**Содержание**

[Список принятых сокращений 9](#_Toc377976672)

[Введение 11](#_Toc377976673)

[Раздел первый. Учение о казне 16](#_Toc377976674)

[Глава 1.1 Понятие государственной (муниципальной) казны 16](#_Toc377976675)

[*Казна и гражданское законодательство.* 16](#_Toc377976676)

[*Казна и фиск* 21](#_Toc377976677)

[Предназначение казны. Извлечение доходов из имущества казны. 31](#_Toc377976678)

[*Казна как фактор экономической безопасности.* 42](#_Toc377976679)

[*Вещные права на публичное имущество.* 47](#_Toc377976680)

[Классификации и виды имущества казны. 55](#_Toc377976681)

[Модусные и атрибутивные изменения имущества казны. 59](#_Toc377976682)

[Глава 1.2 Эволюция представлений о государственном хозяйстве 64](#_Toc377976683)

[Глава 1.3. Приватизация и национализация 77](#_Toc377976684)

[О понятии приватизации 79](#_Toc377976685)

[Развитие законодательства о приватизации в России: экономические реформы и оздоровление публичных финансов 83](#_Toc377976686)

[Действующая нормативно-правовая модель приватизации 103](#_Toc377976687)

[Федеральное законодательство о запретах на приватизацию 113](#_Toc377976688)

[Федеральное законодательство о приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности 116](#_Toc377976689)

[Федеральные подзаконные акты в механизме правового регулирования приватизации 119](#_Toc377976690)

[Бюджетное измерение приватизации 124](#_Toc377976691)

[Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов 136](#_Toc377976692)

[«Новая приватизация»: чем ответит российское законодательство? 143](#_Toc377976693)

[Национализация публичного имущества 146](#_Toc377976694)

[Глава 1.4 Бюджетный учет казны 158](#_Toc377976695)

[Правовое регулирование бухгалтерского учета имущества казны 158](#_Toc377976696)

[Международные требования к бухгалтерскому учету и финансовой отчетности по имуществу казны. 167](#_Toc377976697)

[Глава 1.5 Взыскание из казны 176](#_Toc377976698)

[Источники регулирования имущественной ответственности государства. Публичное и частное. Виды ответственности. 176](#_Toc377976699)

[Субъект ответственности. 179](#_Toc377976700)

[Основания для взыскания из казны. Вина. 182](#_Toc377976701)

[Исполнение судебных актов о взыскании из казны: новейшая история вопроса 185](#_Toc377976702)

[Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из бюджета. 195](#_Toc377976703)

[Процедуры исполнения судебных актов о возмещении вреда 208](#_Toc377976704)

[Раздел второй. Бюджет. 221](#_Toc377976705)

[Глава 2.1 Понятие и функции бюджета 221](#_Toc377976706)

[*Бюджет как часть казны. Бюджет как категория.* 221](#_Toc377976707)

[*Эволюция понятий о бюджете* 223](#_Toc377976708)

[Бюджет как форма и план финансовой деятельности 229](#_Toc377976709)

[*Бюджет как закон и как правовой акт* 233](#_Toc377976710)

[*Виды бюджетов* 239](#_Toc377976711)

[Функции бюджета 244](#_Toc377976712)

[Бюджетная политика 245](#_Toc377976713)

[Глава 2.2 Бюджетное право и бюджетное законодательство 255](#_Toc377976714)

[*Бюджетное право* 255](#_Toc377976715)

[*Принципы бюджетного права. Система принципов бюджетного права. Принципы, не закрепленные в законодательстве.* 263](#_Toc377976716)

[*Принципы построения бюджетной системы* 280](#_Toc377976717)

[*Принципы организации бюджетного процесса.* 285](#_Toc377976718)

[*Источники бюджетного права. Бюджетное законодательство.* 300](#_Toc377976719)

[*Реформа бюджетного законодательства. Границы бюджетной реформы.* 304](#_Toc377976720)

[*Нормативная составляющая бюджетной реформы.* 306](#_Toc377976721)

[*Реформирование межбюджетных отношений. Реформирование бюджетного процесса.* 314](#_Toc377976722)

[*История бюджетных реформ в России* 318](#_Toc377976723)

[Глава 2.3 Расходы бюджета 323](#_Toc377976724)

[*Развитие публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета* 323](#_Toc377976725)

[*Виды и классификации расходов бюджета* 328](#_Toc377976726)

[Управление бюджетными расходами 339](#_Toc377976727)

[Глава 2.4. Доходы бюджета 347](#_Toc377976728)

[*Понятие, источники и способы исчисления доходов* 347](#_Toc377976729)

[*Виды и классификации доходов бюджета* 355](#_Toc377976730)

[Глава 2.5. Бюджетное устройство и бюджетная система 370](#_Toc377976731)

[*Понятие бюджетной системы* 370](#_Toc377976732)

[*Способы регулирования межбюджетных отношений* 379](#_Toc377976733)

[Глава 2.6 Бюджетный процесс 381](#_Toc377976734)

[*Бюджетный цикл и бюджетный год* 381](#_Toc377976735)

[*Участники бюджетного процесса* 388](#_Toc377976736)

[*Стадия составления проекта бюджета* 421](#_Toc377976737)

[*Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета.* 433](#_Toc377976738)

[*Стадия исполнения бюджета* 438](#_Toc377976739)

[*Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета (отчетная стадия)* 449](#_Toc377976740)

[Глава 2.7 Бюджетный контроль 452](#_Toc377976741)

[*Финансовый контроль и бюджетный контроль.* 452](#_Toc377976742)

[*Виды профессионального финансового контроля.* 457](#_Toc377976743)

[*Контроль и аудит* 460](#_Toc377976744)

[*Методы финансового контроля и оформление его результатов* 463](#_Toc377976745)

[Глава 2.8 Бюджетная ответственность 466](#_Toc377976746)

[*Соотношение бюджетного контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства* 466](#_Toc377976747)

[*Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения* 469](#_Toc377976748)

[*Бюджетные нарушения и правонарушения. Бюджетные меры принуждения и юридическая ответственность.* 472](#_Toc377976749)

[*Бюджетные меры принуждения как инструмент бюджетного регулирования.* 480](#_Toc377976750)

[Раздел третий. Элементы казны. 484](#_Toc377976751)

[Глава 3.1. Драгоценные металлы и драгоценные камни как часть казны 484](#_Toc377976752)

[Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и камней 484](#_Toc377976753)

[*Историческая справка* 485](#_Toc377976754)

[*Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней* 489](#_Toc377976755)

[*Правовой статус Госфонда России. Функции золотого запаса России* 492](#_Toc377976756)

[*Порядок реализации активов Госфонда России* 496](#_Toc377976757)

[*Запасы драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ* 504](#_Toc377976758)

[*Понятие и правовое регулирование режима золотовалютных резервов.* 508](#_Toc377976759)

[*Значение и функции золотовалютных резервов.* 512](#_Toc377976760)

[*Содержание золотовалютных резервов.* 520](#_Toc377976761)

[Глава 3.3. Государственный резерв 531](#_Toc377976762)

[*Генезис системы государственного резерва в России и зарубежных странах.* 531](#_Toc377976763)

[*Назначение системы государственного резерва и общие принципы ее организации.* 542](#_Toc377976764)

[*Организационно-правовая основа системы государственного резерва Российской Федерации.* 553](#_Toc377976765)

[*Правовое регулирование функционирования системы государственного резерва.* 555](#_Toc377976766)

[Глава 3.4 Земля как имущество казны 563](#_Toc377976767)

[*Понятие земельного участка и соотнесение его с другими понятиями.* 563](#_Toc377976768)

[*Понятие «земельный участок» и соотнесение его с другими смежными понятиями.* 578](#_Toc377976769)

[*Образование земельного участка: кадастровые работы и юридическая составляющая*. 583](#_Toc377976770)

[*Возникновение и прекращение прав на земельные участки.* 595](#_Toc377976771)

[*Земельный участок как имущество* 606](#_Toc377976772)

[Глава 3.5 Недра 615](#_Toc377976773)

[*Понятие недр. Право собственности на недра* 615](#_Toc377976774)

[*Учет запасов и ресурсов полезных ископаемых* 619](#_Toc377976775)

[*Платежи, уплачиваемые в связи с пользованием недрами* 622](#_Toc377976776)

[*Геолого-экономическая и стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр* 627](#_Toc377976777)

[*Государственный реестр работ по геологическому изучению недр и государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых* 630](#_Toc377976778)

[Глава 3.6 Водные ресурсы 633](#_Toc377976779)

[*Вода – субстрат жизни. Право на воду.* 633](#_Toc377976780)

[*Вода в народном хозяйстве.* 636](#_Toc377976781)

[*Водный фонд Российской Федерации. Водное законодательство. Принципы и система регулирования водных отношений.* 638](#_Toc377976782)

[*Право собственности на водные ресурсы. Водопользование.* 648](#_Toc377976783)

[*Управлением водными ресурсами.* 654](#_Toc377976784)

[*Перспективы развития водных отношений в Российской Федерации.* 664](#_Toc377976785)

[Глава 3.7 Леса как часть казны 667](#_Toc377976786)

[*Понятие леса. Леса России как природный ресурс и имущественный комплекс.* 667](#_Toc377976787)

[*Конституционные основы использования и охраны лесов. Лесное законодательство Российской Федерации.* 672](#_Toc377976788)

[Подзаконное нормотворчество в сфере лесных отношений и управление лесами. Полномочия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней. 677](#_Toc377976789)

[*Правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков как недвижимого имущества казны.* 683](#_Toc377976790)

[*Государственный учет лесных участков* 694](#_Toc377976791)

[*Перспективы развития лесного законодательства и охрана лесов как имущества казны.* 699](#_Toc377976792)

[Глава 3.8 Объекты животного и растительного мира, водные биологические ресурсы 705](#_Toc377976793)

[*Понятие объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов. Источники правового регулирования отношений, связанных с объектами животного и растительного мира, водных биологических ресурсов* 705](#_Toc377976794)

[*Право собственности и государственный учет объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов.* 711](#_Toc377976795)

[*Использование объектов животного мира* 722](#_Toc377976796)

[*Использование объектов растительного мира* 735](#_Toc377976797)

[*Рыболовство* 745](#_Toc377976798)

[Глава 14 Культивируемые биологические ресурсы 754](#_Toc377976799)

[*Понятие и особенности нормативного содержания культивируемых биологических ресурсов.* 754](#_Toc377976800)

[*Классификация культивируемых биологических ресурсов.* 758](#_Toc377976801)

[*Специфика формирования и использования культивируемых биологических ресурсов.* 760](#_Toc377976802)

[*Источники правового регулирования.* 772](#_Toc377976803)

[*Учет и контроль в сфере культивируемых биологических ресурсов.* 779](#_Toc377976804)

[*Перспективы развития регулирования культивируемых биологических ресурсов* 781](#_Toc377976805)

[Глава 3.10 Культурные ценности 783](#_Toc377976806)

[*Понятие культурных ценностей.* 783](#_Toc377976807)

[*Соотношение культурных ценностей с публичной собственностью.* 793](#_Toc377976808)

[*Классификация культурных ценностей.* 803](#_Toc377976809)

[*Правовое регулирование культурных ценностей.* 812](#_Toc377976810)

[*Охрана, учет и контроль за культурными ценностями.* 817](#_Toc377976811)

[*Особенности правовых режимов владения, пользования и распоряжения культурными ценностями.* 819](#_Toc377976812)

[Заключение 823](#_Toc377976813)

[Предметный указатель 825](#_Toc377976814)

[Сведения об авторах 825](#_Toc377976815)

**Список принятых сокращений**

АПК РФ

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

БСЭ – Большая советская энциклопедия

БНА - Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ВВП – валовый внутрений продукт

ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ГД РФ – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

Госфонд России - Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации

Гохран - Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней при Министерстве финансов Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГРБС – главный распорядитель бюджетных средств

Госбанк СССР – Государственный банк Союза ССР

Госплан СССР – Государственный плановый комитет Совета министров Союза ССР

ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

ИНТОСАИ – Международная организация высших органов финансового контроля (International Organisation of Supreme Audit Institutions)

ИФДБ – источники финансирования дефицита бюджета

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

ЛК РФ – ЛК Российской Федерации

МВФ – Международный валютный фонд

МСФООС – Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

НКВД СССР – Народный комиссариат внутренних дел Союза ССР

НКО – некоммерческие организации

ПФ РФ – Пенсионный фонд Российской Федерации

РБС – распорядитель бюджетных средств

РГ – Российская газета

РСГФ – Руководство по статистике государственных финансов

СП РФ – Счетна палата Российской Федерации

СТО СССР – Совет труда и обороны Союза ССР

СНК СССР – Совет народных комиссаров Союза ССР

ТФОМС – Территориальные фонды обязательного медицинского страхования

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ– Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации

ЦБ РФ – Центральный банк Российской Федерации

ЦИК СССР – Центральный исполнительный комитет Союза ССР

ФФОМС РФ – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

ФСС РФ – Федеральный фонд социального страхования Российской Федерации

**Введение**

Появление настоящего труда является результатом многолетней исследовательской работы авторов над темами, связанными с отдельными аспектами публичной казны. В частности, были изданы комментарии к Бюджетному, Лесному, Водному кодексам Российской Федерации, Таможенному кодексу ЕврАзэс, земельному законодательству, законодательству о недрах и природоресурсных платежах, о приватизации, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, а также монографии и научные статьи[[1]](#footnote-1). Первоначально цель исследования всего спектра вопросов о казне не ставилась. Это было связано со сложностью и значительностью категорий «казна» и «бюджет», многослойностью регулирования соответствующих отношений и крайним разнообразием их содержания. Однако, подведя итоги своих трудов по разным направлениям, авторы обнаружили, что появилась возможность выполнить целостное исследование, которое соединило бы воедино большинство вопросов, связанных с публичной казной. Данный труд относится к жанру коллективной монографии, выполнен по единому плану и содержит в себе оригинальное содержание.

Интерес к обозначенной теме обусловлен рядом обстоятельств.

В первую очередь, достойной задачей представляется освещение колоссального масштаба публичной казны во всем ее разнообразии, чему посвящено большинство глав настоящей работы[[2]](#footnote-2). Объем денежной части казны (бюджета) огромен в сравнении с любыми частными денежными фондами, но незначителен в сравнении со стоимостью всех активов казны, в том случае, если их свести воедино. Данное утверждение актуально для России, богатства которой являются в существенно недооцененными[[3]](#footnote-3).

При таком богатстве (нефтегазовые запасы – его небольшая часть) не должно возникать недостатка в финансовых и иных ресурсах для исполнения тех или иных публичных функций. Поэтому учет и контроль использования активов, составляющих государственную (муниципальную) казну, постепенно становится все более важной государственной задачей, рассмотрение состояния такого контроля является второй задачей настоящего исследования. Ненадлежащий учет активов казны отчасти связан со скрытым характером их стоимости. Многие активы попросту не измерены либо в силу своей природы[[4]](#footnote-4), либо вследствие подвижного характера их содержимого[[5]](#footnote-5), либо в силу того, что их стоимость может быть выявлена не ранее реализации[[6]](#footnote-6). Вопросы контроля за использованием активов казны отличаются таким же разнообразием, как и имущество, входящее в казну, и затрагиваются в большинстве глав настоящей работы. В то же время должен существовать единый стоимостной учет всех активов казны.

Третьей по счету задачей исследования выступает выявление и наполнение конкретным содержанием отношений, связанных с функционированием казны. Такие отношения связаны, во-первых, с взаимодействием ее денежной и неденежной частей[[7]](#footnote-7), и, во-вторых, способами и процедурами поступления и выбытия активов казны[[8]](#footnote-8). Функционированию казны (ее трансформации) посвящены отдельные части монографии. Кроме того, бюджетный процесс по сути представляет собой трансформацию казны. В ходе бюджетного процесса активы казны преобразуются в доходы бюджета, а осуществлении расходов бюджета означает ее уменьшение.

Наконец, появление понятия казны глубоко укоренено в истории, эволюция соответствующих представлений (лат. *aerarium Saturni*) может быть прослежена еще со времен доимператорского Рима. Эволюция представлений о казне тесно связана с понятиями государственного хозяйства, государственной собственности, а также с современными концепциями институциональной экономики, включающей в себя государственный сектор (или сектор государственного управления).

Сегодня имеет место уникальная ситуация, когда под единственной дефиницией "казна" объединяются несоединимые иным образом отношения и понятия. Авторы имеют смелость утверждать, что в отечественной правовой науке уже около ста лет не появлялось трудов, посвященных целому государственному хозяйству. Книга призвана восстановить преемство с научными трудами и учебными курсами по государственному хозяйству. С ХХ века они были трансформированы в учебные курсы по финансовому хозяйству, затем преобразованы в исследования по публичным финансам[[9]](#footnote-9). Кроме того, представленный труд позволяет восстановить связь между правовой наукой, финансовой наукой и знаниями по экономике, излишняя сепарация которых друг от друга существенно обедняет возможности научного исследования.

Все перечисленные обстоятельство определяют содержание книги, а также ее актуальность.

Монография состоит из трех разделов, первый из которых именуется «Учение о государственной и муниципальной казне», второй «Бюджет», а третий – «Элементы казны». К вопросам общего характера, входящим в первый раздел, можно отнести содержание глав, посвященных понятию и структуры казны, функциям и трансформации казны, учету ее активов, взысканию из казны.

Особенным является статус бюджета как части казны в силу его связей абсолютно со всеми иными ее частями. Реализация любых активов казны, а также наполнение казны, как правило, воздействует на бюджет, отражаясь в его доходах или расходах. Наконец, сама реализация активов казны, в большинстве случаев, имеет целью достижение баланса бюджета. Через бюджетные расходы (в особенности, через бюджетные инвестиции), происходит приращение казны. Таким образом, вопросы, связанные с бюджетом, имеют важнейшее значение.

Элементами казны (третий раздел монографии) являются драгоценные камни и металлы, золотовалютные резервы, государственные резервы, земля, недра, водные ресурсы, биологические культивируемые и некультивируемые ресурсы, культурные ценности. Данным элементам посвящены особые главы. Для правового регулирования отношений, связанных с наиболее значительными частями казны, приняты отдельные федеральные законы[[10]](#footnote-10) и даже кодифицированные акты[[11]](#footnote-11). Оригинальность каждого элемента предопределяет собственную структуру и содержание каждой главы третьего раздела.

1. См. например: ЛК Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий / под ред. А. А. Ялбулганова - М. 2012. 654 с.; Водный кодекс Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий / под ред. А. А. Ялбулганова - М. 211. 416 с.; Ялбулганов А. А., Пащенко А. В., Хрешкова В. В. Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации / под ред. А. А. Ялбулганова - М. 211. 180 с.;Приватизация: государство, гражданин и право / под ред. А.Н. Козырина - М. 2012. 176 с.; Бюджетный кодекс Российской Федерации: поглавный научно-практический комментарий / под. ред. А. Н. Козырина - М. 2012. 878 с.; Комягин Д. Л. Бюджетное право: учебное пособие -М. 2012. 287 с.; Комягин Д. Л. Бюджетное право России - М. 2011. 351 с.; Комягин Д. Л. Современный военный бюджет - М. 2009. 156 с.; Ялбулганов А. А. Правовое регулирование природоресурсных платежей - М.-Курск. 2009. 88 с.; Современное землеустройство в России: совершенствование законодательства / под ред. А. А. Ялбулганова - М. 2008. 128 с.; Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" / под ред. А. А. Ялбулганова - М.-Иваново. 2007. 221 с.; Природоресурсные платежи: комментарий законодательства и судебная практика / под ред. А. А. Ялбулганова - М. 2007. 447 с. и т.д. [↑](#footnote-ref-1)
2. Это, в частности, главы, посвященные активам Госфонда России, золотовалютным резервам Центрального банка Российской Федерации, водным ресурсам, сокровищам недр, лесному фонду, объектам животного и растительного мира, водным биологическим ресурсам и т.д. [↑](#footnote-ref-2)
3. Стоимость имущества казны РФ, согласно отчету о нефинансовых активах Федерального казначейства составляет около 1 трл рублей (менее десятой части ежегодных доходов бюджета). [↑](#footnote-ref-3)
4. Например, сокровища недр, континентального шельфа. [↑](#footnote-ref-4)
5. Например, объекты биосферы: животный и растительный мир, [↑](#footnote-ref-5)
6. Например, доходы от приватизации публичного имущества. [↑](#footnote-ref-6)
7. Например, бюджетные инвестиции. [↑](#footnote-ref-7)
8. Например, приватизация и национализация. [↑](#footnote-ref-8)
9. Вопрос эволюции представлений о государственном хозяйстве рассмотрен в отдельной главе монографии [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ "О государственном материальном резерве"; Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах"; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире". [↑](#footnote-ref-10)
11. Земельный кодекс Российской Федерации, ЛК Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-11)