

<p align="center">ПРАВО И ГОСУДАРСТВО: теория и практика. 2007. № 8(32) Научно-практический и информационно-аналитический ежемесячный журнал</p>	<p align="center">LAW AND STATE: the theory and practice. 2007. № 8(32) Scientific-practical and information-analytic monthly journal</p>
<p>Учредитель <i>А.И. Бобылев</i></p> <p>Издатель: Издательский дом «Право и государство»</p> <p>Главный редактор <i>А.И. Бобылев</i></p> <p>Ответственный редактор <i>С.В. Зубкова</i></p> <p>Редакционный совет: <i>К.Н. Гусов, О.Л. Дубовик, Н.А. Духно, И.А. Исаев, С.Ю. Кашкин, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, А.В. Малько, И.М. Мацкевич, Н.И. Михайлов, Н.А. Михалёва, Е.А. Певцова, В.Д. Перевалов</i></p>	<p>Constitutor <i>A.I. Bobylev</i></p> <p>Publisher: Publishing house «Law and state»</p> <p>Chief editor <i>A.I. Bobylev</i></p> <p>The editor-in-chief <i>S.V. Zubkova</i></p> <p>Editorial council: <i>K.N. Gusov, O.L. Dubovik, N.A. Duhno, I.A. Isaev, S.Yu. Kashkin, E.I. Kozlova, O.E. Kutafin, A.V. Malko, I.M. Matskevich, N.I. Mihailov, N.A. Mihaliyova, E.A. Pevtsova, V.D. Perevalov</i></p>

Зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Регистрационный номер ПИ № 77-17836.

Почтовый адрес редакции:
141070 МО г. Королёв, центр, а/я 77.
E-mail: prigos@mail.ru. Тел./факс: (495) 745-24-57

Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии ООО «Триада-С»
141080, Мос. обл., г.Королёв, ул. Дзержинского, д. 24/2. Тел (495) 745-9695
Подписано в печать 29.06.2007. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Объем 19 п.л. Тираж 500 экз.

Журнал включён Высшей аттестационной комиссией (ВАК) Минобразования и науки РФ в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёных степеней кандидата и доктора юридических наук.

При подписке данные о журнале можно найти в Объединённом каталоге «Пресса России».
Том 1. Зелёный. Подписка 2007.
Второе полугодие. Наш индекс 11193. Страница 383.

За достоверность и точность данных, приведённых в статье,
ответственность несут авторы статей и других материалов.

Точка зрения редакции не всегда совпадает с мнением авторов статей.
При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

©ИД «Право и государство», 2007

СОДЕРЖАНИЕ 2007 № 8(32)

ТЕОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

- Малько А.В., Субочев В.В.*
Законные интересы и их проявления
в частном и публичном праве.....4
Нагорная Т.А.
Понятие и содержание функции государства.....11

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- Еникеев А.З.*
Конституционно-правовое понятие
«Российская Федерация» в контексте разграничения
предметов ведения и согласования законодательства....15
Васильев А.В., Мухаметдинов Р.Х.
Укрепление вертикали власти в механизме
управления государственно-правовыми конфликтами....18

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- Попков В.А.*
Значение единого налога
на вмененный доход для местных бюджетов.....21

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

- Зайцева Л.А.*
Правовое регулирование высшего профессионального
образования в Российской Федерации.....26
Карандина Е.А.
Актуальные проблемы
государственного финансового контроля.....37
Боровский А.Б.
Контроль: его сущность, цели и признаки.....41

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

- Криволапова Л.В.*
Субъекты гражданского оборота.....46
Долгушина Ю.Б.
Юридическая природа контргарантии.....52
Изюмов П.М.
Особенности представительства иностранных лиц
в арбитражном суде.....56

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

- Бегаева А.А.*
Слияния и поглощения: совершенствование механизмов
разрешения корпоративных конфликтов.....61
Абрамов А.М.
Теории юридического лица и определение его вины
в российской правовой науке.....71
Кирсанова Е.В.
К вопросу об инвестиционной природе
долевого строительства.....74

ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

- Кутафина Г.О.*
Отпуск без сохранения заработной платы.....78
Кортаев А.С.
Иностранный работник
глазами потенциального работодателя.....83
Рыбаков А.Ю.
Основные этапы кодификации

- трудового законодательства в России.....89

ФИНАНСЫ И НАЛОГИ

- Бельский К.С.*
Государство и налоги (цикл материалов по теории
налогового права из пяти частей. Часть 1. Взимание
налогов как существенный признак государства).....94
Карасёва Р.В.
Налогообложение при реорганизации
юридических лиц: основные принципы.....98
Голубцов В.Г.
Казначейская система исполнения бюджета
как процессуальная форма функционирования
публичных финансов.....104

АГРАРНОЕ, ЗЕМЕЛЬНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

- Иосифиди С.Д.*
Принципы правовой охраны земель
сельскохозяйственного назначения.....109
Юрьева Н.В.
Некоторые принципы правового режима земель
сельских населённых пунктов.....113

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

- Колесникова Н.Б.*
Европейская конвенция о трансграничном телевидении.
Правовые последствия её ратификации.....117

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Водянов А.В.*
Защита инвестиций по Соглашению о партнёрстве
между Европейским сообществом и странами
Африканского, Карибского и Тихоокеанского регионов.120

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Жалинский А.Э.*
Либерально-консервативная идея
и её отражение в УК РФ.....124
Зашлятин Л.А.
Возникновение понятия стратегия
применительно к адвокатской деятельности.....128

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ

- Тангиев Б.Б., Ковалёва Ю.В.*
Криминалистика в сфере окружающей среды.
Проблемы закрепления доказательственной базы
и методы противодействия экопреступности.....131
Фортова Л.К.
Виктимизация несовершеннолетних
как правовое явление.....136

УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА

- Арзамасов Ю.Г.*
Проблемы борьбы с экономической преступностью....141

ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА РОССИИ

- Камалова Г.Т.*
Особенности строительства судебной системы
на Урале в годы новой экономической политики.....147
Сведения об авторах.....151

В.Г. Голубцов

КАЗНАЧЕЙСКАЯ СИСТЕМА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА КАК ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Исполнение бюджетов - основной этап бюджетного процесса, в рамках которого реализуются закреплённые законодателем цели, задачи, прогнозы, планы, программы. В связи с этим, именно обеспечение эффективного и экономного использования бюджетных средств обеспечивает возможность реализации публичной властью приоритетных направлений государственной политики в рамках финансирования расходов федерального регионального и муниципальных бюджетов.

В настоящее время основные процедуры, касающиеся исполнения бюджетов, регламентируются Бюджетным кодексом РФ¹. Действующим законодательством РФ установлен порядок, который предписывает соблюдение обязательных последовательно осуществляемых бюджетных процедур, в рамках которых происходит санкционирование и финансирование бюджетных расходов на счёт соответствующих бюджетных ассигнований.

Принципиальной новеллой в части закрепления процессуальных форм исполнения бюджета стало указание в кодифицированном акте на положение об установлении в Российской Федерации казначейской системы исполнения бюджетов (ст. 215 Бюджетного кодекса РФ).

Подобный подход российского законодателя полностью совпадает с мировыми тенденциями в области правового регулирования процессуальных форм исполнения бюджетов. Казначейская система исполнения бюджетов действует в большинстве государств. В частности, фактически аналогичная по принципиаль-

ным подходам система существует во Франции, Германии и Австралии. «Общими элементами для них является то, что средства государственного бюджета сосредоточены на едином казначейском счёте, открытом в Центральном банке...»².

В соответствии с положениями гл. 24, 25 Бюджетного кодекса РФ, в Российской Федерации действует казначейская система исполнения бюджета, при которой регистрацию поступлений, регулирование объёмов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета осуществляет Федеральное казначейство РФ на основе отражения всех операций и средств бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства РФ (ст. 243 Бюджетного кодекса РФ). В целях исполнения бюджета по доходам и осуществления платежей из федерального бюджета органы Федерального казначейства РФ открывают единый счёт федерального бюджета в Банке России, а в некоторых случаях - в иных кредитных организациях (ст. 244 Бюджетного кодекса РФ). Исполнение бюджета по доходам и осуществление платежей из бюджета осуществляется с единого счёта федерального бюджета с соответствующим отражением операции по лицевым счетам бюджетных средств (ст. 247, 253, 254 Бюджетного кодекса РФ).

Основные законодательные подходы к исполнению бюджета определены в гл. 24 Бюд-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Прокофьев С.В., Шубина Л.В. О расширении функций органов Федерального казначейства // Финансы. 2003. № 9. С. 20.

жетного кодекса РФ. На основе анализа норм федерального закона можно выделить несколько основных принципов, на основании которых строится действующая в Российской Федерации система исполнения бюджетов.

Основополагающим в части обеспечения организационного единства в процессе исполнения бюджета принципом является принцип исполнения бюджета через органы Федерального казначейства РФ. Это означает, что регистрация бюджетных поступлений, регулирование объёмов бюджетных обязательств, совершение разрешительных надписей для осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств и осуществление всех платежей от имени бюджетополучателей возлагается на центральные и региональные отделения Федерального казначейства РФ.

Принцип единого счёта казначейства заключается в том, что исполнение бюджета осуществляется отделениями Федерального казначейства РФ путём выполнения всех операций из средств бюджетов с одновременным отражением этих операций в системе балансовых счетов, на основе централизации Федеральным казначейством РФ всех поступлений в бюджет и платежей из него. Кассовые операции совершаются Федеральным казначейством РФ при условии их исполнения с единого счёта бюджета, который ведётся соответствующим отделением Федерального казначейства РФ. Действующее бюджетное законодательство РФ по общему правилу предусматривает запрет на осуществление операций по исполнению бюджета иначе как через систему счетов отделений Федерального казначейства РФ.

Следующий принцип исполнения бюджетов получил название принципа «единства кассы». Указанный принцип предполагает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение, погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счёта бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с дейст-

вующим законодательством РФ исполняются на основе принципа единства кассы.

Ещё один принцип, в соответствии с которым в настоящее время производится казначейское исполнение бюджета, – принцип обеспечения бюджетных расходов и платежей только в случае фактического наличия средств на бюджетном счёте. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств со счёта бюджетополучателя в размере подтверждённого бюджетного обязательства. Указанный принцип относится к числу классических принципов казначейского исполнения бюджета. Однако существует обоснованное, на наш взгляд, мнение, о том, что «...в настоящее время возникла необходимость пересмотреть механизм исполнения «традиционных» функций российского казначейства. Например, нужно от использования принципа выделения финансирования в режиме механического соблюдения бюджетной росписи переходить к системе оплаты бюджетно-санкционированных обязательств государства с единого доходно-расходного счёта по мере их реального возникновения»¹.

Далее – принцип исполнения бюджета на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись – это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета, а также поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, которым установлено распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств.

Принцип исполнения бюджета по доходам означает, что перечисление и зачисление доходов осуществляется на единый счёт бюджета; регулирующие доходы распределяются в соответствии с утверждённым бюджетом регулирующих доходов; в случае поступления в бюджет излишне уплаченных сумм осуществляется их возврат. Все упомянутые операции осуществляются на основе учёта доходов бюджета и составления отчётности о доходах соответствующего бюджета. «Положение Бюджетного кодекса РФ о перечислении и зачислении доходов на единый счёт бюджета реализовано

¹ Прокофьев С.В., Шубина Л.В. О расширении функций органов Федерального казначейства // Финансы. 2003. № 9. С. 21.

частично только в отношении федерального бюджета путём поэтапной реализации Концепции функционирования единого счёта Федерального казначейства РФ по учёту доходов и средств федерального бюджета. Что касается бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, то при их исполнении зачисления доходов на единый счёт, как правило, не существует»¹.

Ещё одним принципом, на основе которого осуществляется казначейское исполнение бюджета, – это принцип санкционирования расходов бюджета. Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счёте бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Следующий принцип казначейского исполнения бюджета – принцип бюджетного учёта исполнения бюджета – заключается в том, что все доходы бюджета, средства заимствования, возникающий дефицит и иные операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, регистрируются в регистрах бюджетного учёта на основе планов счетов бюджетного учёта. Единую методологию бюджетного учёта разрабатывает и доводит до территориальных органов Федеральное казначейство РФ.

Принцип предоставления обязательной отчётности об исполнении бюджета означает, что уполномоченные исполнительные органы государственной власти обязаны предоставлять оперативный отчёт об исполнении бюджета в соответствующие представительные органы государственной власти, контрольно-счётные органы, органы федерального казначейства для составления отчёта о консолидированном бюджете.

Следующий основополагающий принцип казначейской системы исполнения бюджета – это принцип «иммунитета бюджетов». Данный принцип носит межотраслевой, комплексный характер. Правовой режим иммунитета бюджетов означает, что обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы в об-

щем принудительном порядке невозможно. «Введение режима иммунитета бюджетов порождено необходимостью урегулировать перманентно существующую в условиях бюджетного дефицита коллизию между целым рядом законодательно закреплённых норм, дающих право в бесспорном порядке производить списание со счетов физических и юридических лиц и тем фактом, что расходы бюджетов утверждаются законодательным актом соответствующего уровня (федеральный закон, закон субъекта Федерации, акт органа местного самоуправления, утверждаемый его органом представительной власти), носят целевой и обязательный характер»².

Рассмотрение коллизий законодательного регулирования в сфере принудительного исполнения судебных актов, предусматривающих исполнение за счёт средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, стало предметом рассмотрения высшей судебной инстанции Российской Федерации – Конституционного суда РФ.

Сначала Конституционный суд РФ в своём постановлении³, а потом законодатель путём принятия закона о внесении изменений и дополнения в ряд действующих нормативных правовых актов⁴ поставил точку в достаточно длительном и принципиальном споре о том, должны ли применяться в процессе принудительного исполнения судебных актов по искам к казне общие нормы, закреплённые Федеральным законом «Об исполнительном производстве», или на законодательном уровне необходимо установить особую процедуру исполнения ре-

² Там же.

³ Постановление Конституционного суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о Федеральном бюджете на 2003, 2004 и 2005 гг. и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причинённого незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // Вестник Конституционного суда РФ. 2005. № 4.

⁴ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве». Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 8.

¹ Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина // СПС «Консультант-плюс».

шений по искам к публичным субъектам (государству и муниципалитетам), согласившись с возможностью установления специальных правил.

Основной вывод Конституционного суда РФ состоит в следующем: «Федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определённые изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации... во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, высшая судебная инстанция признала правомерным институт иммунитета бюджетов, закреплённый ст. 239 Бюджетного кодекса РФ, и разрешила коллизию между публичным и частным законодательством РФ в указанной сфере в пользу норм бюджетного законодательства РФ, что представляется совершенно обоснованным.

Основопологающий принцип деятельности современного демократического социального государства - это создание условий, обеспечивающих достойную жизнь гражданина, что является приоритетной задачей, в первую очередь, самого государства, которое должно предпринимать все возможные меры и создавать надлежащие условия, в том числе правовые, для должного исполнения своих функций. Государство должно осуществлять социальную политику, направленную на обеспечение закреплённых Конституцией Российской Федерации прав и свобод, обеспечивать оборону и безопасность государства, выполнять иные публичные функции. Финансирование выполнения этих приоритетных задач осуществляется госу-

дарством за счёт средств бюджета Российской Федерации. Бюджет в соответствии с положениями ст. 6 Бюджетного кодекса РФ – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Государство не имеет иного источника для финансирования исполнения публичных функций. Основы бюджетного процесса, порядок формирования доходов, осуществления расходов бюджета, порядок исполнения бюджетных назначений определены Бюджетным кодексом РФ и иными, принятыми в соответствии с ним, федеральными законами (ст. 2 Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, институт иммунитета бюджетов – единственный правовой инструмент, способный обеспечить исполнение предписаний Бюджетного кодекса Российской Федерации в условиях, когда публично-правовые образования, вступая в гражданские правоотношения, являются должниками. Необходимо особо подчеркнуть, что полноценная реализация принципа иммунитета бюджетов возможна лишь в условиях казначейской системы исполнения бюджетов, что и закреплено бюджетным законодательством Российской Федерации.

Помимо закрепления основных принципов, на которых строится казначейское исполнение бюджета, Бюджетный кодекс РФ определяет также органы, которые осуществляют в Российской Федерации казначейское исполнение бюджета.

Исполнение бюджета обеспечивается соответствующим органом исполнительной власти. Так, исполнение федерального бюджета и бюджета государственного внебюджетного фонда обеспечивается Правительством РФ; исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда - высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а местного бюджета обеспечивается, соответственно, местной администрацией.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федера-

ции осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Необходимо констатировать, что в Российской Федерации на законодательном и подзаконном уровне урегулированы основные вопросы, касающиеся казначейской системы исполнения бюджетов: закреплены её правовые основы, определён орган федеральной исполнительной власти, на который возложены функции по осуществлению казначейского исполнения бюджета – Федеральное казначейство РФ.

Вся государственная политика в указанной сфере в настоящий момент направлена на то, чтобы передать управление государственными финансами на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном в федеральную казначейскую систему. Такая задача была сформулирована задолго до закрепления соответствующих правил в Бюджетном кодексе РФ, в частности, в Программе развития бюджетного федерализма и ряде иных документов.

Действующий Бюджетный кодекс РФ содержит норму, в соответствии с которой по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счёт собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в со-

бственности (пользовании, управлении) субъекта Российской Федерации необходимого для их осуществления имущества.

Но как показывает практика, чаще всего кассовое исполнение соответствующих бюджетов осуществляется органами именно Федерального казначейства РФ. Следует согласиться с мнением о том, что в этом случае «...будет на практике реализован принцип диалектического взаимодействия централизма и федерализма в управлении финансовыми ресурсами государства – важный фактор экономической и политической стабильности и материального процветания его граждан»¹.

Как представляется в целях повышения эффективности использования и оборачиваемости бюджетных средств, управления процессами внешних и внутренних заимствований, мониторинга эффективности осуществляемых бюджетных расходов будут расширяться и функции органов Федерального казначейства РФ по управлению бюджетными средствами. Как показывает зарубежный опыт (в частности, Франции, Германии, Австралии), государственный орган, осуществляющий функции кассового исполнения бюджета, может также достаточно эффективно осуществлять функции «финансового менеджера», которые заключаются в осуществлении полномочий по управлению ликвидностью единого казначейского счёта, а также некоторых функций по управлению государственным долгом.

Таким образом, как показывает анализ зарубежного опыта, развитие отечественного законодательства и имеющиеся результаты использования казначейской системы в качестве основной процессуальной формы исполнения бюджетов в Российской Федерации, именно такая правовая форма организации публичных финансов является наиболее эффективной.

¹ Бережная Л.А. Будущее управления государственными финансами – за казначейской системой // Финансы. 2004. № 8. С. 34.