]. – 2011. – № 2. – С. 55–64.

Шейндлин Б. В. Объективное и субъективное в праве / Б. В. Шейндлин // Правоведение. – 1961. – № 4. – С. 121–127.

Юткина Т. Ф. Налоговедение: от реформы к реформе / Т. Ф. Юткина. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 420 с.

Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – М. : Статут, 2002. – 555 с.

Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. – 4-е изд., изм. и доп. – СПб. : Тип. Стасюлевича М. М., 1904. – 500 с.

Янжул И. И. Очерки и исследования / И. И. Янжул. – М. : Тип. А. И. Мамонтова и К^о, 1884. – 532 с.

Яшина Н. И. Управление расходами бюджетов административно-территориальных образований : монография / Н. И. Яшина, И. А. Грушина. – Н. Новгород : НГТУ, 2004. – 254 с.

Научное издание

Пятковская Юлия Валерьевна

**БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ:
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Издается в авторской редакции

Технический редактор
А. С. Ларионова

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 29.12.15. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная.
Печать трафаретная. Усл. печ л. 10,3. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУ.