

§ ФИНАНСЫ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ

Э.Д. Соколова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (ТЕОРИЯ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО)

Аннотация: В данной статье рассматривается бюджетная деятельность государства и муниципальных образований. Бюджетная деятельность определяется финансовой политикой государства. Особое значение для данного вида финансовой деятельности имеют Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ. Бюджетная деятельность государства и муниципальных образований осуществляется, как правило, в правовой форме. Кроме бюджетной деятельности в данной статье рассматривается также подотрасль «Бюджетное право». Автором определены основные категории бюджетного права, само понятие «бюджет» рассмотрено в качестве правовой и экономической категорий. В рамках статьи автором рассматриваются бюджетное устройство и бюджетная система РФ. Раскрывается проблематика правового регулирования бюджетной деятельности: формирование доходной части бюджета, осуществление расходов бюджета, обеспечение фактической самостоятельности бюджетов, реальные гарантии равенства бюджетных прав, сбалансированность бюджетов, организация предоставления межбюджетных трансфертов. Благодаря бюджетной деятельности, как делает вывод автор, происходит формирование финансовых ресурсов государства.

Ключевые слова: Финансовая деятельность, Бюджетная деятельность, Бюджетное право, Послания Президента, Бюджет, Бюджетное устройство, Бюджетная система, Внебюджетные фонды, Бюджетный федерализм, Доходы бюджета.

Review: This article concerns budget activities of state and municipal units. Budget activities are established within the framework of financial policy of a state. The Addresses of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation are of special value to this type of financial activity. Budget activities of state and municipal units are usually implemented in legal forms. In addition to budget activities, the article concerns with the sub-discipline “budget law”. The author establishes the main categories of budget law, the definition of budget for legal and economic categories. In this article the author analyzes budget structure and system of the Russian Federation. She discusses the problems regarding legal regulation of budget activities,

such as formation of state budget revenues and expenditures, guarantees of factual independence of budgets, and equality of budget rights. Thanks to budget activities the financial resources of the state are formed.

Keywords: *financial activity, budget activity, budget law, the Addresses of the President, budget, budgetary structure, budget system, non-budget funds, budget federalism, budget revenue.*

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 общества и государства. Бюджетная деятельность, как и вся финансовая деятельность государства и муниципальных образований, определяется финансовой политикой государства, реализация которой, конечно, при учете в ней истинно 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, является определяющей во всей государственной политике, проводимой государством как внутри страны, так и на внешней арене¹.

¹ Политика — деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру

Большое политическое и экономическое значение для определения государственной политики приобрели ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ по поводу принятия федерального бюджета на предстоящий бюджетный год и плановый период. Особое значение для развития нашей страны имело 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 годов, т. е. годы международного финансового кризиса. В президентских посланиях Федеральному собранию дается не только оценка ситуации в стране и ее положения в мире, но и определяются приоритеты, в том числе и долгосрочные, в социальной сфере, в 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, огромных усилий и огромных финансовых ресурсов²». Мобилизация финансовых ресурсов для выполнения намеченных планов (программ, проектов) осуществляется в результате проведения финансовой, в том

страны... Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова // Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова.— 4-е изд., доп.— М.: «А. Темп», 2004.— С. 553.

² Рос. газ.— 2007.— 28 апр.

числе, бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Бюджетная деятельность государства и муниципальных образований, как и иные виды их финансовой деятельности, осуществляется, как правило, в правовой форме, т. е. издаются различные нормативные правовые акты. Бюджетная деятельность государства и муниципальных образований регламентируется финансово-правовыми нормами, содержащимися в различных нормативных правовых актах, и в своей совокупности образующие подотрасль финансового права — бюджетное право. Данная подотрасль финансового права, некоторые ученые говорят об институте финансового права, получила свое название от слова «бюджет». Термин «бюджет» (budget) имеет английское происхождение и в переводе на русский язык означает «сумка, кошелек». Так называли портфель, в котором английский министр Казначейства носил деньги и свои отчеты, регулярно выступая перед Палатой лордов. Со временем данное слово стало обозначать «отчет министра Казначейства перед Парламентом»¹. По мнению Е. А. Рыжковой, первоначально бюджет (от старофранцузского «bougtte» — небольшой мешок с деньгами) представлял собой королевскую казну и выражал баланс между властью политической и нацией. Позднее термин «бюджет» приобрел финансовый смысл и стал представлять собой портфель с финансовыми документами, а затем и сам финансовый акт, ограничивающий королевскую власть в части, касающейся взимания налогов. Далее право передачи бюджетной власти стало объектом длительных политических баталий².

Поскольку бюджет занимает центральное место в финансовой системе общества и является неотъемлемым признаком государства, финансовой основой его суверенитета, бюджетное право, регулирующее общественные отношения, возникающие в области бюджета, является основной подотраслью финансового права. Бюджетное право устанавливает структуру бюджетной системы РФ и ее принципы, перечень бюджетных доходов и расходов, порядок их распределения между различными видами бюджетов, бюджетную компетенцию субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, регламентирует бюджетный процесс, закрепляет условия проведения финансового контроля.

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. Позднее Н. И. Химичева уточняет понятие бюджетного права и дает следующее его определение: «российское бюджетное право (как подотрасль финансового права) — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по организации бюджетной системы РФ, определению состава и порядка разграничения доходов и расходов в бюджетной системе, бюджетную компетенцию (предмет ведения и полномочия) государства и муниципальных образований, а также бюджетный процесс»⁴.

¹ Амбарцумов А. А. 1000 терминов рыночной экономики: справочное учебное пособие / А. А. Амбарцумов, Ф. Ф. Стерликов. — М.: Крон-Пресс, 1993. — С. 46.

² Финансовое право зарубежных стран: сб. науч. тр. / под общ. ред. Г. П. Толстопятенко. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2001. — Вып. 11. — С. 25.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Юристъ, 1999. — С. 146.

⁴ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2008. — С. 195.

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 РФ¹.

Приведенные и некоторые другие определения, содержащиеся в литературе, отражают основные черты бюджетного права, хотя несколько и отличаются 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 века 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 процесс².

В юридической литературе отмечалось, что нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные³.

М. И. Пискотин, рассмотрев историю зарождения процессуальных норм, 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 выступают настолько реально и отчетливо, так явно вытекают из характера и роли бюджетного права, что ему следуют (целиком или частично) все, кто пытается классифицировать эти нормы»⁴.

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, исполнения бюджета, составления внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, осуществления государственного и муниципального финансового контроля бюджетной деятельности и иные отношения. Процессуальные нормы бюджетного права закрепляют бюджетные полномочия различных субъектов бюджетного процесса, которые определяются в зависимости от их участия в управлении обществом и государством.

В последние годы природа и сущность процессуальных норм бюджетного права ста-

¹ Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — М.: Юристъ, 2002. — С. 187.

² Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 102, 103.

³ Химичева Н. И. Субъекты бюджетного права / Н. И. Химичева. — Саратов, 1979. — С. 34–36.

⁴ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 57–59 и др.

ли подробно изучаться представителями науки финансового права. Среди них необходимо назвать О. В. Болтинову и Т. В. Конюхову. Данной проблеме О. В. Болтинова посвятила свою докторскую диссертацию и ряд научных статей. В статье «Актуальные проблемы становления и развития процессуальных норм бюджетного права Российской Федерации» О. В. Болтинова, определяя бюджетные процессуальные отношения, справедливо отмечает, что они «не существуют изолированно, они неразрывно связаны с материальными бюджетными правоотношениями»¹. По ее мнению, «процессуальным институтом бюджетного права выступает институт бюджетного процесса»². Т. В. Конюхова разработала систему институтов бюджетного права и процессуальные нормы бюджетного права, регулирующие порядок составления проектов, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, объединила также в «институт бюджетного процесса»³.

Большая роль в регулировании бюджетных отношений принадлежит федеральным законам о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период, законам субъектов РФ о региональном бюджете на соответствующий год и плановый период, федеральным законам о бюджете государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на соответствующий год, а также муниципальным правовым актам представительных органов муниципальных образова-

ний о местных бюджетах на соответствующий год.

В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П подчеркивалась социальная и юридическая значимость предмета правового регулирования федеральных законов о федеральном бюджете, что предопределяет установление в Конституции Российской Федерации гарантий социально-экономической обоснованности федерального бюджета и его сбалансированности, включая особый порядок разработки и принятия этих федеральных законов⁴.

Легальное определение структуры бюджетного законодательства Российской Федерации содержится в ст. 2 БК РФ. Бюджетное законодательство, соответствующее объективным требованиям общественного развития страны — важнейшее условие успешного социально-экономического развития общества, повышения благосостояния его граждан. Поэтому не случайно проблемы бюджетного права всегда были в центре внимания ученых, занимающихся проблемами финансового права. В юридической литературе подробно освещалась история развития взглядов ученых по проблемам бюджетного права⁵.

Среди ученых, изучающих проблемы бюджетного права, еще в 50–80 годы прошлого века назывались имена М. И. Пискотина,

¹ Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М.; Харьков: Право, 2011. — С. 371.

² Там же.

³ Институты финансового права / под ред. д. ю. н. проф. Н. М. Казанцева. — М. ИЗИСП. — М.: ИД Юриспруденция, 2009. — С. 190.

⁴ СЗ РФ. — 2007. — № 14. — Ст. 1741.

⁵ Бельский К. С. Финансовое право / К. С. Бельский. — М.: Юристъ, 1994; Соколова Э. Д. К вопросу о развитии науки финансового права // Э. Д. Соколова // Фин. право. — 2003. — № 3; Рукавишников И. В. Метод финансового права / И. В. Рукавишников. — М.: Олма-Пресс, 2004; Грачева Е. Ю. История становления и развития науки финансового права / Е. Ю. Грачева // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М.; Харьков: Право, 2011. — С. 14–39.

В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина, Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой и др. Не утратили актуальности проблемы бюджетного права, как отмечалось ранее, и в настоящее время, особенно в связи с реформированием бюджетного и налогового законодательства, обусловленного развитием рыночных отношений в стране преодолением последствий мирового финансового кризиса и проведением административной реформы. Вопросы бюджетного права активно изучают Н. И. Химичева, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, А. Н. Козырин, Ю. А. Крохина, М. В. Карасева, А. Д. Селюков, О. В. Болтинова, Т. В. Конюхова, Е. В. Покачалова, Н. А. Шевелева и др.

В науке финансового права особое внимание уделяется исследованию таких понятий, как бюджет, бюджетное устройство, бюджетная система, система доходов и расходов бюджетов, межбюджетные трансферты, ответственность за нарушение бюджетного законодательства, а также бюджетный процесс.

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 всех фондов денежных средств, в своей совокупности образующих финансовую систему общества. В свою оче-

редь, из бюджета государства выделяются бюджетные средства в той или иной правовой форме для формирования различных фондов денежных средств. Существующие прямые и обратные связи между бюджетом государства и другими звеньями финансовой системы общества обеспечивают функционирование ее как единого целого образования¹.

Бюджетное право, непосредственно регулируя отношения, возникающие внутри бюджетной системы, также опосредует общественные отношения, возникающие между бюджетной системой и другими звеньями финансовой системы при создании и использовании иных фондов финансовой системы, в частности, определяет основы участия всех звеньев финансовой системы в формировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Конкретные взаимоотношения между бюджетной системой и тем или другим звеном финансовой системы опосредуется не только нормами бюджетного права, но и нормами других структурных подразделений финансового права, в частности, нормами налогового права. От устойчивости и стабильности бюджетной системы зависит состояние и функционирование всей финансовой системы страны. А от устойчивости стабильности отдельных звеньев финансовой системы зависит состояние бюджетной системы, т. е. между бюджетной системой и другими звеньями финансовой системы существует диалектическое единство. Ослабление любого звена финансовой системы, тем более бюджетной системы, скажется на общем ее состоянии и в конечном итоге отрицательно повлияет на соци-

¹ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М., 2003. — С. 7.

ально-экономическое развитие общества, на благосостояние граждан.

В литературе бюджет рассматривается не только в качестве экономической категории, но и в качестве правовой. 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.¹. В статье 1 названного закона Государственный бюджет СССР определялся как основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства². По мнению М. И. Пискотина, «это определение в основе своей представляется весьма удачным»³.

В ныне действующем бюджетном законодательстве РФ имеется иное определение бюджета. В соответствии со ст. 6 БК РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ⁴ 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 от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», 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, бюджет утверждается Законом.

Изучая проблемы бюджетного права зарубежных стран, Е. А. Рыжкова отмечает, что в настоящее время в зарубежных странах в зависимости от принадлежности страны к англосаксонской или континентальной правовой системе сложилось 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 отдельно⁵. В России и федеральный закон о федеральном бюджете, и законы субъектов Российской Федерации о региональных бюджетах принимаются по модели континентальных стран,— т. е. доходы и расходы утверждаются единым законом. Подобная модель существовала и в СССР.

Объединенного, утвержденного единым федеральным законом, государственного бюджета Российской Федерации нет. Есть

¹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин.— М.: Юрид. лит., 1971.— С. 17.

² Ведом. Верхов. Совета СССР.— 1959.— № 44.— Ст. 221.

³ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин.— М.: Юрид. лит., 1971.— С. 17.

⁴ В редакции 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» от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ // Рос. газ.— 2007.— 28 апр.

⁵ Финансовое право зарубежных стран: Сб. науч. тр. / под общ. ред. Г. П. Толстопятенко.— М.: МГИМО (У) МИД России, 2001.— Вып. 11.— С. 27.

самостоятельные бюджеты: федеральный бюджет, 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 века 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.

Понятие бюджетного устройства и бюджетной системы РФ относится к одной из дискуссионных проблем науки финансового права. В свое время М. И. Пискотин, комментируя БК РФ, отмечал, что «к сожалению, эта важная категория финансового права осталась неопределенной в действующей редакции БК РФ. Возможно, это и привело к некоторым композиционным огрехам, про-

явившимся в структуре Кодекса и связанным с неурегулированностью на законодательном уровне понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство»¹. По его мнению, «организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями составляет понятие “бюджетное устройство”»².

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»³. Однако в дальнейшем авторы без достаточных, на наш взгляд, 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;
- нормативно-правовой базы бюджетной деятельности»⁴.

Рассматривать вышеперечисленные системы в качестве элементов бюджетной

¹ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина.— М.: Экар, 2002.— С. 2, 6.

² Назв. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации.

³ Парыгина В. А. Бюджетная система РФ / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев, С. И. Мельников.— Серия «Учебники, учебные пособия».— Ростов н/Д: Феникс.— С. 16.

⁴ Там же.

системы вряд ли научно обоснованно, особенно включение 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 назначением, конкретным целевым содержанием, правовым режимом»¹.

В дальнейшем Н. И. Химичева подчеркивает, что «... такое объединение является условным и противоречивым уже в силу наименования: «государственные внебюджетные фонды» включены в бюджетную систему (местные внебюджетные фонды не упоминаются). К тому же эти фонды по своей сущности отличаются от государственных бюджетов конкретным целевым назначением, правовым режимом»².

Отрицательные мнения об объединении бюджетов и внебюджетных фондов в бюджетной системе высказывали и иные авторы³. Однако 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 целе-

сообразность включения внебюджетных фондов в бюджетную систему России, поскольку задачи, решаемые фондами, и правовой режим средств внебюджетных фондов соответствуют целям бюджетной системы страны»⁴. 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 и другие признаки существенно отличают их от государственного бюджета (федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ) 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 местных бюджетов, представляется целесообразным создать отдельную систему государственных и местных внебюджетных фондов, выделив государственные внебюджетные фонды из бюджетной системы России, с включением вновь созданной системы в качестве самостоятельного звена в финансовой системе страны.

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

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002. — С. 175, 176.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2008. — С. 204.

³ Родионова В. М. Современные требования к бюджетному законодательству / В. М. Родионова // Финансы. — 1998. — № 7. — С. 11.

⁴ Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева. — СПб.: Изд. Дом С.— Петерб. гос. ун-та, Изд-во Юрид. фак. С.— Петерб. гос. ун-та, 2004. — С. 27, 28.

Ю. А. Крохина определяет бюджетный федерализм как исходное начало бюджетной деятельности государств, 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 бюджета¹. Принцип федерализма относится к основным принципам всей финансовой деятельности России, поэтому он не может не проявляться при осуществлении важнейшего вида финансовой деятельности, каковым является бюджетная деятельность, и не может не найти отражение в структуре бюджетной системы страны и в межбюджетных отношениях между различными бюджетами, входящими в нее.

Подробно исследуя сущностные свойства бюджетной системы России, Н. А. Шевелева особое внимание уделяла принципу самостоятельности бюджетов и пришла к выводу, что «сущностью бюджетной системы России является унитаризм, а вовсе не федерализм»². При этом Н. А. Шевелева приводит достаточно аргументированные доказательства, свидетельствующие об ограничениях данного принципа не только текущим бюджетным законодательством, но и самим Бюджетным кодексом РФ. Можно привести и другие примеры ограничения самостоятельности бюджетов субъектов Федерации. Например, размеры доходов федерального бюджета и предусмотренные в нем значительные

объемы межбюджетных трансфертов, что свидетельствует о централизации в области бюджета и вытекающие из этого ограничения бюджетной самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований. Но тем не менее утверждать, что бюджетная система России относится к унитарным системам, нам представляется, недостаточно убедительным. При этом Н. А. Шевелева совершенно справедливо отмечает, что «... нельзя не признать объективности и неизбежности ограничений принципа самостоятельности бюджетов. Самостоятельность любого бюджета объективно ограничена его вхождением в бюджетную систему государства. Нельзя игнорировать также и состояние российской экономики, и в особенности региональные различия...»³. Последнее замечание Н. А. Шевелевой особенно важно, т. к. о региональных различиях нельзя забывать хотя бы потому, что в 90-е годы прошлого столетия, когда произошел развал СССР, первый Президент России провозгласил принцип «неограниченного суверенитета», в результате чего на территории России возникло 89 субъектов, некоторые из которых 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 последнее время?

Бюджетная система России, поскольку наше государство в соответствии с Конституцией РФ имеет федеративное устройство, не может не быть федеративным, свидетельство — три уровня бюджетов, но со значительными элементами централизации, обусловленной социально-экономическими и политическими условиями развития страны, необходимыми для подъема экономики,

¹ Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина; под ред. проф. Н. И. Химичевой. — М.: Норма, 2001. — С. 40.

² Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева. — СПб.: Изд. Дом С.— Петерб. гос. ун-та, Изд-во Юрид. фак. С.— Петерб. гос. ун-та, 2004. — С. 9.

³ Там же.

повышения жизненного уровня граждан, обеспечения безопасности государства. При этом необходимо иметь в виду, что в настоящее время руководство страны провозгласило курс на децентрализацию в области государственного управления и в сфере финансов.

Важнейшей проблемой 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 предоставления межбюджетных трансфертов. Отмена в БК РФ нормы, содержащей понятие «минимальная бюджетная обеспеченность», в соответствии с которой определялась минимально допустимая (точнее, необходимая — пояснение наше.— Э. С.) 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 способствует, по нашему мнению, сокращению существующего разрыва между бюджетами субъектов РФ, являющихся донорами, и бюджетами дотационных субъектов, которых большинство¹. А это — одна из сложнейших проблем правового регулирования бюджетной деятельности. БК РФ для осуществления бюджетной деятельности

наделяет Российскую Федерацию, субъектов 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 них².

И хотя, как правильно заметила Ю. А. Крохина, это право собственности Российской Федерации косвенно закреплено в БК РФ³, следует согласиться с мнением Л. Л. Бобковой⁴ 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 РФ.

Уменьшение количества налогов субъектов РФ и местных налогов при увеличении числа федеральных налогов, наблюдаемая зависимость 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 системы⁵, в правовой

² Финансовое право / под ред. А. А. Ялбулганова.— М., 2001.— С. 106.

³ Крохина Ю. А. Финансовое право России / Ю. А. Крохина.— М., 2004.— С. 263.

⁴ См.: Бобкова Л. Л. Проблемы закрепления компетенции государства в области финансов в условиях реформирования бюджетного законодательства / Л. Л. Бобкова // Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права: Тези доп. Міжнар. наук.— практ. конф., 23–24 листоп. 2007 р.; НДІ фін. права.— К.: ПП «Укртехнопринт», 2007.— С. 88–90.

⁵ Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы / Э. Д. Соколова.— С. 71.

¹ Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы / Э. Д. Соколова.— С. 71.

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 Российской 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.

Однако в юридической литературе обосновывается позиция о возможности и необходимости расширения источников бюджетных доходов за счет получения неналоговых доходов, в частности, при оказании государственных и муниципальных услуг¹.

В связи с этим необходимо отметить те изменения, которые произошли в правовом статусе государственных и муниципальных учреждений в последнее время, что не могло не повлиять на формирование доходов бюджетов за счет неналоговых источников.

Как известно, в советский период развития нашей страны учреждения здравоохранения, образования, культуры и других направлений, находящиеся вне сферы про-

изводства материальных благ, финансовые ресурсы на свое функционирование получали из Государственного бюджета СССР. Однако, поскольку выделяемых ассигнований было недостаточно, законодательство СССР закрепляло за ними право иметь источники доходов, не связанные с бюджетом. Эти доходы назывались внебюджетными, имели свой правовой режим, который определялся Положением о внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 26 июня 1980 г.²

Основным видом внебюджетных средств являлись специальные средства: доходы бюджетных учреждений, полученные от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности, приносящей доход. Специальные средства могли быть образованы только при наличии соответствующего разрешения Министерства финансов СССР, Министерства финансов союзной республики, в том числе Министерства финансов РСФСР. По источникам образования специальные средства были очень многообразны. К ним относилась арендная и квартирная плата от зданий и помещений, доходы от эксплуатации транспорта, производственной деятельности учебно-вспомогательных подсобных предприятий и хозяйств, доходы лечебно-трудовых мастерских от работы лиц, находящихся на излечении, и т. д.³. Указанные средства получили название «внебюджетные средства» и использовались только на цели конкретного учреждения в соответствии со специально утвержденной сметой.

¹ Боженок С. Я. Правовое регулирование государственных неналоговых доходов / С. Я. Боженок. — М.: Моск. Ин-т права, 2006; Он же. Финансово-правовое регулирование доходов бюджетной системы Российской Федерации / С. Я. Боженок. — М.: Прогресс, 2011.

² СП СССР. — 1980. — № 20. — Ст. 117.

³ Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 349–351.

Институт «Внебюджетные средства», его значение для создания финансовой базы функционирования бюджетных учреждений изучался учеными, в частности, много внимания ему уделяла известный ученый Д. А. Бекерская¹.

Институт внебюджетных средств имел большое значение для дополнительного финансового обеспечения учреждений, организаций, получающих ассигнования из различных бюджетов бюджетной системы страны до вступления в действие БК РФ, изменившего правовой режим данного института.

БК РФ подразделил доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы на налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Изменив правовой режим доходов, полученных от использования имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности, от платных услуг, оказываемых государственными и муниципальными бюджетными учреждениями, которые по ранее действующему бюджетному законодательству носили название «внебюджетных средств» и использовались в качестве дополнительного источника финансирования, законодатель понизил заинтересованность соответствующих субъектов в расширении данного вида деятельности, приносящего дополнительные доходы, так необходимые бюджетным организациям при наличии постоянного недофинансирования их потребностей из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. В период с 2000 по 2011 г. только в случаях, прямо предусмотренных в законе, хозяйствующий субъект мог использовать неналоговые

доходы на финансовое обеспечение своих потребностей. Так, например, образовательные учреждения в соответствии с Законом РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266–1 могли доходы от платных услуг использовать в качестве дополнительного источника финансирования. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ² расширил перечень бюджетных учреждений, имеющих право использовать доходы от сдачи в аренду государственного или муниципального имущества, переданного им в оперативное управление; доходы от платных услуг и иной приносящей доход деятельности. В указанный перечень были включены бюджетные учреждения не только образования, но и культуры, искусства, здравоохранения, науки, а также архивные учреждения. При этом был предусмотрен и порядок использования этих доходов, до дня вступления в силу специального федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств, поступающих от различных видов хозяйственной деятельности, приносящей доход. Такой специальный федеральный закон не был принят. Но был принят Федеральный закон от 08. 05. 2010. № 83 –ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», который внес существенные изменения в порядок финансирования деятельности государственных и муниципальных учреждений, в том числе и в правовой режим денежных средств, полученных ими от различных видов деятельности, приносящей доход.

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с названным Федеральным законом казенные учреждения, вне зависимо-

¹ Бекерская Д. А. Правовое регулирование специальных (внебюджетных) средств: учеб. пособие / Д. А. Бекерская. — Одесса, 1973.

² Рос. газ. — 2007. — 28 апр.

сти от направления их деятельности, будут иметь в качестве источника финансирования только средства соответствующего бюджета. Полученные ими дополнительные средства от иных источников относятся к неналоговым доходам бюджета и перечисляются в полном объеме в соответствующий бюджет.

Бюджетные и автономные учреждения имеют различные источники и формы финансирования. Для выполнения государственных или муниципальных заданий по оказанию государственных или муниципальных услуг (выполнения работ) они могут получить из федерального, регионального или местного бюджета субсидии или бюджетные инвестиции. Значительную роль в формировании их доходов будут играть средства, полученные в результате осуществления ими, например, платных услуг, т.к. полученные финансовые ресурсы будут использоваться ими на финансирование собственных потребностей¹.

Различные доходы, поступающие в бюджеты бюджетной системы, как правило, обезличиваются, за исключением средств целевых бюджетных фондов 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»². Интересное исследование су-

ности 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)³.

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 используемый 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 от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ отменил с 01.01.08 действие ст. 17 БК РФ «Целевой бюджетный фонд». Каковы причины, послужившие основанием для отмены данной статьи Бюджетного кодекса РФ? А. А. Саттарова, например, считала, что отмена данной статьи связана непосредственно с переходом государства к среднесрочному финансовому планированию, т.к. с принятием технологии среднесрочного финансового планирования у государства не должно возникать обязательств перед гражданами, которые бы федеральный бюджет, исходя из федерального законодательства, не исполняли⁴. Вряд ли можно принять данное высказывание за исчерпывающий ответ на поставленный вопрос, поскольку целевые бюджетные фонды — это часть федерального бюджета, за счет средств которого

¹ Яговкина В. А. Основные направления реформирования финансов учреждений как децентрализованных фондов публичных денежных средств / В. А. Яговкина. — Принципы финансового права: Материалы междунар. науч.— практ. конф.— Харьков: Право, 2012.— С. 303.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.— 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Юристъ, 2002.— С. 178.

³ Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права: автореф. дис. ... канд.

юрид. наук / А. А. Саттарова.— М., 2007.— С. 7, 15.

⁴ Там же.— С. 9.

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 результат, 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 результата.

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. лежало в основе отмены вышеназванной статьи БК РФ.

Итак, завершая рассмотрение обозначенной темы, необходимо отметить, что бюджетная деятельность является важнейшим видом финансовой деятельности государства и муниципальных образований в силу того, что именно в результате ее реализации государство и местное самоуправление обеспечиваются финансовыми ресурсами, необходимыми им для выполнения задач и функций по управлению обществом. Бюджетная деятельность, ее цели и направления, основные параметры осуществления, как и всей финансовой деятельности государства, определяются финансовой политикой государства, которая является одной из форм правовой политики государства, определяющей основу всей государственной политики, как внешней, так и внутренней.

Библиография

1. Бекерская Д. А. Правовое регулирование специальных (внебюджетных) средств: учеб. пособие / Д. А. Бекерская.— Одесса, 1973.;
2. Бельский К. С. Финансовое право / К. С. Бельский.— М.: Юристъ, 1994.;
3. Боженок С. Я. Правовое регулирование государственных неналоговых доходов / С. Я. Боженок.— М.: Моск. Ин-т права, 2006.;
4. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова.— М., 2003.;
5. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева.— М. ИЗиСП.— М.: ИД Юриспруденция, 2009.;
6. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина.— М.: Экар, 2002.;
7. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина; под ред. проф. Н. И. Химичевой.— М.: Норма, 2001.;
8. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой.— М.; Харьков: Право, 2011.;
9. Парыгина В. А. Бюджетная система РФ / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев, С. И. Мельников.— Ростов н/Д: Феникс.;

10. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин.— М.: Юрид. лит., 1971.;
11. Родионова М. В. Современные требования к бюджетному законодательству / В. М. Родионова // Финансы.— 1998.— № 7.;
12. Рукавишников И. В. Метод финансового права / И. В. Рукавишников.— М.: Олма-Пресс, 2004.;
13. Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Саттарова.— М., 2007.
14. Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина.— М.: Юрид. Лит., 1982.;
15. Соколова Э. Д. К вопросу о развитии науки финансового права / Э. Д. Соколова // Фин. Право.— 2003.— № 3.;
16. Финансовое право зарубежных стран: сб. науч. Тр. / под общ. Ред. Г. П. Толстопятенко.— М.: МГИМО (У) МИД России, 2001.— Вып. 11.;
17. Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. Ред. М. В. Карасева.— М.: Юристъ, 2002.;
18. Финансовое право: учебник / отв. Ред. Н. И. Химичева.— 4-е изд., перераб. И доп.— М.: Норма, 2008.;
19. Химичева Н. И. Субъекты бюджетного права / Н. И. Химичева.— Саратов, 1979.
20. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева.— СПб.: Изд. Дом. С.— Петерб. Гос. ун-та, изд-во Юрид. фак. С.— Петерб. Гос. ун-та, 2004.;
21. Яговкина В. А. Основные направления реформирования финансов учреждений как децентрализованных фондов публичных денежных средств / В. А. Яговкина.— Принципы финансово-го права: Материалы междунар. науч.— практ. Конф.— Харьков: Право, 2012

References (transliterated)

1. Bekerskaya D. A. Pravovoe regulirovanie spetsial'nykh (vnebyudzhethnykh) sredstv: ucheb. posobie / D. A. Bekerskaya.— Odessa, 1973.;
2. Bel'skii K. S. Finansovoe pravo / K. S. Bel'skii.— М.: Yurist'', 1994.;
3. Bozhenok S. Ya. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennykh nenalogovykh dokhodov / S. Ya. Bozhenok.— М.: Mosk. In-t prava, 2006.;
4. Gorbunova O. N. Finansovoe pravo i finansovyi monitoring v sovremennoi Rossii / O. N. Gorbunova.— М., 2003.;
5. Instituty finansovogo prava / pod red. N. M. Kazantseva.— М. IZiSP.— М.: ID Yurisprudentsiya, 2009.;
6. Kommentarii k Byudzhetnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii / pod red. A. N. Kozyrina.— М.: Ekar, 2002.;
7. Krokhina Yu. A. Byudzhetnoe pravo i rossiiskii federalizm / Yu. A. Krokhina; pod red. prof. N. I. Khimichevoi.— М.: Norma, 2001.;
8. Ocherki finansovo-pravovoi nauki sovremennosti: monografiya / pod obshch. red. L. K. Voronovoi i N. I. Khimichevoi.— М.; Khar'kov: Pravo, 2011.;
9. Parygina V. A. Byudzhetnaya sistema RF / V. A. Parygina, A. A. Tedeev, S. I. Mel'nikov.— Rostov n/D: Feniks.;
10. Piskotin M. I. Sovetskoe byudzhetnoe pravo (osnovnye problemy) / M. I. Piskotin.— М.: Yurid. lit., 1971.;
11. Rodionova M. V. Sovremennye trebovaniya k byudzhetnomu zakonodatel'stvu / V. M. Rodionova // Finansy.— 1998.— № 7.;
12. Rukavishnikova I. V. Metod finansovogo prava / I. V. Rukavishnikova.— М.: Olma-Press, 2004.;

13. Sattarova A. A. Fond kak institut finansovogo prava: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A. A. Sattarova.— M., 2007.
14. Sovetskoe finansovoe pravo: uchebnyk / pod red. V. V. Bescherevnykh, S. D. Tsyapkina.— M.: Yurid. Lit., 1982.;
15. Sokolova E. D. K voprosu o razvitiu nauki finansovogo prava / E. D. Sokolova // Fin. Pravo.— 2003.—№ 3.;
16. Finansovoe pravo zarubezhnykh stran: sb. nauch. Tr. / pod obshch. Red. G. P. Tolstopyatenko.— M.: MGIMO (U) MID Rossii, 2001.— Vyp. 11.;
17. Finansovoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnyk / otv. Red. M. V. Karaseva.— M.: Yurist'', 2002.;
18. Finansovoe pravo: uchebnyk / otv. Red. N. I. Khimicheva.— 4-e izd., pererab. I dop.— M.: Norma, 2008.;
19. Khimicheva N. I. Sub''ekty byudzhethnogo prava / N. I. Khimicheva.— Saratov, 1979.
20. Sheveleva N. A. Byudzhethnaya sistema Rossii: opyt i perspektivy pravovogo regulirovaniya v period sotsial'no-ekonomicheskikh reform / N. A. Sheveleva.— SPb.: Izd. Dom. S.— Peterb. Gos. un-ta, izdvo Yurid. fak. S.— Peterb. Gos. un-ta, 2004.;
21. Yagovkina V. A. Osnovnye napravleniya reformirovaniya finansov uchrezhdenii kak detsentralizovannykh fondov publichnykh denezhnykh sredstv / V. A. Yagovkina.— Printsipy finansovogo prava: Materialy mezhdunar. nauch.— prakt. Konf.— Khar'kov: Pravo, 2012