

§ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Болтинова О. В.

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФОНДОВ В СОСТАВЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В данной статье рассматривается функционирование фондов в составе федерального бюджета Российской Федерации. Автор выделяет следующие виды фондов, существующих в российском законодательстве: 1) Резервный фонд, связанный с использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета; 2) фонд национального благосостояния; 3) Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций); 4) Резервный фонд Президента Российской Федерации; 5) Федеральный дорожный фонд; 6) фонды, связанные с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из федерального бюджета. Автор рассматривает историю возникновения и разделения Стабилизационного фонда. В статье рассматриваются новации в сфере функционирования фондов, а также функционирование данных фондов в иностранных государствах. Автор выделяет следующие системы управления средствами этих фондов: 1) государственное управление средствами суверенных фондов; 2) негосударственное управление средствами суверенных фондов. В статье указываются пути развития государственного сбережения в Российской Федерации, а также происходит анализ функционирования межбюджетных трансфертов в Российской Федерации.

Ключевые слова: Фонды, Межбюджетные трансферты, Стабилизационный фонд, Резервные фонды, Нефтегазовый трансферт, Управление средствами фондов, Бюджетные ассигнования, Дотация, Субсидия, Субвенция.

Review. the article concerns the issues of funds functioning in the federal budget of the Russian Federation. The author singles out the following types of funds in the Russian legislation: the 1. Reserve funds related to oil and gas income of the federal budget; 2. national welfare; 3. reserve funds of the state executive bodies and local administrations; 4. Reserve fund of the President of the Russian Federation; 5. The federal roads fund; 6. Funds for inter-budgetary transfers provided from the federal budget. The author studies the history of formation and division of the Stabilization Fund. The article contains evaluation of the novelties in the sphere of funds functioning and funds functioning in the foreign states. The author singles out the following systems for managing the finances of these funds: 1) state administration of finances from the sovereign funds; 2. Non-governmental management of finances from

the sovereign funds. The article also points out the ways of development for the state savings in the Russian Federation, as well as the analysis of the inter-budgetary transfers in the Russian Federation.
Keywords: *funds, inter-budgetary transfers, Stabilization Fund, Reserve Funds, oil-and gas transfers, managing the fund finances, budget assignments, donation, subsidy, subvention.*

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 общественных отношений¹.

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.

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет первостепенное значение для Российской Федерации с точки зрения обеспечения устойчивости бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и экономического роста.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований непосредственно связана с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Бюджет является основным централизованным фондом денежных средств, занимает центральное место в финансовой системе Российской Федерации и обеспечивает выполнение задач

и функций, стоящих перед государством и муниципальными образованиями.

Степашин С. В. отмечает, что «бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, поэтому ему присущи все функции, принадлежащие финансам:

- перераспределение валового внутреннего продукта;
- государственное регулирование и стимулирование экономики;
- финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства;

– контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств»². Государственный бюджет представляет особую форму перераспределительных отношений, связанную с обособлением части национального дохода в собственность всего государства (или субъекта РФ) и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его государственно-территориальных образований. Сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы³.

В этой связи хотелось обратить внимание на фонды, функционирующие в составе федерального бюджета.

Если исследовать современное бюджетное законодательство, то в составе федерального бюджета существует несколько фондов, ко-

¹ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. — М.: Юриспруденция, 2009. — С. 153.

² Степашин С. В. Конституционный аудит / С. В. Степашин. — М.: Наука, 2006. — С. 190.

³ Указ. соч. С. 190–191.

торые аккумулируют публичные финансы и направлены на реализацию задач и функций государства в целом.

К таким фондам следует отнести:

- Резервный фонд, связанный с использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета (ст. 96.9 БК РФ);
- фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ);
- Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) — ст. 81 БК РФ;
- Резервный фонд Президента Российской Федерации (ст. 82 БК РФ);
- Федеральный дорожный фонд;
- фонды, связанные с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из федерального бюджета (Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — ст. 131 БК РФ; Федеральный фонд софинансирования расходов — ст. 132 БК РФ; Федеральный фонд компенсаций — ст. 133 БК РФ).

В Российской Федерации в 2004 году был создан Стабилизационный фонд. В него перечислялись государственные доходы от добычи и экспорта нефти (в части экспортных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых) при превышении мировой цены на нефть. Стабилизационный фонд выполнял следующие функции:

- являлся встроенным стабилизатором;
- обеспечивал дополнительную устойчивость государственным финансам;
- мог служить источником финансирования инвестиционных программ, обеспечивающих снижение бюджетных расходов будущих периодов.

Активами фонда распоряжалось Правительство Российской Федерации.

С 1 февраля 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на две части: Резервный фонд (3 069 млрд. руб.) и Фонд национально-

го благосостояния (782,8 млрд. руб.). Общий объем средств, который зачисляется на счет нефтегазового трансферта, установлен бюджетным законодательством и привязан к размеру валового внутреннего продукта (ВВП): на 2008 год — 6,1% ВВП, на 2009 год — 5,5%, на 2010 год — 4,5%, а после 2010 года данный объем фиксируется в размере 3,7% ВВП.

Бюджетная политика в 2011–2013 гг. призвана способствовать восстановлению макроэкономической сбалансированности на основе уменьшения зависимости бюджетных обязательств от нефтегазовых ресурсов и постепенного снижения дефицита федерального бюджета, а также созданию условий для активизации модернизации экономики, в том числе за счет структурных преобразований в сфере образования и здравоохранения.

К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти (ст. 96. 6 БК РФ).

Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Статьей 96.9 БК РФ предусмотрено создание Резервного фонда, который представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения

указанного трансферта¹. Резервный фонд формируется за счет: нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины, а также доходов от управления средствами Резервного фонда.

С 2009 г. Минфин России перешел на новую методику расчета доходности средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния — на основе корзины валют. Ранее на доходность средств фондов существенное влияние оказывало колебание курса валют. С 2009 г. средства Резервного фонда стали использоваться на сбалансирование федерального бюджета, а Фонда национального благосостояния — в форме кредитов — на стабилизацию банковской системы и поддержание фондового рынка. Первоначально планировалось, что средств, аккумулированных в Резервном фонде, должно хватить минимум на три года для покрытия финансового нефтегазового трансферта в случае падения цен на энергоресурсы.

Фонд национального благосостояния (ст. 179.4 БК РФ) формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в случае если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния

¹ Действие п. 1 ст. 96. 9 БК РФ в части, касающейся целей использования средств Резервного фонда, приостановлено до 1 января 2013 г. ФЗ от 09.04.2009 г. № 58-ФЗ.

осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации². Целями управления средствами Резервного фонда являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Средства этого фонда размещаются на счетах по учету средств фондов в разрешенной иностранной валюте (доллары США, евро, фунты стерлингов), открытых в Центральном банке РФ на основании договора банковского счета между Федеральным казначейством и Центральным банком РФ. За пользование денежными средствами, размещенными на счетах этих фондов Центральный банк РФ уплачивает проценты, установленные договором банковского счета. Центральный банк РФ выступает основным агентом Минфина России по управлению средствами фондов. Следует заметить, что информация по использованию средств Резервного фонда Центральным банком РФ не доводится до широких слоев населения, что не дает возможности определить реальную эффективность управления этими средствами и ведет на практике к отсутствию прозрачности бюджетной деятельности.

Постановлениями Правительства Российской Федерации «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»³ и «О порядке управления средствами Резервного фонда»⁴ устанавливается Перечень требований к финансовым активам и Перечень операций с финансовыми активами, в которые могут размещаться средства фондов. Согласно перечням формируется

² О порядке управления средствами Резервного фонда: Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 г. № 955 // СЗ РФ.— 2008.— № 1.— Ст. 13.

³ СЗ РФ.— 2008.— № 4.— Ст. 270.

⁴ СЗ РФ.— 2008.— № 1.— Ст. 1.

виртуальная модель портфеля финансовых инструментов, по которому рассчитывается средняя доходность (виртуальная).

За пользование средствами фондов Центральный банк РФ выплачивает проценты, равные величине средней доходности виртуальной модели портфеля.

Необходимо также повысить прозрачность механизма управления и предпринять попытку избежать косвенной стратегии управления средствами фондов, которая существует потому, что финансовые активы с высоким уровнем риска (долговые обязательства и акции юридических лиц и паи инвестиционных фондов) не входят в перечень активов, разрешенных для проведения с ними операций Банком России.

Вышеуказанные фонды создаются в тех государствах, бюджет которых сильно зависит от конъюнктурных факторов, как правило, мировых цен на сырьевые товары. Некоторые страны накапливают средства в таких фондах на тот период, когда недра будут истощены. Данные фонды могут называться: стабилизационный фонд, фонд будущих поколений, Резервный фонд, суверенный фонд благосостояния.

Суверенный фонд благосостояния (Sovereign Wealth Fund (SWF)) — специальный денежный фонд, который используется для стабилизации государственного бюджета в периоды снижения государственных доходов и (или) для государственных нужд в долгосрочной перспективе¹. Организационная форма возможна в виде фонда или инвестиционной корпорации².

Функции этих фондов, как правило, таковы:

- во-первых, средства фонда могут быть использованы для покрытия дефицита

госбюджета в момент неблагоприятной конъюнктуры;

- во-вторых, в период высоких цен на сырьевые фонды позволяет аккумулировать избыточные экспортные поступления. Рост экспортной выручки приводит, как правило, к быстрому укреплению национальной валюты. Само по себе такое укрепление не является угрозой для экономики, однако постоянные колебания валютных курсов вслед за колебаниями ценовой конъюнктуры создают макроэкономическую нестабильность и не позволяют компаниям избрать определенную стратегию — приспособиться к низкому либо высокому курсу. Кроме того, в условиях высоких административных барьеров и сильного монополизма (что характерно для большинства стран — экспортеров ресурсов) увеличение экспортных поступлений приводит к росту инфляции.

Помимо экономических задач, суверенный фонд благосостояния выполняет политическую задачу предотвращения быстрого роста государственных расходов. Госрасходы, как правило, невозможно оперативно уменьшить вслед за падением доходов. В результате в периоды неблагоприятной конъюнктуры это может приводить к крупным дефицитам госбюджета, невыполнению обещанных социальных обязательств и к дефолту по государственным долгам. Подобные последствия гораздо более разрушительны для экономики, чем колебания объема госбюджета сами по себе³.

Существуют различные модели систем управления средствами этих фондов:

1. Государственное управление средствами суверенных фондов:

¹ <http://www.wikipedia.com/>

² <http://www.swfi.nstitute.org/> — Sovereign Wealth Fund Institute

³ Сахаров А. А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России / А. А. Сахаров // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии.— 2008, нояб.— дек.— № 6.

- Норвежским государственным пенсионным фондом владеет Министерство финансов, а управляет Центральный банк страны;
- Кувейтский Резервный фонд будущих поколений управляется инвестиционным агентством, принадлежащим правительству Кувейта. Для осуществления инвестиций агентство проводит отбор и найм управляющих менеджеров;
- Национальным фондом Республики Казахстан управляет Центральный банк Казахстана;
- управление инвестиционным портфелем Трастового фонда наследственных сбережений Альберты (Канада) осуществляется департаментом инвестиционного менеджмента Министерства финансов Альберты;

2. Негосударственное управление средствами суверенных фондов:

- в Сингапуре и Китае были созданы специализированные корпорации: соответственно Темасек и Китайская Инвестиционная Корпорация;
- в ОАЭ существует несколько суверенных фондов, управление которыми осуществляется специальными управляющими (негосударственными);

Постоянный нефтяной фонд штата Аляска находится под управлением частной корпорации, которая нанимает менеджеров для осуществления инвестирования средств фонда¹.

Суверенные фонды благосостояния могут превратиться к 2015 году в ведущую силу мировой экономики. При этом объемы продукции и услуг, производимых активами, контролируемые этими фондами, могут превзойти

по размерам аналогичные показатели экономики США.

На конец 2007 года совокупные инвестиционные средства мировых суверенных фондов благосостояния достигли 3,5 трлн. долл. США. Согласно подсчетам газеты Financial Times, к 2015 году их активы могут составить 15 трлн. долл. США. При этом они ведут активную инвестиционную политику. Так, в 2007 году эти фонды инвестировали 80 млрд. долл. США в банковский сектор США.

По мнению одного из руководителей Global Insight Яна Рэндолфа, суверенные фонды являются новейшей ведущей силой мирового финансового рынка, которая идет на смену хедж-фондам и частным инвестиционным фондам. Они также сменили Центробанки в качестве крупнейшего заемщика.

В результате страны ЕС и США сейчас разрабатывают в экстренном порядке меры по защите стратегических отраслей своих экономик и даже отдельных компаний от «излишнего» присутствия в них мощных иностранных инвесторов в лице госфондов. Один из вариантов, который предлагают США,— это отказ представителей подобных суверенных фондов благосостояния участвовать в принятии «стратегических» решений².

Таким образом, государственное сбережение является ответственной финансовой политикой, проводимой в целях стабилизации социально-экономического развития³. Государственные сбережения обеспечивают стабилизацию экономики и повышение устойчивости социально-экономического развития. Их роль проявляется: во-первых, в обеспече-

¹ Сахаров А. А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России / А. А. Сахаров // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии.— 2008, нояб.— дек.— № 6.

² <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=779981&ct=news>

³ Под государственными сбережениями федерального бюджета следует понимать запасы валютно-финансовых и иных ликвидных средств, принадлежащие федеральному бюджету и не предназначенные для текущего расходования.

нии стабильности доходов и расходов федерального бюджета, а, по сути, и всей бюджетной системы страны. Бюджет выступает гарантом будущих социальных, военных и прочих расходов государства, страхуя от их резкого снижения; во-вторых, в повышении устойчивости национальной экономики и защите ее от внешних шоков, от негативных воздействий изменения конъюнктуры в мировой экономике за счет стабилизации монетарных показателей в рамках колебаний цен на экспортные товары.

По мнению ряда авторов, развитие государственного сбережения в России должно происходить по двум направлениям:

- во-первых, необходимо более полное сбережение конъюнктурных доходов федерального бюджета. Существующий ныне механизм расчета нефтегазовых доходов не позволяет государству сберегать в полной мере все конъюнктурные доходы. Так, необходимо в состав нефтегазовых доходов включать прибыль компаний нефтегазового комплекса, которая также подвержена циклическим изменениям в рамках подъема и падения цен на энергоресурсы;
- во-вторых, необходимо отнести к средствам Фонда национального благосостояния акции компаний, находящиеся в собственности РФ и под оперативным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Стоимость таких пакетов акций превосходит объемы средств, аккумулированных в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, и является скрытой частью айсберга накопленных государственных сбережений. Это позволит осуществить переход с политики безфондового управления этими пакетами акций на режим Фонда национального благосостояния и повысит прозрачность управления всеми государственными сбережениями в России, а не только теми, что были созданы

за счет нефтегазовых доходов. Величина средств, аккумулированных государством в данных акциях, до сих пор нигде не публиковалась, поэтому общественности о действительных масштабах накопленных государственных сбережений в России не известно. Отнесение данных акций в состав Фонда национального благосостояния сможет повысить доверие иностранных инвесторов и международных финансовых институтов к России, имеющей официально зафиксированные в данном фонде столь значительные финансовые активы¹.

Однако в составе расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предусмотрено создание иных Резервных фондов — Резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) — Резервного фонда Правительства Российской Федерации, Резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Резервных фондов местных администраций².

Размер Резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов. Средства Резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение неподвижных

¹ Сухарев А. Н. О государственных сбережениях федерального бюджета / А. Н. Сухарев // Финансы.— 2009, нояб.— № 11.

² Об утверждении Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий: Постановление Правительства РФ от 13.10.2008 № 750 // СЗ РФ.— 2008.— № 42.— Ст. 4822.

расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Бюджетные ассигнования Резервного фонда Правительства Российской Федерации, Резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Резервного фонда местной администрации, предусмотренные в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета используются по решению соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

Статьей 82 БК РФ регламентировано создание Резервного фонда Президента Российской Федерации. Федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание Резервного фонда Президента Российской Федерации в размере не более 1 процента утвержденных расходов федерального бюджета. Средства Резервного фонда Президента Российской Федерации используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Использование бюджетных ассигнований Резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

Так, например в 2011 г., средства Резервного фонда Президента были выделены в размере 39,75 млн. рублей Минздравсоцразвития России для учреждений здравоохранения и социального обслуживания¹. Минздравсоцразвития России обеспечило контроль за целевым расходованием выделенных средств и представило

¹ См. Распоряжение Президента РФ от 8 апреля 2011 г. № 216-рп.

в Администрацию Президента Российской Федерации отчет о целевом расходовании выделенных средств. Полномочные представители Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах обеспечили проверку исполнения настоящего распоряжения.

Также была оказана помощь в размере 4,89 млн. рублей правительству Орловской области для Никольской средней общеобразовательной школы имени А. С. Жадова (Орловская обл., Свердловский р-н, с. Никольское) на проведение капитального ремонта. Правительство Орловской области обеспечило контроль за целевым назначением, результативностью и эффективностью расходования выделенных средств и представило в Администрацию Президента Российской Федерации отчет о расходовании выделенных средств².

Таким образом, законодатель выделяет в БК РФ несколько видов Резервных фондов, образуемых в составе федерального бюджета, которые отличаются по источнику формирования, целям и задачам использования, вопросами контроля за использованием средств данных фондов.

В составе бюджетов могут быть созданы и целевые бюджетные фонды, которые используются на определенные цели соответственно своему предназначению³. Как отмечает Э. Д. Соколова⁴, в свое время исследованием данного вопроса занималась А. А. Саттарова, которая выделяла две группы фондов: фонды, выделенные за пределы бюджетной системы (государственные внебюджетные фонды)

² Распоряжение Президента РФ от 22 ноября 2011 г. № 755-рп.

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

⁴ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. — М.: Юриспруденция, 2009. — С. 200.

и фонды, образуемые в составе бюджетной системы государства (бюджетные фонды)¹. Однако обратимся к целевым бюджетным фондам.

Следует заметить, что ранее в БК РФ было закреплено легальное определение целевого бюджетного фонда, который рассматривался как фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете². Состав данных фондов определялся ежегодным законом о бюджете на текущий год. В качестве таковых выступали: Федеральный дорожный фонд, Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии и др. С 1 января 2008 г. было отменено действие ст. 17 БК РФ. Существуют различные точки зрения по вопросу отмены данных фондов. Так, А. А. Саттарова утверждает, что отмена данной статьи 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 исполняли³.

Однако Э. Д. Соколова отмечает, что целевые бюджетные фонды — это часть федерального бюджета, за счет средств которого и погашаются разнообразные обязательства государства. И далее указывает, что отмена ст.

17 БК РФ обусловлена повсеместным внедрением программно-целевого метода планирования государственных расходов, ориентированных на конечный результат, поскольку утвержденные программы изначально предусматривают использование различных форм финансового обеспечения, в том числе дотаций, субвенций, субсидий в необходимом объеме.

Н. А. Шевелева⁴ высказывает мнение, что создаваемые в 2002, 2003 годах целевые бюджетные фонды, за исключением Фонда реформирования региональных финансов, не имели полноценного статуса целевого бюджетного фонда, поскольку были лишены собственных источников формирования (данный вывод применим и к целевым бюджетным фондам, существовавшим в последующие годы), можно, вероятно предположить, что такое несоответствие содержания нормы ст. 17 БК РФ реально создаваемым целевым бюджетным фондам также явилось основанием отмены данной статьи БК РФ.

Дорожные фонды функционировали в Российской Федерации с 1991 по 2000 гг. включительно, а затем были упразднены с 1 января 2001 г. в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год»⁵ от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ.

Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ от 06.04.2011 г. № 68-ФЗ была введена ст. 179.4, посвященная дорожным фондам.

Согласно ст. 179.4 дорожный фонд — часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных

¹ Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Саттарова. — М., 2007. — С. 7, 15.

² См. ст. 17 БК — утратила силу ФЗ от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

³ Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Саттарова. — М., 2007. — С. 9.

⁴ Шевелева Н. А. Бюджетная система России / Н. А. Шевелева. — С. 67.

⁵ СЗ РФ. — 2001. — № 1 (ч. 1). — Ст. 2.

⁶ СЗ РФ. — 2011. — № 15. — Ст. 2041.

дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды. Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на 2011 г. установлен в размере 254 100 000,0 тыс. рублей. Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере не менее суммы установленного настоящей статьей базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, скорректированного с учетом прогнозируемого уровня инфляции на очередной финансовый год и плановый период, и прогнозируемого объема доходов федерального бюджета от источников, установленных ст. 179.4 БК РФ.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается Правительством Российской Федерации¹.

Бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в очередном финансовом году. Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда подлежит корректировке в очередном

финансовом году с учетом разницы между фактически поступившим в отчетном финансовом году и прогнозированным при формировании объемом указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета. Указанная разница, при ее положительном значении, подлежит уменьшению на величину отклонения в отчетном финансовом году фактического объема ассигнований Федерального дорожного фонда от суммы прогнозируемого объема указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета и базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на соответствующий финансовый год.

Объем поступлений от акцизов на нефтепродукты лишь учитывается для определения объема расходов дорожного фонда. Принцип совокупного покрытия расходов бюджетов остается неизменным. Именно поэтому федеральный дорожный фонд формируется как бюджетный фонд, а его наполнение осуществляется за счет общего объема доходов федерального бюджета².

Таким образом, дорожный фонд представляет собой целевой бюджетный фонд, предназначенный для управления определенными публичными расходами — расходами на создание и содержание автотранспортной инфраструктуры.

По данным, приведенным в 2010 г. Представительством Всемирного банка в России в докладе об экономике России, состояние российской транспортной инфраструктуры для страны с уровнем доходов выше среднего в целом неудовлетворительное, при этом оно ухудшается в результате недоинвестирования в содержание и ремонт. В соответствии с опубликованным Индексом открытости национальных экономик для международной

¹ О порядке формирования и исполнения бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда и о внесении изменений и в Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2011 г. № 1206 // СЗ РФ.— 2012.— № 7.— Ст. 849.

² Кузин И. Р. Новая жизнь дорожных фондов / И. Р. Кузин // Бюджет.— 2010, дек.— № 12.

торговли за 2010 г. (2010 Enabling Trade Index), Россия находится на 48-м месте по показателю доступности и качества транспортной инфраструктуры. При этом качество автодорожной инфраструктуры оценивается на самом низком уровне: Россия занимает только 111-е место — почти в самом конце. Всемирный банк приводит сведения и из других источников, свидетельствующие о плачевном состоянии автомобильных дорог в России: по данным Росстата, в 2008 г. коэффициент износа основных фондов инфраструктуры автодорожного транспорта достиг 48%; исследование федеральной автодорожной сети показало, что большая часть дорог не отвечает минимальным требованиям эксплуатационного качества (Автодор, Программа деятельности государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2015), 31 декабря 2009 г.). Такое состояние автотранспортной инфраструктуры — большой недостаток для страны с ресурсоемкой экономикой, при этом зависящей от транспортировки экспортных товаров и услуг¹.

Следует согласиться с мнением Н. Г. Костиковой², что в современных условиях функционирование дорожных фондов должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечить:

- во-первых — аккумулярование доходов для финансирования затрат государства на создание и содержание автотранспортной инфраструктуры;
- во-вторых — эффективность и прозрачность автодорожных расходов, включая организацию финансового контроля

за целевым, обоснованным и экономным использованием указанных средств.

Необходимо отметить, что с целью аккумулярования в дорожных фондах денежных средств, БК РФ закрепил за этими целевыми бюджетными фондами собственные источники доходов, которые будут способствовать своевременному их пополнению.

Также важной является норма БК РФ, предусматривающая возможность направлять бюджетные ассигнования дорожных фондов, не использованных в текущем финансовом году, на увеличение бюджетных ассигнований соответствующего дорожного фонда в очередном финансовом году. Данный подход, по мнению многих авторов, позволит осваивать денежные средства в соответствии с результатами работ, выполненных в автодорожной сфере, без привязки к ежегодному исполнению бюджета.

Также в будущем целесообразно законодательно закрепить возможность инвестирования временно свободных ресурсов дорожных фондов. Такая практика существует в США, где средства Дорожного фонда США вкладываются в ценные бумаги, что позволяет получать дополнительный доход³.

Далее перейдем к фондам, связанным с межбюджетными трансфертами. В настоящее время идет процесс совершенствования межбюджетных отношений. Взаимоотношения трех уровней бюджетной системы должны обеспечивать вертикальное и горизонтальное выравнивание с целью достижения социальной справедливости, экономического роста и целостности государства. Оптимальное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, сбалансированность интересов может быть достигнута при формировании

¹ URL: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-45838520910/rev_22_rus.pdf.

² Костикова Е. Г. Дорожные фонды. Продолжение истории / Е. Г. Костикова // Финансовое право.— 2011.— № 11.

³ Коровкина Е. Б. О порядке формирования и использования средств Дорожного фонда США / Е. Б. Коровкина // Финансы.— 2007.— № 2.

на базе межбюджетных отношений эффективной системы бюджетного федерализма¹.

Следует отметить, что понятийная терминология межбюджетных трансфертов, а именно «межбюджетные отношения», «дотация», «субвенция», закрепленные в БК РФ, нуждаются в уточнении и совершенствовании. Вопрос сущности межбюджетных отношений является спорным и дискуссионным в науке финансового права.

Так, Д. Е. Фадеев указывает, что межбюджетные отношения представляют собой лишь часть системы бюджетных отношений, возникающих в процессе правового регулирования бюджетной деятельности государства². Ряд авторов считают³, что БК РФ дает слишком узкую трактовку сущности межбюджетных отношений. О. Ю. Скворцов отмечает, что межбюджетные отношения складываются в процессе осуществления бюджетных полномочий между бюджетами различных уровней в лице их уполномоченных органов при установлении доходов и расходов соответствующих бюджетов и распределении доходов между бюджетами различных уровней⁴.

Вызывает интерес позиция ряда авторов по вопросу разграничения межбюджетных отношений по характеру расположений в бюджетной системе. Преобладающей является точка зрения, согласно которой межбюджет-

ные отношения — это отношения, возникающие не только «по вертикали», т. е. между субъектами, находящимися на различных уровнях бюджетной системы, но и в пределах одного ее уровня, т. е. «по горизонтали»⁵. Особое мнение по данному вопросу высказывает Ю. А. Крохина: в условиях федеративного государства вертикальные бюджетные связи, где отграничиваются отношения в бюджетной сфере между государственными, а также между государственными и муниципальными территориальными образованиями, являются преобладающими. Именно эти выделенные группы бюджетных правоотношений, считает Ю. А. Крохина, правомерно называть межбюджетными⁶. По мнению А. С. Колесова, выделяемые «по вертикали» межбюджетные отношения «являются основополагающими, или точнее — государствообразующими»⁷. Между тем потенциал горизонтальных межбюджетных отношений явно недооценивается. Эти отношения не имеют правовых форм и не закреплены в бюджетном законодательстве, что тормозит их становление.

¹ Калих С. Л. Формирование регионального механизма регулирования межбюджетных взаимоотношений: автореф. дис. ... канд. экон. наук / С. Л. Калих. — Н. Новгород, 2000. — С. 3.

² Фадеев Д. Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы / Д. Е. Фадеев // Юрид. мир. — 2002. — № 6. — С. 21.

³ Шуба В. Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений / В. Б. Шуба. — М.: Юристъ, 2004. — С. 13.

⁴ Скворцов О. Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике / О. Ю. Скворцов // Бюджетное право: вопросы теории и практики. — СПб.: Питер, 2002. — С. 66.

⁵ Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г. В. Петровой. — С. 86; Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / О. Г. Бежаев. — М.: Экзамен, 2001. — С. 18; Клисторин В. И. Концепция межбюджетных отношений в регионе / В. И. Клисторин, В. Е. Селиверстов, С. А. Суспицын // Регион: экономика и социология. — 2001. — № 3. — С. 21; Фадеев Д. Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы / Д. Е. Фадеев // Юрид. мир. — 2002. — № 6. — С. 21; Колесов А. С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования / А. С. Колесов // Финансы. — 2002. — № 2. — С. 3; Материалы семинара-совещания по проблемам совершенствования межбюджетных отношений / под ред. С. Н. Хурсевича. — М., 2000. — С. 74.

⁶ Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина. — М.: Инфра-М, 2002. — С. 214.

⁷ Колесов А. С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования / А. С. Колесов // Финансы. — 2002. — № 2. — С. 3

Однако финансовые фонды взаимопомощи могли бы сыграть положительную роль в развитии финансовой системы страны. При таком варианте развития финансовой системы бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения имели бы возможность оказывать друг другу финансовую помощь¹.

На наш взгляд, межбюджетные отношения — это отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями по вопросам образования, распределения, перераспределения и использования централизованного денежного фонда — бюджета.

Согласно ст. 6 БК РФ межбюджетные трансферты — это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы.

Трансферт в переводе с английского «transfer» — перенос, перемещение². В настоящее время можно говорить о существовании института «Межбюджетных трансфертов».

В ст. 6 БК РФ закреплено определение термина «дотация» как межбюджетных трансфертов, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования. Однако следует обратить внимание на то, что в рамках действующей редакции БК РФ не сформулировано общее понятие субсидий и субвенций. Определение понятий «субсидия» и «субвенция» было исключено из БК РФ в связи с принятием ФЗ от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ, что представляется нелогичным, так как в результате этого был утрачен единый подход к определению соответствующих форм межбюджетных трансфертов. В БК РФ закре-

плены определения отдельных видов субсидий и субвенций³.

Ряд авторов⁴ рассматривают межбюджетные трансферты как вторичные доходы бюджетов, то есть доходы, поступающие в соответствующий бюджет из другого бюджета, являющиеся расходами последнего и имеющие по общему правилу целевое назначение, размер которых определяется в твердом размере, дифференцируемом в зависимости от обеспеченности получающего бюджета и других факторов.

Вторичные доходы могут быть классифицированы в зависимости от направления движения денежных средств. Тогда можно выделить две группы вторичных доходов — межбюджетные трансферты, поступающие из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет, и межбюджетные трансферты, поступающие из нижестоящего бюджета в вышестоящий.

БК РФ предусматривает различные виды межбюджетных трансфертов, поступающих из вышестоящего бюджета в нижестоящий. Основным критерий их разграничения — это цели, на которые поступают соответствующие средства. Отсюда можно выделить следующие группы межбюджетных трансфертов:

- финансовая помощь⁵ на решение вопросов, отнесенных к ведению соответствующего бюджета (дотации и межбюджетные субсидии);

³ Ниязметов А. К. О понятийном аппарате межбюджетных отношений / А. К. Ниязметов // Финансы. — № 8. — 2010.

⁴ Пауль А. Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: монография / А. Г. Пауль. — Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011. — С. 26–27.

⁵ Законодатель исключил из БК РФ термин «финансовая помощь», однако Пауль А. Г. считает, что данное понятие удачно характеризует особенности дотаций и межбюджетных субсидий.

¹ Алпатов Ю. М. Особенности межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге / Ю. М. Алпатов // Законодательство и экономика. — 2007, нояб. — № 11.

² Мюллер В. К. Англо-русский словарь / В. К. Мюллер. — М.: Рус. яз. — С. 741.

- компенсации, представляющие собой средства на осуществление отдельных полномочий, передаваемых из вышестоящего уровня бюджетной системы (субвенции).

Межбюджетные трансферты, поступающие в вышестоящие бюджеты из нижестоящих бюджетов можно разделить на следующие виды:

- принудительно централизуемые доходы.
Так, ст. 142.2 БК РФ закрепляет возможность возложения обязанностей на муниципальные образования с высокой бюджетной обеспеченностью по перечислению межбюджетных субсидий в региональный бюджет (решение о перечислении данного трансферта принимает вышестоящий бюджет, т.е. получающий бюджет);
- добровольно централизуемые доходы.

БК РФ предусматривает предоставление межбюджетных субсидий из региональных бюджетов федеральному бюджету (ст. 138.1 БК РФ), и из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов (ст. 142.3 БК РФ).

Законодатель не выделяет общие формы предоставления межбюджетных трансфертов, а лишь называет конкретные формы, которые предоставляются из бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

Основными формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, являются (ст. 129 БК РФ):

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации;

- межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Согласно ст. 6 БК РФ дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. На наш взгляд, необходимо уточнить данный термин и под дотациями рассматривать межбюджетные трансферты, предоставляемые на исполнение расходных обязательств на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Дотации предоставляются на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поселений, муниципальных районов.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Как уже было отмечено ранее, в ст. 6 БК понятие субсидии законодатель в действующей редакции БК РФ не дает.

Межбюджетная субсидия — это межбюджетный трансферт, предоставляемый из бюджета публично-правового образования на условиях софинансирования целевых расходов, осуществляемых в рамках исполнения расходных обязательств другого публично-правового образования¹.

Субсидии как межбюджетный трансферт предоставляются федеральному бюджету, бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам, бюджетам муниципальных районов.

Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов

¹ Ниязметов А. К. О понятийном аппарате межбюджетных отношений / А. К. Ниязметов // Финансы. — № 8. — 2010.

Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов.

В действующей редакции БК РФ в ст. 6 БК РФ, где закреплён понятийный аппарат понятия субвенции отсутствует.

На наш взгляд, субвенция — это межбюджетный трансферт, предоставляемый уполномоченным органом из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в установленном порядке.

Субвенция как форма межбюджетных трансфертов предоставляется бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам, бюджетам автономных округов, бюджетам муниципальных районов, а также бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих

при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Совокупность субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций.

Законодатель использует в БК РФ также термин «иные межбюджетные трансферты» (статьи 132.1, 133.1, 133.3, 139.1, 142.4, 142.5 БК РФ).

Так, к иным межбюджетным трансфертам можно отнести дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Кроме того, в федеральном бюджете предусматриваются межбюджетные трансферты региональным бюджетам для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных муниципальных образований. В целях компенсации дополнительных расходов и потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), связанных с особым режимом их безопасного функционирования, в соответствии со ст. 5.1 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»¹ от 14.07.1992 г. № 3297–1, из федерального бюджета предоставляются межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам ЗАТО. В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации»² от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ предусмотрено предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для

¹ Ведомости СНД и ВСЮ.— 1992.— № 33.— Ст. 1915.

² СЗ РФ.— 1999.— № 15.— Ст. 1750.

предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов¹.

В соответствии с ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»² от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ предусматривается предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов региональным бюджетам на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов, на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО и на переселение граждан из них, а также межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для дотаций бюджетам ЗАТО.

Следует сделать вывод, что указанные межбюджетные трансферты также включаются в состав иных межбюджетных трансфертов, поскольку не выделены отдельно в БК РФ.

Постановлением Правительства РФ от 11.11.2009 г. № 915³ утверждены Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на выплату региональных социальных доплат к пенсии образований и государственных библиотек городов Москвы и Санкт-Петербурга. По своему экономическому смыслу приведенные в качестве примеров иные межбюджетные трансферты близки к субсидиям, поскольку предусматривают софинансирование расходных обязательств регионов, но в отличие от субсидий на них не распространяется действие ряда норм бюджетного права, в том числе предусмотренных Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, утвержден-

ными Постановлением Правительства РФ от 26.05.2008 г. № 392⁴.

Таким образом, термин «иные межбюджетные трансферты» требует законодательного регулирования и уточнения.

Итак, следует отметить, что согласно действующему законодательству дотации, субвенции и субсидии образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — ст. 131 БК РФ; Федеральный фонд софинансирования расходов — ст. 132 БК РФ; Федеральный фонд компенсаций — ст. 133 БК РФ).

Таким образом, в состав централизованного фонда денежных средств — бюджета, аккумулирующего доходы от различных источников, включен целый ряд фондов денежных средств различного целевого назначения, однако направленных на решение публичных задач и функций государства.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (одобрена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, действует с изм. от 6 апреля 2011 г. № 252)⁵.

Существуют проблемы связанные с правовой регламентацией данных фондов и особенно, важны вопросы усиления контроля за эффективным использованием средств фондов в составе федерального бюджета и обеспечения прозрачности деятельности этих фондов в составе федерального бюджета, доведение отчетов об использовании средств до широких слоев общественности, которые требуют законодательного урегулирования и закрепления.

¹ Ниязметов А. К. О понятийном аппарате межбюджетных отношений / А. К. Ниязметов // Финансы.— № 8.— 2010.

² СЗ РФ.— 2009.— № 44 (ч. 1, 2).— Ст. 5869.

³ СЗ РФ.— 2009.— № 47.— Ст. 5655.

⁴ СЗ РФ.— 2008.— № 22.— Ст. 2573.

⁵ СЗ РФ.— 2004.— № 22.— Ст. 2180; 2011.— № 15.— Ст. 2131.

Библиография

1. Алпатов Ю. М. Особенности межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге / Ю. М. Алпатов // Законодательство и экономика.— 2007, нояб.— № 11.;
2. Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / О. Г. Бежаев.— М.: Экзамен, 2001.;
3. Калих С. Л. Формирование регионального механизма регулирования межбюджетных взаимоотношений: автореф. дис. ... канд. экон. наук / С. Л. Калих.— Н. Новгород, 2000.;
4. Клисторин В. И. Концепция межбюджетных отношений в регионе / В. И. Клисторин, В. Е. Селиверстов, С. А. Суспицын // Регион: экономика и социология.— 2001.— № 3.;
5. Колесов А. С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования / А. С. Колесов // Финансы.— 2002.— № 2.;
6. Коровкина Е. Б. О порядке формирования и использования средств Дорожного фонда США / Е. Б. Коровкина // Финансы.— 2007.— № 2.;
7. Костикова Е. Г. Дорожные фонды. Продолжение истории / Е. Г. Костикова // Финансовое право.— 2011.— № 11.;
8. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина.— М.: Инфра-М, 2002.;
9. Кузин И. Р. Новая жизнь дорожных фондов / И. Р. Кузин // Бюджет.— 2010, дек.— № 12.;
10. Материалы семинара-совещания по проблемам совершенствования межбюджетных отношений / под ред. С. Н. Хурсевича.— М., 2000.;
11. Ниязметов А. К. О понятийном аппарате межбюджетных отношений / А. К. Ниязметов // Финансы.— № 8.— 2010.;
12. Пауль А. Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: монография / А. Г. Пауль.— Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011.;
13. Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Саттарова.— М., 2007.;
14. Сахаров А. А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России / А. А. Сахаров // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии.— 2008, нояб.— дек.— № 6.;
15. Скворцов О. Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике / О. Ю. Скворцов // Бюджетное право: вопросы теории и практики.— СПб.: Питер, 2002.;
16. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова.— М.: Юриспруденция, 2009.;
17. Степашин С. В. Конституционный аудит / С. В. Степашин.— М.: Наука, 2006.;
18. Сухарев А. Н. О государственных сбережениях федерального бюджета / А. Н. Сухарев // Финансы.— 2009, нояб.— № 11.;
19. Фадеев Д. Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы / Д. Е. Фадеев // Юрид. мир.— 2002.— № 6.;
20. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.— 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Юристь, 2002.;
21. Шуба В. Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений / В. Б. Шуба.— М.: Юристь, 2004

References (transliterated)

1. Alpatov Yu. M. Osobennosti mezhbyudzhethnykh otnoshenii v Moskve i Sankt-Peterburge / Yu. M. Alpatov // Zakonodatel'stvo i ekonomika.— 2007, noyab.— № 11.;

2. Bezhaev O. G. Mezhbyudzhetye otnosheniya. Teoriya i praktika reformirovaniya / O. G. Bezhaev.— M.: Ekzamen, 2001.;
3. Kalikh S. L. Formirovanie regional'nogo mekhanizma regulirovaniya mezhbyudzhetykh vzaimootnoshenii: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk / S. L. Kalikh.— N. Novgorod, 2000.;
4. Klitorin V. I. Kontsepsiya mezhbyudzhetykh otnoshenii v regione / V. I. Klitorin, V. E. Seliverstov, S. A. Suspitsyn // Region: ekonomika i sotsiologiya.— 2001.— № 3.;
5. Kolesov A. S. Mezhbyudzhetye otnosheniya: sushchnost' i puti sovershenstvovaniya / A. S. Kolesov // Finansy.— 2002.— № 2.;
6. Korovkina E. B. O poryadke formirovaniya i ispol'zovaniya sredstv Dorozhnogo fonda SShA / E. B. Korovkina // Finansy.— 2007.— № 2.;
7. Kostikova E. G. Dorozhnye fondy. Prodolzhenie istorii / E. G. Kostikova // Finansovoe pravo.— 2011.— № 11.;
8. Krokhina Yu. A. Byudzhetnoe pravo i rossiiskii federalizm / Yu. A. Krokhina.— M.: Infra-M, 2002.;
9. Kuzin I. R. Novaya zhizn' dorozhnykh fondov / I. R. Kuzin // Byudzhety.— 2010, dek.— № 12.;
10. Materialy seminara-soveshchaniya po problemam sovershenstvovaniya mezhbyudzhetykh otnoshenii / pod red. S. N. Khursevicha.— M., 2000.;
11. Niyazmetov A. K. O ponyatiinome apparate mezhbyudzhetykh otnoshenii / A. K. Niyazmetov // Finansy.— № 8.— 2010.;
12. Paul' A. G. Byudzhetno-pravovoe regulirovanie formirovaniya dokhodov byudzhetrov: monografiya / A. G. Paul'.— Voronezh: Izd-vo Voronezhskogo gos. un-ta, 2011.;
13. Sattarova A. A. Fond kak institut finansovogo prava: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / A. A. Sattarova.— M., 2007.;
14. Sakharov A. A. Suverennyye fondy blagosostoyaniya. Opyt Rossii / A. A. Sakharov // Reglamentatsiya bankovskikh operatsii. Dokumenty i kommentarii.— 2008, noyab.— dek.— № 6.;
15. Skvortsov O. Yu. Voprosy mezhbyudzhetykh otnoshenii v sudebno-arbitrazhnoi praktike / O. Yu. Skvortsov // Byudzhetnoe pravo: voprosy teorii i praktiki.— SPb.: Piter, 2002.;
16. Sokolova E. D. Pravovoe regulirovanie finansovoi deyatel'nosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy / E. D. Sokolova.— M.: Yurisprudentsiya, 2009.;
17. Stepashin S. V. Konstitutsionnyi audit / S. V. Stepashin.— M.: Nauka, 2006.;
18. Sukharev A. N. O gosudarstvennykh sberezhenyakh federal'nogo byudzheta / A. N. Sukharev // Finansy.— 2009, noyab.— № 11.;
19. Fadeev D. E. Byudzhetyi federalizm: definitsiya i printsipy / D. E. Fadeev // Yurid. mir.— 2002.— № 6.;
20. Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. N. I. Khimicheva.— 3-e izd., pererab. i dop.— M.: Yurist', 2002.;
21. Shuba V. B. Formirovanie i razvitie mezhbyudzhetykh otnoshenii / V. B. Shuba.— M.: Yurist', 2004