

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА**© 2008 г. Э. Д. Соколова¹

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, обусловленная наличием товарно-денежных отношений в обществе, достаточно многообразна.

Формы и методы мобилизации государством и муниципальными образованиями денежных средств в различные фонды и их использование зависят от многих факторов общественной жизни, что требует особого правового регулирования возникающих при этом общественных отношений. Бюджетная деятельность государства и муниципальных образований является важнейшей составляющей всей финансовой деятельности государства и муниципальных образований, обеспечивающей функционирование финансовой системы в целом. Бюджетная деятельность, как и вся финансовая деятельность государства и муниципальных образований, определяется финансовой политикой государства, реализация которой, конечно, при учете в ней истинных национальных интересов общества и научно обоснованных положений создает необходимые условия не только для стабилизации в области финансов и иных сферах общественной жизни, но и для дальнейшего развития страны в целом. Финансовая политика в обществе, где действуют товарно-денежные отношения, образует одну из составляющих во всей государственной политике, проводимой государством как внутри страны, так и на внешней арене.

В настоящее время большое политическое и экономическое значение для определения государственной политики приобрели ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ по поводу принятия федерального бюджета на предстоящий бюджетный год. Особое значение для развития нашей страны имеет Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. в связи с необходимостью определения основных параметров федерального бюджета на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. В президентских посланиях дается не только оценка ситуации в стране и ее положения в мире, но и определяются приоритеты, в том числе и долгосрочные, в социальной сфере, экономике, в области безопасности и обороны. По словам

Президента РФ, в его посланиях содержится, “может быть, неполный, но все-таки достаточно конкретный и основательный концептуальный план развития России. Его выполнение потребует созидательной работы всего общества, потребует огромных усилий и огромных финансовых ресурсов”². Мобилизация последних для выполнения намеченных планов (программ, проектов) осуществляется в результате проведения финансовой, в том числе бюджетной, деятельности государством и муниципальными образованиями.

Бюджетная деятельность государства и муниципальных образований, как и иные виды финансовой деятельности, осуществляется, как правило, на правовой основе, т.е. в форме различных нормативно-правовых актов, регламентируется финансово-правовыми нормами, в своей совокупности образующими подотрасль финансового права – бюджетное право.

Поскольку бюджет занимает центральное место в финансовой системе общества и является неотъемлемым признаком государства, финансовую основу его суверенитета составляет бюджетное право, регулирующее общественные отношения, возникающие в области бюджета. Бюджетное право выступает в качестве основной подотрасли финансового права, устанавливает структуру бюджетной системы РФ, перечень бюджетных доходов и расходов, порядок их распределения между различными видами бюджетов, бюджетные полномочия Российской Федерации и муниципальных образований, регламентирует бюджетный процесс, устанавливает порядок проведения финансового контроля, составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

В юридической литературе имеются различные определения бюджетного права. Н.И. Химичева предлагала следующее определение: “Бюджетное право РФ – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетное устройство в РФ, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, компетенцию государства и муниципальных образований в области бюджета, а также бюджетный процесс”³.

² Росс. газ. 2007. 28 апр.

³ Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1999. С. 146.

¹ Кандидат юридических наук, доцент.

М.В. Карасева определяет бюджетное право как совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу бюджетного устройства РФ, бюджетного процесса, а также отношения, возникающие в связи с установлением структуры доходов и расходов и распределением их между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ⁴.

Приведенные и некоторые другие определения, содержащиеся в литературе, отражают основные черты бюджетного права, хотя несколько и различаются между собой по характеристике регулируемых общественных отношений, составляющих предмет бюджетного права. Необходимо отметить, что основные признаки бюджетного права были определены еще во второй половине XX в. В.В. Бесчеревных, который характеризовал бюджетное право как раздел финансового права, включающий правовые нормы, устанавливающие структуру бюджетной системы СССР, объемы отдельных бюджетов, перечень доходов и расходов и порядок их распределения между различными бюджетами, а также нормы, устанавливающие бюджетный процесс⁵.

В юридической литературе отмечалось также, что нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные⁶.

М.И. Пискотин, рассмотрев историю зарождения бюджетно-процессуальных норм и выяснив те общественные потребности, которые вызвали их к жизни, доказывал, что все процессуальные формы как юрисдикционной, так и иной деятельности государственных органов имеют во многом общую природу, идет ли речь о порядке деятельности суда по разрешению споров о праве гражданском или о порядке предварительного рассмотрения Министерством финансов СССР проекта государственного бюджета союзной республики. Процессуальные нормы, считал М.И. Пискотин, выполняют служебную роль по отношению к нормам материального права, являясь формой и средством их осуществления. "Деление норм бюджетного права на материальные и процессуальные выступает настолько реально и отчетливо, так явно вытекает из характера и роли бюджетного права, что ему следуют (целиком или частично) все, кто пытается классифицировать эти нормы"⁷.

⁴ См.: Финансовое право Российской Федерации. Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2002. С. 187.

⁵ См.: Советское финансовое право. Учебник / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 102–103.

⁶ См.: Химичева Н.И. Субъекты бюджетного права. Саратов, 1979. С. 34–36.

⁷ Пискотин М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы). М., 1971. С. 57–59 и др.

Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень доходов и расходов бюджетов, распределение их между различными бюджетами и т.д. К бюджетным процессуальным нормам относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, осуществление государственного и муниципального финансового контроля в области бюджетной деятельности и иные отношения. Нормы бюджетного права закрепляют бюджетные полномочия различных субъектов бюджетного процесса, которые определяются в зависимости от их участия в управлении обществом и государством.

Значительная роль в регулировании бюджетных отношений принадлежит федеральным законам о федеральном бюджете на соответствующий год, законам субъектов РФ о региональном бюджете на соответствующий год, федеральным законам о бюджете государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на соответствующий год, а также правовым актам представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах на соответствующий год.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П подчеркивается социальная и юридическая значимость предмета правового регулирования федеральных законов о федеральном бюджете, что предопределяет установление в Конституции РФ гарантий социально-экономической обоснованности федерального бюджета и его сбалансированности, включая особый порядок разработки и принятия этих федеральных законов⁸.

В ст. 2 БК РФ содержится легальное определение структуры бюджетного законодательства Российской Федерации. Бюджетное законодательство, соответствующее объективным требованиям общественного развития страны, – важнейшее условие успешного социально-экономического развития общества, повышения благосостояния его граждан. Поэтому неслучайно проблемы бюджетного права всегда были в центре внимания ученых, занимающихся исследованием финансового права. В юридической литературе подробно освещалась история развития взглядов ученых по вопросам бюджетного права⁹.

Среди ученых, разрабатывавших темы бюджетного права, еще в 50–80-е годы прошлого века назывались имена М.И. Пискотина, В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина, Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой и др. Не потеряли актуальность проблемы бюджетного права и в настоящее время, особенно в связи с реформированием бюд-

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

⁹ См.: Бельский К.С. Финансовое право. М., 1995. С. 7 и др.

жетного и налогового законодательства, обусловленного развитием рыночных отношений в стране и проведением административной реформы. Вопросы бюджетного права активно исследуют в настоящее время такие ученые, как Н.И. Химичева, К.С. Бельский, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, А.Н. Козырин, Ю.А. Крохина, М.В. Карасева, А.Д. Селюков, Е.В. Покачалова, Н.А. Шевелева, А.И. Худяков и др.

В науке финансового права значительное внимание уделяется исследованию таких понятий, как “бюджет”, “бюджетное устройство”, “бюджетная система”, “структура доходов и расходов”, “межбюджетные отношения”, “ответственность за нарушение бюджетного законодательства” и т.д.¹⁰

Категория “бюджет” в науке финансового права рассматривается в разных аспектах. Бюджет как экономическая категория представляется совокупностью общественных отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств, местных фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения своих задач и функций. Бюджет как экономическая категория составляет финансовую основу функционирования государства и местного самоуправления, являясь центральным звеном финансовой системы общества, с которым связаны все ее остальные звенья.

В бюджет государства поступают налоги и другие платежи из различных источников денежных средств, в своей совокупности образующих финансовую систему государства. В свою очередь, из бюджета государства выделяются бюджетные средства в той или иной правовой форме для формирования других фондов денежных средств. Существующие прямые и обратные связи между бюджетом государства и другими звеньями финансовой системы общества обеспечивают функционирование ее как единого целого образования¹¹.

В литературе бюджет рассматривается не только в качестве экономической, но и правовой категории. Бюджет государства как правовая категория – это основной финансовый план государства, роспись его доходов и расходов. В свое время М.И. Пискотин отмечал, что “все наиболее рациональные элементы предложенных определений бюджета были восприняты и синтезированы советским законодательством при подготовке и принятии Закона СССР “О бюджетных правах

Союза ССР и союзных республик” от 30 октября 1959 г.¹² В ст. 1 названного Закона Государственный бюджет СССР определялся как основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства¹³. По мнению М.И. Пискотина, “это определение в основе своей представляется весьма удачным”¹⁴.

В ныне действующем бюджетном законодательстве РФ имеется иное определение бюджета. В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г.¹⁵ бюджет определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. По нашему мнению, новая редакция ст. 6 БК РФ, точнее сказать, частичное восстановление понятия “бюджет”, содержавшегося в Законе РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” от 10 октября 1991 г., не улучшает определение бюджета, поскольку исключение из понятия слова “фонд” придает данной дефиниции некую аморфность.

Значительная роль бюджета государства в развитии общества требует придания ему высшей юридической силы, а потому бюджет утверждается Законом.

Изучая проблемы бюджетного права зарубежных стран, Е.А. Рыжкова отмечает, что в настоящее время в этих странах, в зависимости от принадлежности к англосаксонской или континентальной правовой системе, сложились два основных подхода к закону о бюджете. В континентальных странах бюджет, как правило, объединяет в себе и доходную, и расходную части и принимается в виде единого законодательного акта. В англосаксонских странах (Великобритания, Канада) билль об ассигнованиях (по расходной части бюджета) и финансовый билль (по доходной части бюджета) обсуждаются и принимаются парламентом раздельно¹⁶. В России и Федеральный закон о федеральном бюджете, и законы субъектов РФ о региональных бюджетах принимаются по модели континентальных стран,

¹² См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право С. 17.

¹³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

¹⁴ См.: Пискотин М.И. Указ. соч.

¹⁵ В редакции Федерального закона “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” от 26 апреля 2007 г. // Росс. газ. 2007. 28 апр.

¹⁶ См.: Финансовое право зарубежных стран. Сб. научных трудов / Под общ. ред. Г.П. Толстопятенко. Вып. 11. М., 2001. С. 27.

¹⁰ См., например: Соколова Э.Д. К вопросу о развитии науки финансового права // Финансовое право. 2003. № 3; Рукавишников И.В. Метод финансового права. М., 2004 и др.

¹¹ См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 7.

т.е. доходы и расходы утверждаются единым законом. Подобная модель существовала и в СССР.

Объединенного, утвержденного единым федеральным законом государственного бюджета в Российской Федерации нет. Есть самостоятельные бюджеты: федеральный, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Однако практика бюджетной деятельности подтвердила необходимость иметь общие показатели (данные) о доходах и расходах всех бюджетов, существующих на территории России в течение определенного периода (года). Эти данные отражаются в специальном консолидированном бюджете, легальное определение которого содержится в ст. 6 БК РФ: консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Консолидированный бюджет РФ используется для анализа, статистики, прогнозирования бюджетной деятельности и не носит нормативно-правового характера, не закреплен законом.

Бюджет государства является финансовой основой его функционирования. Он призван обеспечить финансовыми ресурсами выполнение государством своих задач и функций, которые кардинально изменились с конца XX в. в связи с развитием в России частной собственности, приватизационной государственной и муниципальной собственности на основные производственные фонды, отменой государственной монополии в различных сферах общественной жизни и другими преобразованиями.

Отсутствие легального определения бюджетного устройства, вероятно, явилось причиной появления понятия “бюджетная система” в широком смысле. “В широком же смысле **бюджетная система Российской Федерации представляет собой основанную на определенных принципах систему урегулированных нормами права общественных отношений, складывающихся в сфере бюджетной деятельности**”¹⁷. Однако в дальнейшем авторы без достаточных оснований расширили предложенное определение, включив в него, на наш взгляд, разноплановые категории. По их мнению, “в широком смысле бюджетная система Российской Федерации представляется совокупностью:

- системы бюджетов и внебюджетных фондов Российской Федерации;
- системы бюджетных отношений;
- системы участников бюджетных отношений;

¹⁷ Парыгина В.А., Тедеев А.А., Мельников С.И. Бюджетная система РФ. Ростов-н/Д., С. 16.

– нормативно-правовой базы бюджетной деятельности”¹⁸.

Рассматривать вышеперечисленные системы в качестве элементов бюджетной системы вряд ли целесообразно, особенно это касается включения в бюджетную систему нормативно-правовой базы.

В БК РФ расширились рамки понятия бюджетной системы, поскольку законодатель включил “в нее помимо бюджетов в собственном смысле слова и внебюджетные государственные социальные фонды” (ст. 13). При этом какие-либо муниципальные (местные) внебюджетные фонды не упоминаются. Такое объединение является условным. “Внебюджетные фонды существенно отличаются от государственных и местных бюджетов своим предназначением, конкретным целевым содержанием, правовым режимом”¹⁹.

Отрицательные мнения об объединении бюджетов и внебюджетных фондов в бюджетной системе высказывали и иные авторы²⁰. Существует и противоположная позиция по данному вопросу. Так, Н.А. Шевелева пишет: “Первый уровень бюджетной системы образуют федеральный бюджет и социальные внебюджетные фонды. Несмотря на филологическую алогичность сегодня уже не вызывает сомнений целесообразность включения внебюджетных фондов в бюджетную систему России, поскольку задачи, решаемые фондами, и правовой режим средств внебюджетных фондов соответствуют целям бюджетной системы страны”²¹. Позволим себе усомниться в бесспорности данного утверждения, поскольку правовой режим государственных внебюджетных фондов, как правильно отмечала Н.И. Химичева, источники формирования, направления расходов, организация управления ими – все это существенно отличает их от государственного бюджета и местных бюджетов.

Учитывая социальную значимость государственных внебюджетных фондов, их особый правовой режим, отличающийся от правового режима государственных бюджетов, перспективу дальнейшего развития данного финансового института, необходимость создания подобных фондов на уровне муниципальных образований, представляется целесообразным создать отдельную систему государственных и местных внебюджетных фондов, выделив государственные внебюд-

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2002. С. 175–176.

²⁰ См.: Родионова В.М. Современные требования к бюджетному законодательству // Финансы. 1998. № 7. С. 11.

²¹ Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 27, 28.

жетные фонды из бюджетной системы России, с включением вновь созданной системы в качестве самостоятельного звена в финансовую систему страны.

В литературе отмечалось, что бюджетная система России построена на основе принципа бюджетного федерализма, который обеспечивает субъектам Федерации необходимый объем полномочий для самостоятельного решения вопросов, отнесенных к их ведению, за счет собственных финансовых средств.

Бюджетный федерализм Ю.А. Крохина определяет как исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов Федерации и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в области бюджета²². Принцип федерализма относится к основным принципам финансовой деятельности России, поэтому он не может не проявляться при осуществлении важнейшего вида финансовой деятельности, каковым является бюджетная практика, и не может не найти отражение в структуре бюджетной системы страны и в межбюджетных отношениях между различными бюджетами, входящими в нее.

Н.А. Шевелева, подробно исследуя сущностные свойства бюджетной системы России, особое внимание уделяет принципу самостоятельности бюджетов и приходит к выводу, что “сущностью бюджетной системы России является унитаризм, а вовсе не федерализм”²³. Она приводит достаточно аргументированные доказательства, свидетельствующие об ограничениях данного принципа не только текущим бюджетным законодательством, но и самим Бюджетным кодексом РФ. Можно привести и иные примеры ограничения самостоятельности бюджетов субъектов Федерации. Разве размеры межбюджетных трансфертов, предусмотренные, например, в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2006 г.” от 26 декабря 2005 г., в размере 1 трлн. 431 млрд. 827 млн. 825 тыс. руб. при общих расходах 4 трлн. 270 млрд. 114 млн. 718.3 тыс. руб. не свидетельство усиления централизации в области бюджета и, как следствие, ограничения самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований в области бюджета?²⁴ Однако на этом основании, как представляется, не следует утверждать, что бюджетная система России относится к унитарным системам. Н.А. Шевелева совер-

шенно справедливо отмечает, что “нельзя не признать объективности и неизбежности ограничений принципа самостоятельности бюджетов. Самостоятельность любого бюджета объективно ограничена вхождением его в бюджетную систему государства. Нельзя игнорировать также и состояние российской экономики, и в особенности региональные различия...”²⁵. Последнее замечание Н.А. Шевелевой особенно важно, так как о региональных различиях не надо забывать хотя бы потому, что в 90-е годы прошлого столетия, когда произошел распад СССР, первый президент России провозгласил принцип “неограниченного суверенитета”, в результате чего на территории России возникло 89 субъектов, причем некоторые из них не обладали необходимыми условиями для самостоятельного существования в качестве публично-правового образования. Не является ли это одной из причин процесса объединения ранее самостоятельных субъектов РФ, наблюдаемого в настоящее время?

Бюджетная система России, поскольку наше государство в соответствии с Конституцией РФ имеет федеративное устройство, не может не быть федеративной, о чем свидетельствуют три уровня бюджетов, но со значительными элементами централизации, обусловленной социально-экономическими и политическими условиями развития страны, необходимыми для подъема экономики, повышения жизненного уровня граждан, обеспечения безопасности государства.

Важнейшими проблемами правового регулирования бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, как отмечалось в литературе, остаются проблемы формирования доходной части федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, осуществления расходов государственных бюджетов и местных бюджетов в связи с переходом страны к рыночным отношениям, обеспечения фактической самостоятельности бюджетов, реальных гарантий равенства бюджетных прав различных субъектов бюджетного права, сбалансированности бюджетов, организации межбюджетных отношений. Отмена в БК РФ нормы, содержащей понятие “минимальная бюджетная обеспеченность”, в соответствии с которой определялась минимально допустимая (точнее, необходимая) стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующего бюджета, не будет способствовать, по нашему мнению, сокращению существующего разрыва между бюджетами субъектов РФ, являющихся донора-

²² См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2001. С. 40.

²³ Шевелева Н.А. Указ. соч. С. 9.

²⁴ См.: Росс. газ. 2005. 29 дек.

²⁵ Шевелева Н.А. Указ. соч. С. 19.

ми, и бюджетами дотационных субъектов, которых большинство²⁶. А это – одна из сложнейших проблем правового регулирования бюджетной деятельности. Для осуществления бюджетной деятельности БК РФ наделяет Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования соответствующими бюджетными полномочиями.

В литературе отмечалось, что право на получение бюджетных доходов является суверенным правом Российской Федерации, которая одновременно обладает и правом собственности на них²⁷. И хотя, как правильно заметила Ю.А. Крохина, это право собственности Российской Федерации косвенно закреплено в БК РФ²⁸, следует согласиться с мнением Л.Л. Бобковой о необходимости прямого закрепления права собственности Российской Федерации на федеральный бюджет в ст. 13 БК РФ, аналогично тому, как право собственности субъекта РФ на бюджет закреплено в ст. 14 БК РФ, а право собственности муниципального образования на местный бюджет закреплено в ст. 15 БК РФ²⁹.

Уменьшение количества налогов субъектов РФ и местных налогов при увеличении числа федеральных налогов, наблюдаемая тенденция усиления централизации в бюджетной деятельности, увеличение зависимости бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов и другие факторы вносят свои коррективы в реализацию закрепленных в БК РФ основных принципов построения и функционирования бюджетной системы³⁰, в правовой режим доходов и расходов государственных бюджетов и местных бюджетов. БК РФ, регулируя поступление доходов в бюджеты бюджетной системы РФ, а также расходы бюджетов, закрепляет не только общие положения о доходах и расходах бюджетов, но, исходя из общих положений, устанавливает конкретные нормы, регулирующие доходы и расходы федерального бюджета, доходы и расходы бюджетов субъектов РФ, доходы и расходы местных бюджетов.

Доходы всех бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Рос-

сийской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. Важнейшим источником доходов бюджетов в условиях рыночных отношений являются налоги и сборы, а также пени и штрафы по ним.

Федеральный закон № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. в п. 10 ст. 5 предусмотрел принятие федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований, и средств от иной приносящей доход деятельности. Кроме того, он закрепил расширение перечня бюджетных учреждений, имеющих право использовать доходы от сдачи в аренду государственного (муниципального) имущества, переданного им в оперативное управление, доходы от платных услуг, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности. В указанный перечень включены бюджетные учреждения не только образования, но и культуры, искусства, здравоохранения, науки, а также архивные учреждения. При этом предусмотрен порядок использования доходов, полученных от указанной деятельности, до дня вступления в силу специального федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств, полученных от рассматриваемого вида экономической деятельности.

Различные доходы, поступающие в бюджеты бюджетной системы, как правило, обезличиваются, за исключением средств целевых бюджетных и резервных фондов.

В литературе отмечалось, что в составе бюджетов образуются целевые и резервные фонды, “имеющие свои источники доходов или создаваемые за счет общих бюджетных средств. Они используются на определенные цели соответственно своему предназначению. Однако их доходы и расходы входят в общий состав доходов и расходов бюджета”³¹. Интересное исследование сущности фонда как института финансового права провела А.А. Саттарова, которая рассматривает две группы фондов: фонды, выделенные за пределы бюджетной системы (государственные внебюджетные фонды), и фонды, формируемые в составе бюджетной системы государства (бюджетные фонды)³².

³¹ Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2002. С. 178.

³² Саттарова А.А. Фонд как институт финансового права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7, 15.

²⁶ См.: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы. С. 71.

²⁷ См.: Финансовое право / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2001. С. 106.

²⁸ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России. М., 2004. С. 263.

²⁹ См.: Бобкова Л.Л. Проблемы закрепления компетенции государства в области финансов в условиях реформирования бюджетного законодательства // Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права. Тези доп. Міжнародної науково-практичної конференції. 23–24 листопада 2007. Київ, 2007. С. 88–90.

³⁰ Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 71.

В БК РФ содержалось легальное определение целевого бюджетного фонда как фонда денежных средств, образуемого 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 поступлений и используемого по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда (ст. 17 БК РФ).

Федеральный закон № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. отменил с 1 января 2008 г. действие ст. 17 БК РФ «Целевой бюджетный фонд». Каковы причины, послужившие основанием для отмены данной статьи Бюджетного кодекса РФ? Отмена данной статьи, как считает А.А. Саттарова, связана непосредственно с переходом государства к среднесрочному финансовому планированию, так как с принятием технологии среднесрочного финансового планирования у государства не должно возникать обязательств перед гражданами, которые бы федеральный бюджет, исходя из федерального законодательства, не мог бы исполнить³³. Вряд ли можно принять данное высказывание за исчерпывающий ответ на поставленный вопрос, поскольку целевые бюджетные фонды — это часть федерального бюджета, за счет средств которого и погашаются разнообразные обязательства государства.

Отмена ст. 17 БК РФ обусловлена, по нашему мнению, повсеместным внедрением программно-целевого метода планирования государственных расходов, ориентированных на конечный резуль-

тат, поскольку утвержденные программы (национальные, президентские, межрегиональные, ведомственные и т.д.) изначально предусматривают использование различных форм финансового обеспечения, в том числе дотаций, субвенций, субсидий, в необходимом объеме. Внедрение указанного метода финансового планирования базировалось на изучении практики применения в последние годы программно-целевого метода финансирования специальных федеральных программ, его достоинств и недостатков, поскольку эти программы не всегда обеспечивали эффективное использование государственных средств из-за отсутствия в них, в частности, конкретных параметров и методик определения конечного результата³⁴.

Следовательно, отсутствие экономической необходимости в создании специальных бюджетных фондов для финансовой поддержки субъектов РФ, предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов РФ, муниципальных образований и т.д. лежит в основе отмены вышеуказанной статьи БК РФ.

Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что бюджетная практика является важнейшим видом финансовой деятельности государства, оказывающим определяющее воздействие на формирование его внутренней и внешней политики.

³⁴ См.: *Серый А.Н.* Правовое регулирование расходов на реализацию государственной молодежной политики как части социальной политики в современных условиях развития России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

³³ См.: там же. С. 9.