

КНИЖНАЯ ПОЛКА

В.В. Попов*, О.Ю. Бакаева**

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: «Очерки бюджетно-правовой науки современности» / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. — Москва; Харьков: Право, 2012. — 512 с.

***Аннотация.** Рецензия написана на коллективную монографию «Очерки бюджетно-правовой науки современности», подготовленную к изданию под общей редакцией видных ученых-финансистов Е.Ю. Грачевой (Россия) и Н.П. Кучерявенко (Украина). В монографии представлены научные труды многих известных специалистов в области финансового права, поэтому указанная рецензия отражает основные проблемные положения, имеющие место в науке бюджетного права, а также авторские размышления, направленные на разрешение исследуемых проблем; краткое, конспективное содержание работ, касающихся как общих или исходных начал правовой регламентации бюджетной деятельности, так и институциональных аспектов, прослеживающихся в правовом регулировании бюджетных отношений. Подчеркивается научная конкретика и значимость авторских выводов для финансово-правовой науки в целом и бюджетно-правовой в частности. Рецензия позволяет проследить все многообразие представленных научных изысканий и выявить для профессионального читателя именно те дискуссионные аспекты, которые могут заинтересовать его в связи с деятельностью в сфере юриспруденции.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, коллективная монография, бюджетно-правовая наука, тематические научные исследования, дискуссионные вопросы, исходные начала бюджетного права, институциональные аспекты правового регулирования, основное содержание, авторские выводы, научная значимость.*

Монография представляет собой вторую научную работу, в которой комплексно освещаются проблемы отдельных разделов финансово-правовой науки. Ее подразделы связаны с проблематикой и дискуссионными

вопросами в сфере финансовой деятельности, точнее, в области бюджетной деятельности государства и местного самоуправления, и ее правовым регулированием.

© Попов Василий Валерьевич

* Доктор юридических наук, профессор Саратовской государственной юридической академии
[vpopov1970@rambler.ru]
413100, Саратовская обл., г. Энгельс, ул. Волоха, 10, кв.21.

© Бакаева Ольга Юрьевна

** Доктор юридических наук, профессор Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова
bakaeva22@yandex.ru
410012. г. Саратов, ул. Челюскинцев, д. 151/161, кв. 122.

Первый раздел «Исходные начала правового регулирования бюджетной деятельности» вобрал в себя материал, посвященный общим аспектам бюджетного права во всем их многообразии.

Н.И. Химичева. «Принципы современного российского финансового права как основа бюджетно-правового регулирования». Известным специалистом в области финансового права поднимаются вопросы формирования и обоснования принципов финансового права. Отмечается нечеткость и неполнота отражения принципов в российском законодательстве, отсутствие единой позиции по перечню принципов и их толкованию. Ученый обращается к устоявшимся принципам, определяемым Конституцией РФ: приоритета публичных интересов в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований; социальной направленности финансово-правового регулирования; федерализма; единства финансовой политики и денежной системы; равноправия субъектов РФ в области финансовой деятельности; самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления; распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей; участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и местного самоуправления и контроля за ее осуществлением; гласности; плановости; законности; к новым принципам, сформировавшимся в условиях развития рыночных отношений в Российской Федерации, в частности принципу экономического (материального) стимулирования. Автором аргументируется целесообразность их закрепления в особом разделе федерального закона как составного элемента части первой комплекса норм финансового права, включающей положения общего характера.

Д.Л. Комягин. «Правовая форма бюджетной политики». Автором исследуется ряд подходов к определению термина «бюджетная политика», проводится анализ общегосударственного, вторичного характера бюджетной политики через рассмотрение закона о бюджете. В этой связи изучается понятие расходных обязательств. Бюджетная политика является правовой, поэтому автор обращается к понятию правовых средств. Отмечается, что форма бюджетной политики неотделима от механизма ее формирования, который и включает различные правовые средства (юридические установления, правила, процедуры и др.), осуществлен анализ институциональной, нормативно-правовой, инстру-

ментальной и идеологической составляющих бюджетной политики.

А.А. Лукашев. «Подотраслевая природа финансово-правовых норм, регулирующих бюджетные отношения». В публикации речь идет о структуре системы финансового права с выделением и сопоставлением в ней отдельных норм, институтов и подотраслей в соответствии с существующими научными позициями. Автор касается проблематики выделения бюджетного и налогового права в качестве подотраслей финансового права, исследуя предметы права, методы правового регулирования, структурирование норм и законодательство, регламентирующее бюджетные и налоговые отношения. Рассмотрены вопросы соотношения бюджетного и налогового права, в том числе исходя из определения момента исполнения налоговой обязанности.

М.Ф. Излиева «О “возмещении” бюджетных расходов». На основе существующей судебной практики возмещения расходов, понесенных сторонами в ходе судебного разбирательства, дается анализ возникающих вопросов, предлагаются рекомендации по их разрешению. В частности, целесообразности возмещения расходов, понесенных должностными лицами налоговых органов, связанных с их поездками в суд при исполнении обязанности обращения в указанный орган для взыскания финансовых санкций. Суть проблемы заключается в том, что подобные расходы должностных лиц осуществляются за счет бюджетных средств, но правильно ли их возмещать за счет проигравшей стороны — налогоплательщиков. Автор аргументированно полагает, что такая «компенсация» затрат налоговых органов невозможна.

Э.Д. Соколова «Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество)». В очерке рассматривается сущность бюджетной деятельности государства и муниципальных образований как составляющей финансовой деятельности данных общественно-территориальных объединений. Обращается внимание на правовые формы осуществления такой деятельности. Отмечается, что в основе такой деятельности находится категория «бюджет», в связи с этим дается анализ ее содержания. Исследованы сущностные признаки бюджетной системы и принципы, присущие ей. Ученый поднимает проблему формирования доходов бюджетов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований и резюмирует, что бюджетная деятельность определяется прежде всего финансовой политикой государства.

М.Б. Разгильдиева «Теоретические проблемы бюджетно-правовой ответственности». Обращение к данной проблематике связано с неэффективностью действующего института ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Автор указывает на необходимость дальнейших теоретических разработок в указанной сфере в связи с отсутствием единообразного толкования сущности бюджетно-правовой ответственности. Приводятся различные суждения по поводу рассматриваемого вида ответственности и анализируется их содержание. Доказывается дифференциация бюджетно-правовой ответственности и бюджетно-правового принуждения. Акцентируется внимание на том, что целью применения мер принудительного характера в бюджетной сфере является достижение предупреждения правонарушений и восстановление в первоначальное положение сторон бюджетного правоотношения, а не стремление покарать нарушителя. Предлагается сформировать самостоятельный институт бюджетной ответственности наряду с аналогичными институтами административной и уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

О.А. Дмитрик «Решения Конституционного Суда Украины как форма регулирования бюджетных отношений». Тематика научного исследования обусловлена отсутствием однозначности в понимании содержания финансово-правовых норм различными субъектами финансовых правоотношений и, как следствие, — наличием коллизий, в разрешении которых особая роль отведена Конституционному Суду Украины. Указывается, что правовая природа решений данного судебного органа свидетельствует об их формально-определенном, общеобязательном и нормативном характере, а это, в свою очередь, позволяет признавать их источниками финансового права. Автор затрагивает ряд решений Конституционного Суда Украины из более 40 принятых за 1997–2012 гг., касающихся вопросов правового регулирования финансовой деятельности государства. Обращается внимание на неоднозначность отдельных решений по применению бюджетного законодательства, в частности по вопросу принятия законов о государственных бюджетах Украины, свидетельством чего служит наличие особых мнений отдельных судей, расходящихся с позицией Конституционного Суда Украины в целом, а также противоречащих друг другу решений судебного органа по аналогичным вопросам. Констатируется, что решения Конституционного Суда Украины позволяют в

целом устранять недостатки существующих финансово-правовых норм и содержат важные положения для эффективного функционирования бюджетной системы страны.

Е.Ю. Грачева «Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ». В очерке освещены вопросы генезиса бюджетного контроля в России в период с XVII в. по настоящее время. Отмечается, что бюджетный контроль на протяжении XVI–XIX вв. характеризуется централизацией Российского государства и становлением определенной системы органов управления, занимавшихся формированием доходов казны как государственной, так и на местах, а также контролировавших полноту и своевременность уплаты обязательных платежей населением страны. Указывается, что XVII в. характеризуется отсутствием единых правил расходования средств казны. При этом делается акцент на значимости преобразований в области бюджетного контроля во времена правления Петра I, когда появилась единая форма отчетности. В XIX в. бюджетный контроль обретает новые формы, что связано с образованием Министерства финансов. Обращается внимание на работы выдающихся государственных деятелей данного периода, в частности М.М. Сперанского, рассматривавшего бюджетный контроль как главную функцию финансового контроля. Не оставлено без внимания становление казначейской системы кассового исполнения бюджета в 60-х гг. XIX в. Исследование показывает, что начало XX в. характеризуется бесконтрольностью расходования бюджетных средств (вплоть до 1917 г.). В советский период вопрос контроля связывался с вопросом о власти, свидетельством чего является формирование в декабре 1917 г. Народного Комиссариата Государственного Контроля. Впоследствии система органов контроля неоднократно преобразовывалась, однако суть их деятельности сводилась к осуществлению постоянного контроля за законностью и целесообразностью действий в области финансов. Цель современного бюджетного контроля — обеспечение публичных интересов в сфере финансов. В заключение автор делает вывод о целесообразности принятия единого федерального закона о финансовом контроле.

Л.А. Савченко. «Реализация контрольных полномочий субъектами, осуществляющими парламентский контроль в бюджетной сфере». На основе сравнительно-правового анализа норм Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) и Бюджетного кодекса Украины (БКУ) выявляются пробелы в нормативных положениях

и даются рекомендации по их преодолению. Говорится о необходимости отражения четкой специализации органов финансового контроля в ст. 157 БК РФ, а также конкретизации ст. 26 БКУ по вопросам организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса. Обращается внимание на отсутствие единой терминологии в БКУ, касающейся контроля в области бюджета, предлагается использование единообразного понятия бюджетного контроля. При этом указывается на наличие данного понятия в БК РФ в качестве положительного аспекта. Значительное место отводится рассмотрению контрольных полномочий Верховной Рады Украины, в частности Комитета по вопросам бюджета и Счетной Палаты. Проведенное исследование позволило автору дать рекомендации о целесообразности наделения Счетной палаты дополнительными контрольными полномочиями.

О.А. Ногина «*Внешний и внутренний финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов*». Исследование касается вопросов управления публичными финансами в сфере обязательного социального страхования. Автор говорит о необходимости разграничения финансового контроля на этапах формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов по субъектному составу, выделяя «внешний» контроль (например, Счетная палата РФ) и «внутренний» (органы управления указанных фондов). Делается акцент на недостаточную изученность механизма «внутреннего» финансового контроля на всех стадиях финансовой деятельности государственных внебюджетных фондов. Отмечается высокая степень нормативной урегулированности контрольных полномочий фондов в области формирования доходов их бюджетов, но при этом имеет место фрагментарность и неопределенность правового регулирования в рамках распределения и использования их средств. Сложность ситуации объясняется тем, что лица, получающие средства из указанных бюджетов, не включаются в состав получателей бюджетных средств согласно ст. 6 БК РФ, отсутствует детализация процедур реализации контрольных полномочий органами фондов, необходимо урегулировать отдельные элементы контрольной деятельности в типовых договорах, заключаемых фондами. Автор доказывает, что контроль со стороны государственных внебюджетных фондов не носит частноправовой характер, однако требуется серьезное совершенствование законодательной базы, регламентирующей такую деятельность.

Д.В. Винницкий «*Международное договорно-правовое регулирование и современное бюджетное право*». Бюджетное право рассматривается как неотъемлемая часть суверенитета государства. В этой связи исследуется влияние норм международного права на российское бюджетное право. Изыскание построено на изучении отдельных аспектов такого правового воздействия со стороны норм, содержащихся в актах, регулирующих деятельность Таможенного союза и единого экономического пространства, суда ЕврАзЭС, ВТО. Особое внимание уделяется влиянию теоретических разработок в рамках международного финансового, в частности бюджетного права, на отечественное бюджетное право. При этом рассматриваются научные доктрины венгерской, итальянской, немецкой научных школ, советских ученых в области экономических проектов СЭВ, а также современные подходы. Особый интерес вызывает авторская концепция структуры Основ законодательства ЕврАзЭС.

Второй раздел монографии — «Институциональные аспекты регулирования бюджетных отношений» — включает исследования ученых, связанные с вопросами правовой регламентации отношений в рамках отдельных институтов бюджетного права.

Н.А. Шевелева «*Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации*». Автор изучает принцип самостоятельности бюджета через его сопоставление с принципом единства. Анализируются ситуации, возникающие в связи с существованием межбюджетных отношений на примере федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, в частности по возмещению последними понесенных расходов на оказание услуг льготным категориям граждан. Особо отмечается проблема недофинансирования таких расходных обязательств. Делается вывод, опирающийся на судебную практику, о наличии ответственности публичных образований в указанной ситуации с тенденцией усиления по отношению к федеральному бюджету, что снижает значение принципа предназначенности средств соответствующего бюджета для исполнения расходов только указанного публичного образования.

О.В. Болтинова «*Проблемы функционирования фондов в составе федерального бюджета Российской Федерации*». Автор рассуждает о роли целевых фондов в составе федерального бюджета и проблематике их функционирования, при этом значительное внимание уделяет Резервному фонду и Фонду

национального благосостояния. Деятельность указанных фондов сопоставляется с подобными фондами в других государствах (Норвегия, Кувейт, Казахстан, США и др.). Делается акцент на закрытость информации о финансовой деятельности российских фондов, что снижает доверие иностранных инвесторов к России. Помимо данных фондов, рассматриваются фонды исполнительных органов власти на всех территориальных уровнях России. Не обойдены вниманием вопросы, возникающие в связи с функционированием дорожных фондов и фондов, связанных с межбюджетными трансфертами. Автор резюмирует, что необходимо обеспечить эффективность использования средств рассмотренных фондов, прозрачность их деятельности.

Н.П. Кучерявенко. «Согласование родовых и видовых конструкций при регулировании бюджетных доходов». Рассматриваются проблемные вопросы формирования понятийного аппарата в области межотраслевого, отраслевого, подотраслевого и институционального правового регулирования на примере бюджетного и налогового законодательства Украины. Анализ терминологии позволяет сделать вывод о несоответствии отдельных применяемых понятий, их неопределенности и несогласованности, невозможности в связи с этим в полной мере урегулировать на основе существующих правовых норм отношения, связанные с образованием доходов бюджетов. В частности, указывается на ошибочность группировки налогов и сборов как источников бюджетных доходов при использовании бюджетной классификации. Значительное внимание уделяется проблематике создания понятийных конструкций при регламентации отношений, связанных с формированием доходов местных бюджетов.

М.В. Кустова «Правовые проблемы платы за услуги, необходимые и обязательные для предоставления услуг органами публичной власти». Содержание материала касается проблематики оказания населению государственных и муниципальных услуг, взимания в связи с этим оплаты. Указывается на существование ситуаций, когда услуги оказываются за счет государства и муниципальных образований, а также за счет заявителей. Автор исследует вопросы оплаты таких услуг государственными и муниципальными учреждениями, с одной стороны, бюджетными учреждениями нового типа и автономными учреждениями, а также негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями, с другой стороны — отмечает изменение сущности платы за услуги как ком-

пенсации затрат на осуществление публичной функции. Акцентируется внимание на отсутствие на федеральном уровне единых правил установления размера оплаты и максимально возможного тарифа, что не способствует защите прав потребителей подобных услуг.

Л.К. Воронова. «Новое законодательство Украины о бюджетных расходах как третьей стадии бюджетного процесса». Выделяются вопросы терминологии, связанной с расходованием бюджетных средств, и ее содержания в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Украины. Рассматриваются три категории бюджетных расходов в зависимости от их функционального назначения. Автор обращается к судебной практике Конституционного Суда Украины в отношении сущности закона о Государственном бюджете Украины как плана расходования бюджетных средств. Отмечается введение в оборот термина «управление бюджетными средствами» и дается анализ его применения. Не оставлены без внимания проблемы ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, а также использования принципа специализации бюджетных средств. Отдельно обозначены расходы специального фонда государственного бюджета.

Е.Г. Писарева «Субъективные права государственных учреждений в области осуществления финансирования их расходов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Отмечаются особые функции субъективных прав государственных учреждений в сфере финансов. Проводится анализ прав указанных субъектов и указывается на доминирующее положение права на финансирование расходов из бюджетов бюджетной системы РФ. Определяется понятие финансирования расходов государственных учреждений, раскрываются его особенности в отношении казенных, бюджетных и автономных учреждений. Финансирование государственных учреждений сопоставляется с исполнением публичными образованиями своих расходных обязательств. В этой связи акцентируется внимание на институте государственного задания и его специфике.

Е.В. Покачалова «Правовые проблемы публичного долга в условиях дефицитной и профицитной бюджетной политики государства». Исследование посвящено проблеме сбалансированности бюджетов на примере рассмотрения вопросов публичного долга. Определяется необходимость модификации общественных финансов с целью выведения их из непроизводительного использования и

включения в состав инструментов воспроизводственного процесса, инвестиционного и инновационного потенциала государства. Обращается внимание, что действующий БК РФ связывает существование таких финансов только с непроизводительным использованием ссудного капитала. Анализ бюджетного законодательства позволяет обосновать целесообразность разработки ряда взаимосвязанных и взаимообусловленных теоретических и практических вопросов для разрешения указанной ситуации. Это обусловлено тем, что обеспечение сбалансированности бюджетов является основой проводимой бюджетной реформы. Представляет научный и практический интерес обращение к зарубежному опыту. В процессе исследования автор анализирует содержательную характеристику дефицита и профицита бюджета на примере федеральных бюджетов за период с 2000 г. по настоящее время, выделяя их существенные стороны, что позволяет убедительно показать необходимость на концептуальном уровне осуществлять производительное использование публичных долговых обязательств для обеспечения долгосрочной стабильности бюджета.

И.В. Хаменушко «О необходимости учета взаимосвязи валютного регулирования с бюджетным правом для правильного понимания отраслевой принадлежности валютного регулирования». Раскрывается объективная связь валютного регулирования с финансовым правом. Рассматриваются различные научные позиции относительно сущности валютного права как комплексной отрасли, но тем не менее доказывается вывод, что валютное право — это институт финансового права с приведением негативных практических последствий рассмотрения валютного регулирования в качестве составной части комплексной «частно-публичной» отрасли права. Доказательства строятся на выявлении ряда существенных признаков, позволяющих обозначить такую взаимосвязь: цели валютного регулирования, предмет и т.д. Таким образом, автор приходит к заключению, что валютное регулирование является продолжением бюджетной политики государства, частью его финансовой деятельности. Такое положение позволяет правильно оценивать задачи и результаты конкретных мер валютного регулирования.

Е.П. Орлюк «Правовые основы формирования финансовой базы местного самоуправления города Киева». Автором раскрываются нормативные источники, регулирующие вопросы образования местных бюджетов г. Киева, исследуются международные правовые акты, Конституция Украины, национальное бюджетное законодательство и законодательство о местном самоуправлении в их сопоставлении. При этом используется опыт зарубежных стран. Детально рассматриваются принципы финансовой деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, дается ее развернутое определение. Обозначается проблематика финансового обеспечения государственных полномочий при их делегировании на местный уровень.

В.В. Бехер «Правовое регулирование кассового исполнения бюджета». Исследуются вопросы правовой регламентации стадии исполнения бюджета с использованием единого бюджетного счета, проводится сравнительный анализ использования подобной системы в Российской Федерации и других странах, в частности, Германии, Испании, Канаде и др. Автором отмечаются новации кассового исполнения бюджета, раскрывается их сущность, а также выявляются проблемы, возникающие при их применении. Особо выделено неоднозначное положение России в рейтинге Индекса открытости бюджета как международного измерителя эффективности бюджетной деятельности различных государств, связанное с неполнотой или закрытостью информации о национальном бюджете. Доказывается целесообразность использования системы «Электронный бюджет».

Подводя итоги, следует резюмировать, что представленные в монографии авторские позиции известных специалистов в области финансового права отражают значительный спектр проблемных вопросов в сфере бюджетно-правового регулирования и позволяют значительно обогатить науку финансового права в целом и бюджетного права в частности. Кроме того, они безусловно задают вектор новых научных изысканий, в связи с чем монография будет полезна молодым исследователям, а также всем, кто интересуется последними достижениями российской и украинской науки бюджетного и финансового права.

Материал поступил в редакцию 17 апреля 2013 г.