





**Пискотин Михаил Иванович**

*(21 ноября 1924 г. — 15 июня 2003 г.)*

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ. Родился в Удмуртской АССР. В 1953 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Закон о государственном бюджете СССР». В 1969 г. — докторскую диссертацию на тему: «Проблемы советского бюджетного права». В 1973–1989 гг. работал в Институте государства и права АН СССР в качестве заведующего сектором и главным редактором журнала «Советское государство и право». В 1989–1991 гг. — член Комитета конституционного надзора СССР. Длительное время был главным редактором журнала «Народный депутат» (с 1993 г. — журнал «Российская Федерация»).

Сферу его научных интересов составляли проблемы бюджетного права, государственного управления и общей теории государства. Автор более 200 публикаций. Из них наиболее значимыми являются: «Налоги с сельского населения в СССР. Правовые вопросы» (М., 1957); «Советское бюджетное право (Основные проблемы)» (М., 1971); «Социализм и государственное управление» (М., 1984); «Россия в XX веке: неоконченная трагедия» (М., 2000). За плечами Михаила Ивановича славный ратный и трудовой путь. Участник Великой Отечественной войны, награжден орденами Отечественной войны II степени, Красной Звезды, орденом Трудового Красного Знамени, медалями.

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

**Бюджетное право и финансовая  
деятельность государства  
на современном этапе  
(к 90-летию со дня рождения  
М. И. Пискотина)**

Материалы Международной  
научно-методической конференции

Москва, 28 ноября 2014 года

Москва  
2015

УДК 347.7  
ББК 67.402  
Б 98

**Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина):** Материалы Международной научно-методической конференции. Москва, 28 ноября 2014 г. / Под ред. И. А. Цинделиани. — М.: РГУП, 2015. — 308 с.

ISBN 978-593916-482-5

Сборник содержит материалы конференции, посвященной 90-летию со дня рождения выдающегося ученого советской юридической науки М.И. Пискотина. Рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования финансовой деятельности государства и финансового контроля, бюджетного и налогового права, а также иных институтов финансового права.

Для научных работников, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, студентов магистратуры и бакалавриата.

Сборник подготовлен при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ISBN 978-593916-482-5

© Коллектив авторов, 2015  
© Российский государственный  
университет правосудия, 2015

## Содержание

Предисловие .....	8
<i>Бельский К. С.</i> Видный отечественный ученый-правовед профессор М. И. Пискотин (К 90-летию со дня рождения) .....	9
<i>Горбунова О. Н.</i> О Михаиле Ивановиче Пискотине и его книге «Советское бюджетное право» .....	20
<i>Грачева Е. Ю.</i> Памяти М. И. Пискотина .....	30
<i>Бочкарева Е. А., Вороненко Е. В.</i> Правовое моделирование как метод познания бюджетной системы в Российской Федерации .....	40
<i>Комягин Д. Л.</i> Публичное имущество как источник бюджетных доходов .....	45
<i>Мирошник С. В.</i> Правовой режим суверенных фондов России ....	52
<i>Запольский С. В.</i> Бюджетное право: вызовы XXI века .....	59
<i>Писарева Е. Г.</i> Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений в системе финансовых правоотношений .....	74
<i>Прошунин М. М.</i> Генезис Росфинмониторинга в сфере бюджетного и налогового контроля .....	82
<i>Селюков А. Д.</i> Понятие финансов как объект финансовой деятельности государства .....	89
<i>Ялбулганов А. А.</i> Бюджетное законодательство Российской Федерации и новые подходы к государственному финансовому контролю .....	97
<i>Цинделиани И. А.</i> Советская финансово-правовая литература о предмете и системе финансового права как отрасли права .....	104
<i>Алимбекова А. С.</i> Особенности ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства Российской Федерации .....	119
<i>Андреева Е. М.</i> Понятие субвенций и правовой механизм их предоставления в современных условиях .....	125

<i>Бабина К.И.</i> Понятие и содержание финансовой деятельности государственного учреждения науки .....	135
<i>Белов В.А.</i> Деятельность Центрального Банка России, его задачи и функции на современном этапе .....	139
<i>Бит-Шабо И.В.</i> Теоретические и практические проблемы функционирования социальных государственных внебюджетных фондов: пути их решения .....	145
<i>Васильева Е.Г.</i> Бюджетно-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации .....	151
<i>Васянина Е.Л.</i> Государственные доходы Российской Федерации требуют единого регулирования .....	161
<i>Вершило Т.А.</i> Роль бюджета в осуществлении прямых и обратных связей в управлении государством .....	168
<i>Губенко Е.С.</i> О банковских активных и пассивных операциях ..	176
<i>Девярых Н.В.</i> Бюджетная политика: понятие, сущность .....	188
<i>Кикавец В.В.</i> Актуальные проблемы использования банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта .....	192
<i>Костикова Е.Г.</i> Кибервалюта: вопросы правового обеспечения финансовой безопасности России .....	203
<i>Литвинова Ю.М.</i> Разграничение понятий «вид», «форма», «метод» в контексте реализации института финансового контроля .....	212
<i>Мамцев Г.Э.</i> Опыт России и Германии по формированию национального гарантийного фонда .....	219
<i>Назаров В.Н.</i> Бюджетное право в системе финансового права .....	224
<i>Поветкина Н.А.</i> Признаки доходов бюджета: традиции и современные подходы .....	231
<i>Цареградская Ю.К.</i> Государственный внешний долг России: современное состояние и перспективы правового регулирования .....	242
<i>Цветкова Е.А.</i> Особенности межбюджетных отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, на территории которых свою деятельность осуществляют консолидированные группы налогоплательщиков .....	248

<i>Шарандина Н.Л.</i> Бюджет — бюджетная политика — стратегическое планирование .....	254
<i>Борисова Е.В.</i> Консолидация на финансовых рынках в эпоху глобализации экономики .....	263
<i>Далилов М.Д.</i> О понятии и содержании правового регулирования налога на добавленную стоимость .....	271
<i>Кириллова А.Ф.</i> Арбитражная практика разрешения споров, касающихся процедуры обжалования в судебном порядке решений налоговых органов .....	278
<i>Серебряная О.В.</i> К вопросу о классификации доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по источнику формирования .....	287
<i>Собченко А.В.</i> Программно-целевой метод бюджетного планирования. Сущность государственного программирования ...	292
<i>Цинделиани Д.Т.</i> Государственно-частное партнерство в системе бюджетно-правового регулирования .....	302

## Предисловие

В настоящий сборник включены материалы Международной научно-практической конференции «Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина)», проведенной 28 ноября 2014 г. в Российском государственном университете правосудия.

Научное наследие выдающегося ученого советской юридической науки М. И. Пискотина до настоящего времени не утратило актуальности и является основой современных научных исследований в области теории финансового и бюджетного права. Участники конференции продемонстрировали это в своих выступлениях и представленных научных работах.

Конференция стала площадкой для научного обсуждения роли бюджета в управлении государством, бюджетного планирования и современной бюджетной политики, а также актуальных проблем правового регулирования бюджетной системы Российской Федерации, в том числе правового режима суверенных фондов России, функционирования государственных внебюджетных фондов, бюджетных расходов и доходов, в том числе налоговых, межбюджетных отношений, внешнего государственного долга России, ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства, государственно-частного партнерства в системе бюджетно-правового регулирования. Также были рассмотрены вопросы теории современного финансового и бюджетного права, в том числе понятие финансов как объекта финансовой деятельности государства, место отдельных бюджетных правоотношений в системе финансовых правоотношений, актуальные проблемы финансового, бюджетного, налогового контроля. Также были рассмотрены отдельные вопросы правового регулирования в банковской системе с учетом ее тесной взаимосвязи с бюджетной системой государства.

Особую ценность для участников конференции представляли личные воспоминания о М. И. Пискотине профессора О. Н. Горбуновой и профессора Е. Ю. Грачевой, а также выступление профессора К. С. Бельского, посвященное биографии видного ученого-правоведа, собранной автором из самых разных источников.



Исследователи отмечают, что в России на сегодняшний день в законодательстве закреплено ограниченное количество правовых форм реализации проектов государственно-частного партнерства, а именно две модели: покупка — владение — передача (ВОТ) и проектирование — строительство — передача (ДВТ). Между тем, указывается на то, что моделей концессионных соглашений в зарубежной практике насчитывается значительно больше, и многие из них могли бы быть востребованы в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Если говорить об отраслях права, регулирующих отношения государственно-частного партнерств, то можно выделить следующие: бюджетное, налоговое, административное, земельное, корпоративное, антимонопольное, трудовое, гражданское право. Гражданских кодекс РФ устанавливает, основы договорных отношений между субъектами партнерства. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в рамках концессионных соглашения является ФЗ «О концессионных соглашениях».

Нужно заметить, что благодаря современной организации законодательной работы можно говорить о том, что запрос на создание отвечающей современным условиям развития хозяйственных связей системы правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства сформирован не на уровне обсуждения, а на уровне постановки задач и утверждения порядка их реализации.

Обозначены недостатки, которые существуют в указанной сфере. В настоящее время в Российской Федерации из-за существенных бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствующих сферах деятельности исключительно за счет бюджетных средств. В действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях

<sup>1</sup> Голубцов В.Г. Совершенствование правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства на современном этапе // Вестник Пермского университета. 2014. № 1 (23). С. 179–187.

распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций — проекты государственно-частного партнерства. Анализ законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также сложившейся практики реализации проектов государственно-частного партнерства свидетельствует том, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов государственно-частного партнерства по формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Нормы российского законодательства предусматривают использование ограниченного числа моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что существенно ограничивает возможности инвестора по привлечению заемного финансирования — отмечается в пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Государственно-частное партнерство — это эффективная форма взаимодействия бизнеса и власти в процессе решения общегосударственных задач. ГЧП можно рассматривать в качестве одного из основных инструментов достижения поступательного экономического развития страны. В России государственно-частное партнерство все еще находится на стадии становления и развития соответствующих инструментов. Практика с их использованием находится только в начале своего пути, но и здесь есть свои камни преткновения.

Сложности государственного финансирования (ограничения финансирования из Инвестиционного Фонда). Осуществление финансирования из государственного бюджета, включая выплаты каких-либо компенсаций, а также предоставление гарантий, связано со следующими основными проблемами: зависимость от ежегодного бюджетного планирования, при этом договорные обязательства действительны вне зависимости от включения соответствующих сумм расходов в бюджет; исключение доходов государства из денежных поступлений от реализации проекта: принцип «анонимизации» бюджетных доходов, но возможно использование подконтрольных государству организаций (специального государственного участ-

<sup>1</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства». СПС «КонсультантПлюс».

ника, например, в форме ОАО) для получения и перераспределения причитающихся государству доходов от проекта.

Приемлемость условий для привлечения финансирования и возможность залога прав по концессиям (в настоящее время нет такого).

Невозможность долгосрочного бюджетирования.

Проблема прозрачности процедур.

Типовые концессионные соглашения.

Государственно-частное партнерство является основным инструментом достижения устойчивости экономического роста страны. В настоящее время можно говорить лишь о начале формирования практики его применения. Однако уже сейчас становится ясно, что реализовать глобальные инфраструктурные проекты силами исключительно государства либо частного бизнеса невозможно. Проведение мудрой сбалансированной инвестиционной политики с использованием сильных сторон государственного и частного секторов, возможно, позволит достичь оптимальных результатов высокого качества.