

Казна и Бюджет

НАУКА

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ОТДЕЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК

Казна и Бюджет

Ответственный редактор
доктор юридических наук
Д. Л. КОМЯГИН



МОСКВА НАУКА 2014

УДК 347.73
ББК 67.402
К14

Руководитель авторского коллектива,
научный редактор,
доктор юридических наук,
Д.Л. КОМЯГИН

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации *И.И. КУЧЕРОВ*
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист Российской Федерации *В.К. ЗАЙЦЕВ*
доктор экономических наук, профессор *Е.В. КОЛОМИН*

Авторский коллектив:

Комягин Д.Л. (гл. 1, 5 разд. 1; гл. 1 разд. 2 совм. с Ю.В. Гинзбургом;
гл. 2 – 8 разд. 2); *Козырин А.Н.* (гл. 3 разд. 1; гл. 6 разд. 3);
Ялбулганов А.А. (гл. 4 разд. 3 совм. с Г.В. Савенко; гл. 7 разд. 3);
Савенко Г.В. (гл. 4 разд. 3 совм. с А.А. Ялбулгановым);
Емельянов А.С. (гл. 3 разд. 3); *Артюхин Р.Е.* (гл. 4 разд. 1);
Лисицын А.Ю. (гл. 2 разд. 3); *Миролюбова С.Ю.* (гл. 9 разд. 3);
Пащенко А.В. (гл. 8 разд. 3 совм. с В.В. Хрешковой);
Хрешкова В.В. (гл. 8 разд. 3 совместно с А.В. Пащенко);
Гинзбург Ю.В. (гл. 2 разд. 1; гл. 1 разд. 2 совместно с Д.Л. Комягиным);
Суткевич Е.А. (гл. 5 разд. 3); *Янкевич С.В.* (гл. 1 разд. 3);
Богданова А.В. (гл. 10 разд. 3).

Казна и бюджет / Отв. ред. Д.Л. Комягин – М.: Наука, 2014. – 501 с. – ISBN 978-5-02-039046-1 (в пер.).

Книга посвящена феномену публичной (государственной и муниципальной) казны, которая объединяет бюджет и самое разнообразное имущество, находящееся в публичной собственности. Публичная казна объемлет все государственное хозяйство. Каждый ее элемент разбирается с точки зрения исторической эволюции и тенденций развития. Рассматриваются вопросы классификации, контроля и учета соответствующего имущества, взыскания из казны. Книга может быть использована как один из источников учебных программ по специальностям «Финансовое право», «Бюджетное право», «Государственное и муниципальное управление».

Для специалистов в области юридических, экономических и финансовых наук, а также для широкого круга читателей.

ISBN 978-5-02-039046-1

© Комягин Д.Л., составление, 2014
© Редакционно-издательское оформление.
Издательство «Наука», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	8
ВВЕДЕНИЕ	10

Раздел первый **УЧЕНИЕ О КАЗНЕ**

Глава 1

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) КАЗНЫ	15
Казна и гражданское законодательство	15
Казна и фиск	18
Предназначение казны. Извлечение доходов из имущества казны	24
Казна как фактор экономической безопасности	30
Казна и собственность. Модус казны	33
Вещные права на публичное имущество	33
Классификации и виды имущества казны	38
Модусные и атрибутивные изменения имущества казны	40

Глава 2

ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ХОЗЯЙСТВЕ	44
---	-----------

Глава 3

ПРИВАТИЗАЦИЯ И НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ	52
О понятии приватизации	53
Развитие законодательства о приватизации в России: экономические реформы и оздоровление публичных финансов	56
Действующая нормативно-правовая модель приватизации	67
Федеральное законодательство о запретах на приватизацию	73
Федеральное законодательство о приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности	75
Федеральные подзаконные акты в механизме правового регулирования прива- тизации	77
Бюджетное измерение приватизации	80
Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов	86
Новая приватизация	91
Национализация публичного имущества	92

Глава 4

БЮДЖЕТНЫЙ УЧЕТ КАЗНЫ	99
Правовое регулирование бухгалтерского учета имущества казны	99
Международные требования к бухгалтерскому учету и финансовой отчетности по имуществу казны	105

Глава 5

ВЗЫСКАНИЕ ИЗ КАЗНЫ	112
Источники правового регулирования имущественной ответственности государства. Публичное и частное. Виды ответственности	112
Субъект ответственности	114
Основания для взыскания из казны. Вина	116
Исполнение судебных актов о взыскании из казны: новейшая история вопроса	117
Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из бюджета	124
Процедуры исполнения судебных актов о возмещении вреда	131

Раздел второй

БЮДЖЕТ

Глава 1

ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА	141
Бюджет как часть казны. Бюджет как категория	141
Эволюция понятий о бюджете	142
Бюджет как форма и план финансовой деятельности	146
Бюджет как закон и как правовой акт	148
Виды бюджетов	151
Функции бюджета	155
Бюджетная политика	155

Глава 2

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	162
Бюджетное право	162
Принципы бюджетного права. Система принципов бюджетного права. Принципы, не закрепленные в законодательстве	167
Принципы построения бюджетной системы	176
Принципы организации бюджетного процесса	180
Источники бюджетного права. Бюджетное законодательство	189
Реформа бюджетного законодательства. Границы бюджетной реформы	191
Нормативная составляющая бюджетной реформы	192
Реформирование межбюджетных отношений. Реформирование бюджетного процесса	196
История бюджетных реформ в России	199

Глава 3

РАСХОДЫ БЮДЖЕТА	203
Развитие публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета	203
Виды и классификации расходов бюджета	206
Управление бюджетными расходами	212

<i>Глава 4</i>	
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА	218
Понятие, источники и способы исчисления доходов	218
Виды и классификации доходов бюджета	222
<i>Глава 5</i>	
БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА	232
Понятие бюджетной системы	232
Способы регулирования межбюджетных отношений	237
<i>Глава 6</i>	
БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	239
Бюджетный цикл и бюджетный год	239
Участники бюджетного процесса	243
Стадия составления проекта бюджета	262
Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета	269
Стадия исполнения бюджета	273
Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета (отчетная стадия)	279
<i>Глава 7</i>	
БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ	282
Финансовый контроль и бюджетный контроль	282
Виды профессионального финансового контроля	285
Контроль и аудит	286
Методы финансового контроля и оформление его результатов	288
<i>Глава 8</i>	
БЮДЖЕТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	291
Соотношение бюджетного контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства	291
Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения	292
Бюджетные нарушения и правонарушения. Бюджетные меры принуждения и юридическая ответственность	294
Бюджетные меры принуждения как инструмент бюджетного регулирования ...	299

Раздел третий

ЭЛЕМЕНТЫ КАЗНЫ

<i>Глава 1</i>	
ДРАГОЦЕННЫЕ МЕТАЛЛЫ И ДРАГОЦЕННЫЕ КАМНИ	303
Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и камней	303
Историческая справка	304
Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней	306
Правовой статус Госфонда России. Функции золотого запаса России	308
Порядок реализации активов Госфонда России	310
Запасы драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ	315

Глава 2

ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	318
Понятие и правовое регулирование режима золотовалютных резервов	318
Значение и функции золотовалютных резервов	320
Содержание золотовалютных резервов	325

Глава 3

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЗЕРВ	331
Генезис системы государственного резерва	331
Назначение системы государственного резерва и общие принципы ее организации	337
Организационно-правовая основа системы государственного резерва Российской Федерации	343
Правовое регулирование функционирования системы государственного резерва	345

Глава 4

ЗЕМЛЯ	350
Понятие земельного участка	350
Соотнесение понятия «земельный участок» с другими смежными понятиями	359
Образование земельного участка: кадастровые работы и юридическая составляющая	362
Возникновение и прекращение прав на земельные участки	369
Земельный участок как имущество	376

Глава 5

НЕДРА	381
Понятие недр. Право собственности на недра	381
Учет запасов и ресурсов полезных ископаемых	383
Платежи, уплачиваемые в связи с использованием недрами	385
Геолого-экономическая и стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр	388
Государственный реестр работ по геологическому изучению недр и государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых	390

Глава 6

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ	392
Вода – субстрат жизни. Право на воду	392
Вода в народном хозяйстве	394
Водный фонд Российской Федерации. Водное законодательство. Принципы и система регулирования водных отношений	395
Право собственности на водные ресурсы. Водопользование.	401
Управление водными ресурсами.	404
Перспективы развития водных отношений в Российской Федерации.	410

Глава 7

ЛЕСА	412
Леса России как природный ресурс и имущественный комплекс	412
Конституционные основы использования и охраны лесов. Лесное законодательство Российской Федерации	415
Подзаконное нормотворчество в сфере лесных отношений и управления лесами. Полномочия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней	417
Правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков	421
Государственный учет лесных участков	427
Перспективы развития лесного законодательства и охрана лесов как имущества казны	430

Глава 8

ОБЪЕКТЫ ЖИВОТНОГО И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА, ВОДНЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ	434
Понятие объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов. Источники правового регулирования отношений, связанных с объектами животного и растительного мира, водных биологических ресурсов	434
Право собственности и государственный учет объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов	437
Использование объектов животного мира	441
Использование объектов растительного мира	449
Рыболовство	454

Глава 9

КУЛЬТИВИРУЕМЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ	459
Понятие и особенности нормативного содержания культивируемых биологических ресурсов	459
Классификация культивируемых биологических ресурсов	461
Специфика формирования и использования культивируемых биологических ресурсов	462
Источники правового регулирования	470
Учет и контроль в сфере культивируемых биологических ресурсов	474
Перспективы развития регулирования культивируемых биологических ресурсов	475

Глава 10

КУЛЬТУРНЫЕ ЦЕННОСТИ	477
Понятие культурных ценностей	477
Соотношение между культурными ценностями и публичной собственностью	483
Классификация культурных ценностей	489
Правовое регулирование культурных ценностей	494
Охрана, учет и контроль за культурными ценностями	496
Особенности правовых режимов владения, пользования и распоряжения культурными ценностями	498
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	500
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	501