

*На правах рукописи*

Комягин Дмитрий Львович

РАСХОДЫ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ ОБОРОНУ:  
ПОНЯТИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ  
ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

12.00.14 – административное право,  
финансовое право, информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Москва – 2010

Диссертация выполнена в Московской государственной юридической  
академии имени О.Е. Кутафина

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор

**Грачева Елена Юрьевна**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор

**Агапов Андрей Борисович**

доктор юридических наук, профессор

**Кучеров Илья Ильич**

доктор юридических наук, профессор

**Землин Александр Игоревич**

Ведущая организация: Тюменский юридический институт

Министерства внутренних дел

Российской Федерации

Защита состоится 14 апреля 2010 года в 12.00 на заседании  
диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной  
юридической академии имени О.Е. Кутафина, Москва, 123995, ул. Садовая  
Кудринская, 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской  
государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Автореферат разослан 5 февраля 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук,  
профессор

Н.А. Михалева

## I. Общая характеристика работы

**Актуальность исследования.** Содержание армии, обеспечение ее вооружением, продовольствием, обмундированием всегда являлось одной из важнейших забот государства, необходимой и вынужденной государственной потребностью, выраженной, как правило, в значительных суммах расходов.

Для России в силу исторических и геополитических особенностей задача тщательного планирования и осуществления расходов на оборону была и остается одной из важнейших в процессе государственного строительства, напрямую связанной с обеспечением национальной безопасности, успешным социально-экономическим развитием общества.

Военные расходы, имея непроизводительный характер, поглощают существенную часть национального богатства, на их покрытие уходят колоссальные финансовые ресурсы, позволяющие с известной долей условности выделять в рамках общенационального бюджета одну из наиболее затратных его частей – военный бюджет.

Известный российский специалист в области государственных финансов и финансового права М.И. Боголепов почти сто лет назад заметил, что «поддержание мира и готовность к войне стоят так дорого, что создается впечатление, будто современные государства все время ведут войну <...> Кровь льется теперь реже, чем раньше, но современные народы постоянно истощаются в других отношениях: они истекают капиталами. Современная война – борьба машин и капитала».<sup>1</sup>

С той поры мало что изменилось. Начиная с XIX в. и по сегодняшний день во всех крупных государствах расходы в мирное время по статье «Оборона» составляют примерно треть от всех общегосударственных затрат. В период войны эти издержки могут даже превышать все расходы «мирного» бюджета. Это в полной мере относится и к России. По величине расходов на

---

<sup>1</sup> Боголепов М.И. Государственный долг. СПб., 1910. С. 186.

содержание военного ведомства в мирное время Россия уступала в конце XIX – начале XX в. только Великобритании. Военная организация России, по образному выражению одного из финансистов начала XX в., представляла собою «огромного потребляющего Левиафана – многие миллионы людей, борющихся на земле, на воде и на воздухе, под землею и под водою, должны быть накормлены, одеты, обуты и вооружены целым арсеналом смертоносных орудий, начиная от самых грубых, кончая самыми сложными, являющимися последним словом техники XX в. Давать безостановочно пищу этому многомиллионноголовому Левиафану, напряженно поддерживая в нем силу его стальных мускулов, – задача технически очень трудная и экономически требующая регулярного расходования весьма крупных масс капитала»<sup>1</sup>.

На протяжении всего XX в. наблюдалась тенденция неуклонного роста военных расходов, обусловленная участием России и Советского Союза в двух мировых войнах, многочисленных локальных и региональных военных конфликтах, втягиванием нашего государства в экономически изнурительную гонку вооружений. Постоянное увеличение военных расходов объяснялось также тем, что военный бюджет «должен являться средством не только для подготовки могущественной армии, но и для понижения издержек будущей войны». Известный российский военный стратег А.А. Свечин (1878 – 1938) в своем капитальном труде «Стратегия» писал о том, что «военный бюджет должен обеспечить государству и капитальное оборудование на случай войны, и мобилизационные запасы, и значительные массы обученных в населении, дабы уменьшить в случае войны прогул на обучение в запасных частях, отрывающий в самое горячее время миллионы рабочих рук и от фронта и от работы в тылу»<sup>2</sup>.

1990-е г. ознаменовались тяжелейшим кризисом военных финансов в России. Государственная Дума Федерального Собрания РФ в постановлении

---

<sup>1</sup> Военные займы / Под общ. ред. М.И. Туган-Барановского. Пг., 1917. С. 148.

<sup>2</sup> Свечин А. А. Стратегия. Военный вестник. М., 1927.

от 23 октября 1998 г. отмечала, что к концу 1998 г. расходы на строительство и содержание Вооруженных Сил РФ были профинансированы всего на 36%. В результате такого финансирования военная реформа фактически зашла в тупик даже в части сокращения численности войск: не были произведены положенные выплаты более 27 тыс. военнослужащим, уволенным с действительной военной службы в связи с проведением военной реформы.

Хроническое недофинансирование армии и военно-промышленного комплекса в конце XX в. не замедлило привести к ощутимым негативным последствиям, заставившим руководство страны пересмотреть отношение государства к формированию военного бюджета.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24, к основным задачам в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации были отнесены подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации признано важнейшим направлением деятельности государства. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, военная безопасность обеспечивается путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов.

Российская Федерация делает все возможное для предотвращения войн и вооруженных конфликтов, отдавая при этом предпочтение политическим, дипломатическим, экономическим и другим невоенным средствам. В то же время национальные интересы Российской Федерации требуют наличия достаточной для ее обороны военной мощи.

В настоящее время, как отмечалось в Бюджетном послании Президента РФ 2007г., начаты процессы оснащения армии современными видами вооружения и военной техники, которые подкреплены необходимым

бюджетным финансированием. В Бюджетных посланиях 2008 и 2009 гг. подчеркивалось, что решения о перевооружении армии и флота уже приняты. Они нашли отражение в федеральном бюджете. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» по разделу «Национальная оборона» первоначально было запланировано 509 млрд руб., а впоследствии дополнительно выделено сначала 25 млрд руб., а затем еще 21 млрд руб. Не сокращаются соответствующие расходы и на следующие годы, несмотря на период финансовой нестабильности в мировой экономике.

Тенденция постоянного роста государственных расходов на национальную оборону принимает универсальный характер. Она наблюдается как в экономически развитых странах, так и в развивающихся, в которых на обеспечение потребностей армии уходит большая часть ВВП. В 2006 г. совокупные мировые военные расходы выросли на 3,5% в постоянных ценах и составили 1158 млрд долл.

После окончания «холодной войны» военные расходы продолжали увеличиваться стремительными темпами. Так, за период правления Дж. Буша-младшего военные расходы США выросли более чем в два раза: с 319 млрд долл. в 2001 г. до 669 млрд долл. в 2008 году. В 2006 г. расходы по разделу «Национальная оборона» достигли уровня 670 млрд долл. В соответствии с федеральным бюджетом на 2008 г. правительство США потратило на различные программы 2 трлн 941 млрд долл., из которых 647,2 млрд долл. израсходованы на военные нужды. В феврале 2008 г. президент США направил в Конгресс «Запрос по ассигнованиям на военные нужды США в 2009 финансовом году» (начинается 1 октября 2008 г.). В результате базовый бюджет Министерства обороны США в 2009 финансовом году составил 515,4 млрд долл., что на 7,5% больше бюджета 2008 г. (в эти расходы не включены 70 млрд долл., которые выделены на операции в Ираке и Афганистане).

Во Франции, например, в соответствии с Законом от 27 января 2003 г. «О военном программировании на 2003 – 2008 годы» военные расходы должны были увеличиться с 13,65 до 15,08 млрд евро. По данным Министерства обороны Франции, совокупные расходы на оборону в 2008 г. превысили 48 млрд евро.

По данным Стокгольмского института изучения мира, за период с 1996 по 2005 г. Китай стал ассигновать на оборону на 165% больше средств, Саудовская Аравия – на 94%, Индия – на 82%. На 15 государств мира приходится 83% совокупных военных расходов человечества, при этом на долю только США – около 46% .

Актуальность исследования диссертантом эволюции правового регулирования расходов на национальную оборону, помимо отмеченной тенденции роста таких расходов, обусловлена также происходящими в Российской Федерации бюджетной, административной и военной реформами, существенно изменяющими организационно-правовые основы планирования и осуществления расходов на национальную оборону.

Бюджетная и административная реформы диктуют необходимость оптимизации управленческих структур с целью повышения эффективности использования бюджетных средств. Связанная с ними идеологически военная реформа представляет собой комплекс политических, экономических, правовых, военных и военно-технических, социальных и других мер, направленных на качественную трансформацию Вооруженных Сил РФ, других видов войск и военных формирований, военных исполнительных органов, предприятий оборонной промышленности и их управленческих органов, с целью обеспечить достаточный уровень национальной обороны в рамках имеющихся ресурсов. Таким образом, военная реформа, помимо реформы Вооруженных Сил, военно-промышленного комплекса и мобилизационного потенциала, организации Министерства обороны и военного строительства, системы призыва и социальной защиты военнослужащих и др., включает в себя также

реформирование системы планирования и осуществления расходов на оборону и безопасность.

Эффективно функционирующая система планирования и осуществления расходов на национальную оборону – одна из важнейших экономических гарантий успешного проведения военной реформы в Российской Федерации.

Публичные финансы не могут существовать вне правового поля, финансовые отношения существуют исключительно в форме правоотношений – эта аксиома современного финансового права в полной мере относится к комплексу отношений в связи с осуществлением расходов на национальную оборону.

Получить полное представление об эволюции правового регулирования расходов на национальную оборону в России невозможно без использования историко-правового метода. Принцип историзма исходит из того, что эволюция правового регулирования расходов на национальную оборону представляет собой непрерывный во времени процесс развития соответствующих организационных и правовых форм.

Как отмечал А.А. Ялбулганов, «понимание юридического института можно считать достигнутым, если наряду с догматической (юридико-аналитической) трактовкой представлена историческая»<sup>1</sup>. Историко-правовой метод позволяет ответить на многие вопросы, касающиеся формирования механизмов правового регулирования военных расходов (расходов на национальную оборону), условий его развития в прошлом и настоящем, основных тенденций развития в будущем.

Исследование эволюции организационно-правовых форм финансирования расходов на национальную оборону позволяет не только обогатить историческую часть науки финансового права, но и извлечь из

---

<sup>1</sup> Ялбулганов А. А. Организационно-правовые основы финансового контроля в Российской армии (XIX – начало XX в.): Автореферат дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1999. С. 5.

богатого исторического прошлого важные уроки для современного этапа развития финансового законодательства.

**Объектом** диссертационного исследования выступают отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования военных расходов, а также механизм регулирования военных расходов (впоследствии расходов на национальную оборону), существовавшие в России на протяжении XVIII–XXI вв.

**Предметом** исследования является нормативно-правовая база расходов на национальную оборону в России начиная с XVIII в. и до настоящего времени, сформировавшаяся на ее основе правоприменительная практика.

**Цель** диссертации состоит в создании научной концепции правового регулирования формирования и осуществления расходов на национальную оборону как условия реализации оборонной функции государства. Если правоотношения по финансовому обеспечению воинских частей и иных воинских формирований не часто, но все же становились предметом научного исследования, то работ в отношении научного анализа правоотношений по формированию и осуществлению расходов на национальную оборону «на макроуровне» (в масштабе государства в целом) в российском финансовом праве не было.

Это вызвано рядом причин. Во-первых, за рамками исследований оставались процессуальные, процедурные аспекты данных отношений (а именно эти аспекты свидетельствуют о принадлежности темы к предмету юридической, а не экономической (финансовой) науки). Во-вторых, исследования правоотношений по формированию и осуществлению расходов на национальную оборону находятся на стыке финансового и административного права, в силу чего заметно сужается потенциальный круг исследователей данной научной проблемы. В-третьих, именно отношения по формированию и осуществлению расходов на национальную оборону стали сегодня точкой пересечения бюджетной реформы с двумя другими

реформами, проводящимися в Российской Федерации, – административной и военной.

Исследование эволюции правового регулирования расходов на национальную оборону решает **крупную научную проблему**, связанную с заполнением пробела в науке финансового права в части изучения расходов на национальную оборону (военного бюджета) как обособленной части публичных расходов. Содержащиеся в работе теоретические обобщения открывают новое направление научных исследований, связанных с изучением военного бюджета, с одной стороны, как правовой и экономической категории с особыми свойствами в мирное и военное время, и, с другой стороны – как части единого общегосударственного бюджета.

Такая постановка вопроса определяет круг проблем, исследуемых в диссертации, и особенности их решения.

Цель диссертации определила ее основные **задачи**:

- всесторонне исследовать расходы на национальную оборону как обособленную часть публичных расходов;
- соотнести понятие «расходов на национальную оборону» с понятиями «расходов на национальную безопасность» и «военных расходов»;
- исследовать содержание расходов на национальную оборону;
- выявить принципы правового регулирования расходов на национальную оборону;
- проанализировать эволюцию системы источников правового регулирования расходов на национальную оборону;
- выявить и проанализировать основные этапы формирования учения о военном бюджете и об особенностях его исполнения;
- исследовать особенности правового регулирования военных расходов в Российской империи;
- выявить и изучить основные этапы развития организационно-правовых основ финансирования военных расходов в советский период;

- выявить характерные черты модернизации правового регулирования расходов на национальную оборону в Российской Федерации;
- определить место нормативно-правового механизма расходов на национальную оборону в системе мероприятий военной реформы, проводимой в Российской Федерации;
- исследовать влияние на развитие современного механизма правового регулирования расходов на национальную оборону проводимых в Российской Федерации административной и бюджетной реформ;
- выявить и проанализировать основные направления совершенствования законодательства, регулирующего расходы на национальную оборону.

**Методология исследования.** Один из основных методов, использованных диссертантом, – диалектический метод, позволяющий рассматривать изучаемые явления в их существенных, причинно-следственных взаимосвязях, обеспечивающий объективность и всесторонность исследования.

Диссертант опирался на общие принципы теории права и государства, системный подход к проведению научного исследования, позволяющий учесть правовые, финансово-экономические, военные, социокультурные, политические и иные аспекты комплексной научной проблемы развития и совершенствования правового регулирования расходов на национальную оборону.

При решении поставленных задач диссертантом применялись также формально-юридический и сравнительный методы, метод анализа статистических данных и т. д. При этом особого упоминания заслуживает историко-правовой метод исследования, который позволяет выявить в историческом процессе наиболее существенное, закономерное и выразить в соответствующих научных категориях. В начале XX в. историк права А.Н. Филиппов отмечал, что «над видимым хаосом беспорядочной смены одних юридических норм и учреждений другими царит, в действительности,

строгая последовательность правовых явлений, причинная зависимость одних от других, преемственность их развития»<sup>1</sup>. Использование историко-правового метода позволяет исследователю ориентироваться на основные стороны изучаемого объекта, на уяснение главных моментов его исторического бытия (генезиса, развития и изменения, соотношения и взаимосвязи с иными объектами и т. д.).

**Теоретическую основу** исследования составили труды:

– по финансовому праву, в том числе отечественных ученых, работавших до революции: С.И. Иловайского, В.А. Лебедева, И.Х. Озерова, И.Т. Тарасова, Л.В. Ходского, И.И. Янжула; в советский и современный периоды: Н.М. Артемова, О.В. Болтиновой, Л.К. Вороновой, Я.А. Гейвандова, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, В.А., И.И. Кучерова, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой, С.Д. Цыпкина, А.А. Ялбулганова и др.;

– по конституционному праву и общей теории и истории права и государства: С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, М.Ф. Владимирского-Буданова, О.А. Жидкова, И.А. Исаева, Д.А. Керимова, Н.М. Коркунова, О.Е. Кутафина, О.Э. Лейста, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, Е.А. Скрипилева, Ю.А. Тихомирова, А.Н. Филиппова, Р.О. Халфиной, О.И. Чистякова, Б.Н. Чичерина и др.;

– по военному праву и военной администрации: Н.В. Артамонова, И.Н. Арцибасова, Х.М. Ахметшина, М.А. Газенкампа, А.И. Землина, Н.И. Кузнецова, П.Л. Лобко, А.Е. Лунева, Ф.А. Макшеева, Ю.И. Мигачева, Л.Л. Попова, А.Ф. Редигера, Б.Ф. Старова, В.Г. Стрекозова, А.А. Тер-Акопова и др.;

– по экономике и финансам: М.И. Боголепова, Б.Г. Болдырева, А.И. Буковецкого, Э.А. Вознесенского, Ю.А. Данилевского, Л.А. Дробозиной,

---

<sup>1</sup> Филиппов А. Н. История русского права. Часть I. Вып. 1. М., 1905. С. 4, 5.

А.И. Коняева, В.М. Митрофанова, А.П. Погребинского, Н.Н. Ровинского, В.М. Родионовой, В.А. Саковича и др.

– по военной экономике и военным наукам: А. Баиова, Н.А. Вербь, М.А. Гареева, В.А. Золотарева, Н.З. Кунца, Г.А. Леера, А.А. Свечина, Б.Б. Ривкина, Х.С. Таирова, В.В. Тиванова и др.;

**Научная новизна исследования.** Впервые с современных научных позиций осуществлено комплексное исследование эволюции правового регулирования расходов на национальную оборону в России. В качестве хронологических рамок исследования выбран период XVII–XXI вв. При этом историко-правовая часть диссертационного исследования связана с текущими событиями – бюджетной, административной, военной реформами в Российской Федерации.

Несмотря на то, что в юридической науке на разных этапах появлялись отдельные публикации, затрагивавшие некоторые аспекты данной темы, в настоящем диссертационном исследовании впервые дается целостное, научно обоснованное представление о зарождении, развитии и формировании в России механизма правового регулирования расходов на национальную оборону.

Элементы новизны присутствуют и в замысле исследования, предполагающего активное применение междисциплинарного подхода: изучая актуальные проблемы современного финансового права, диссертант многие вопросы рассматривает на стыке ряда отраслей юридических и экономических наук – финансового права, истории российского права и государства, публичных финансов, военной экономики и др.

По-новому осмыслены история военного бюджета Российской империи и Советского Союза, процессы развития организационно-правовых основ финансирования военных расходов. Формируя новые подходы к исторической оценке тех или иных страниц истории военных финансов и бюджетного права, диссертант обращает внимание не только на слабые стороны и недостатки осуществлявшихся реформ финансового

законодательства и военных финансов, но и выделяет те позитивные стороны реформаторских планов минувших эпох, которые могут быть учтены в современной практике бюджетного процесса, использованы в целях совершенствования механизма правового регулирования расходов на национальную оборону.

Впервые введен в научный оборот ряд научных и правовых источников, исторических фактов.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения диссертации**, в наиболее емком виде отражающие ее научную новизну:

**1. При формировании категориального аппарата диссертационного исследования выявляется соотношение понятий «бюджетные расходы», «военные расходы», «расходы на национальную оборону» и «военный бюджет».**

Если содержание расходов на национальную оборону как раздела классификации расходов бюджетов достаточно четко регламентировано в главе четвертой Бюджетного кодекса Российской Федерации, то расходы, объемлющие все затраты, связанные с подготовкой к войне и ее ведением, несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки их консолидации в общегосударственном масштабе, продолжают оставаться в распределенном, необособленном состоянии.

На практике оказывается невозможным определить реальную долю средств государственного бюджета, предназначенную на нужды национальной обороны. С одной стороны, такие средства предусмотрены не только по военному ведомству, но и по иным, в том числе гражданским ведомствам. Так, средства на мобилизационную подготовку экономики предусмотрены практически всем главным распорядителям бюджетных средств. С другой стороны, даже ассигнования по военному ведомству включают в себя сугубо гражданские позиции. Помимо расходов по разделу «Национальная оборона» финансирование Вооруженных Сил

осуществляется по разделам «Общегосударственные вопросы», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации», «Здравоохранение и спорт», «Социальная политика». Данное обстоятельство порождает проблему сквозного учета расходов на национальную оборону.

Кроме того, расходы на нужды национальной обороны предусматриваются не только в центральном (применительно к Российской Федерации – федеральном) бюджете, но в отдельных случаях на региональном и даже муниципальном уровне (например, расходы на мобилизационную подготовку экономики).

Военный бюджет, определяемый как часть государственного бюджета, предназначенная для военных расходов, не является бюджетом в собственном смысле слова. Он представляет собой группировку расходов государственного бюджета, состоящую из совокупности ассигнований нескольким главным распорядителям бюджетных средств по самым разным разделам бюджетной классификации.

Процедура расходования бюджетных ассигнований на национальную оборону, в целом не выходя за рамки, установленные бюджетным законодательством, даже в мирное время тоже имеет свои, иногда весьма существенные особенности на каждой стадии бюджетного процесса. Иной правовой режим установлен в отношении бюджета, принимаемого в период введения военного и чрезвычайного положения.

**2. Дано авторское определение военного бюджета** как совокупности правовых норм, регулирующих формирование и осуществление расходов государственного (общенационального) бюджета, группируемой по признаку цели – реализации оборонной функции государства, и обособленных институционально – через органы, осуществляющие расходы на национальную оборону, и функционально – через совокупности различных методов, способов и форм осуществления таких расходов.

### ***3. Обосновывается концепция расходов на национальную оборону как самостоятельного правового института.***

Сущность расходов на национальную оборону проявляется в трех аспектах – экономическом (соответствующие экономические отношения), материальном (финансовые ресурсы, выделяемые на нужды национальной обороны) и юридическом. В последнем случае расходы на национальную оборону рассматриваются в качестве межотраслевого правового института, в котором объединены финансово-правовые и в отдельных случаях – административно-правовые нормы, регулирующие специфическое направление финансовой деятельности государства – реализацию оборонной функции.

Обосновывается авторский подход к изучению расходов на национальную оборону как обособленной части публичных расходов через исследование его основных структурных элементов:

- институциональной составляющей – органов, осуществляющих расходы на национальную оборону, и их полномочий;
- регулятивной составляющей – нормативно-правовой базы, с помощью которой регулируется осуществление расходов на национальную оборону;
- функциональной составляющей – совокупности различных методов, способов и форм осуществления расходов на национальную оборону.

Источниками правового регулирования отношений, связанных с формированием и осуществлением расходов на национальную оборону, являются акты бюджетного, а в ряде случаев административного и военного законодательства.

***4. Принципы формирования и осуществления расходов на национальную оборону представляют собой систему, состоящую из общеправовых, отраслевых (финансово-правовых) принципов, а также специальных принципов военного законодательства.***

Взгляд на принципы формирования и осуществления расходов на национальную оборону, как на целостную систему, в законодательстве не прослеживается, хотя обеспечение оборонительной функции государства предполагает интегрированный, комплексный подход, направленный на координацию и взаимодействие всех ветвей и органов власти для достижения единой цели.

К общеправовым принципам формирования и осуществления расходов на национальную оборону относятся принципы: законности, плановости и гласности (прозрачности), а также принцип соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства. К числу общеправовых следует также отнести важный принцип постоянного планирования и осуществления военных расходов в необходимом и достаточном объеме.

Отраслевые (финансово-правовые) принципы полностью совпадают с принципами бюджетного права, которые, в свою очередь, разделяются на принципы бюджетного процесса и принципы построения бюджетной системы.

Специальные принципы связаны со сферой общественных отношений, регулируемых военным законодательством, и включают в себя принципы: приоритетности интересов национальной обороны и безопасности; централизации и единоначалия, безусловности воинского повиновения; непрерывности и последовательности осуществления военных расходов; последующей компенсации нанесенного военными действиями ущерба гражданам и юридическим лицам.

Все перечисленные принципы, в свою очередь, делятся на принципы, действующие: в мирное время, в период войны или в переходный период.

Это разделение означает, что подходы к формированию расходов на национальную оборону в мирное время и в период войны имеют принципиальные отличия. Если в мирное время в отношениях, связанных с формированием и осуществлением расходов на национальную оборону, доминируют принципы бюджетного права, то в период действия военного и

чрезвычайного положения система принципов видоизменяется: специальные (военные) принципы играют ведущую роль, общеправовые принципы и принципы бюджетного права – второстепенную.

То есть в случае войны принцип сбалансированности жизненно важных интересов личности, общества и государства уступает место принципу приоритета интересов обороны и безопасности государства.

Принципы, применяемые к формированию и осуществлению расходов на национальную оборону, могут быть классифицированы также по способам их внешнего выражения: а) правовые принципы, непосредственно закрепленные в действующем законодательстве; б) правовые принципы, прямо не закрепленные в нормах права, но сформулированные благодаря их толкованию, вытекающие из общего смысла совокупности правовых норм; в) правовые принципы, вытекающие из сущности правоотношений, возникающих в процессе деятельности по формированию расходов на национальную оборону, но не закрепленные непосредственно в нормативных правовых актах.

Из числа принципов бюджетного права к первой группе относятся принципы бюджетного процесса: полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов; сбалансированности бюджета; результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджета; прозрачности (открытости); достоверности; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов и источников финансирования дефицита бюджета; единства кассы. Вторую группу составляют принципы, выводимые из смысла конституционно-правовых норм: распределения функций в области бюджетной деятельности на основе разделения законодательной и исполнительной властей (ч. 1 ст. 105, п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ); гласности (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ); плановости (п. «з» ст. 71, п. «а» ч. 1 ст. 114, ст. 132 Конституции РФ); законности (ст. 1, 2, 15, 57 Конституции РФ). К третьей группе могут быть отнесены принципы:

единства бюджета; реальности отражения доходов и расходов, приоритета публичных расходов; подконтрольности процесса формирования и осуществления расходов.

***5. Расходы на национальную оборону, в отличие от иных бюджетных расходов, должны быть классифицированы по периоду их возникновения и осуществления: в мирный период, в условиях чрезвычайного или военного положения и в переходный период (от мира к войне и наоборот).***

Таким образом, расходы на национальную оборону классифицируются по двум общим для всех бюджетных расходов основаниям: 1) по экономическому содержанию, 2) их принадлежности бюджету определенного публично-правового образования (Российской Федерации, субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию), и по специальному основанию, применимому только для военных расходов – периоду их возникновения и осуществления: в мирное время, в переходный период или в условиях чрезвычайного или военного положения.

***6. Особенности развития организационно-правовых основ военных расходов в дореволюционный период (начиная с эпохи Петра I и вплоть до 1917 г.) в значительной степени определяли социально-экономическое состояние Российской империи.***

Исследование правового регулирования военных расходов в Российской империи показывает, что сбалансированное распределение ежегодных военных расходов вообще и отстаивание разумных запросов военного ведомства в отношении чрезвычайных расходов всегда были задачами общегосударственного масштаба, реализация которых осуществлялась через ранжирование военных расходов по их неотложности и стратегической значимости. Военно-бюджетная политика государства сводилась к разумному сокращению военных издержек в мирное время, без ущерба боевой готовности вооруженных сил, с переориентацией военных расходов на «производительные военные расходы», прежде всего – на

повышение боевой готовности и усовершенствование управления. Опыт Российской империи по государственному управлению в военной сфере свидетельствует о том, что успех вооруженной защиты от любых посягательств извне напрямую зависит от своевременного и бесперебойного финансирования военных программ. Добиться же такого состояния военных финансов можно исключительно путем совершенствования правового регулирования бюджетного процесса, диверсификации источников финансового обеспечения расходов на национальную оборону, оптимизации соотношения между ними.

При реализации внешней и оборонной политики государства следует учитывать, что в любых исторических и социально-экономических условиях расходы на национальную оборону стремительно возрастают в военное время или во время локальных военных конфликтов, однако они сохраняют тенденцию к постоянному увеличению и практически никогда не сокращаются и по окончании войн или военных событий, поскольку неизбежно появляются новые военные расходы, связанные с восстановлением боеготовности армии, ее передислокацией, перевооружением и т. д.

***7. Эволюция организационно-правовых основ военных расходов в советский период (1917 – 1991 гг.) определялась особенностями политического и социально-экономического строя РСФСР и СССР, господствовавшей в тот период государственной идеологией, а также уровнем военно-политического противостояния.***

В советский период расходы на закупку вооружений и боевой техники в опубликованных данных об исполнении госбюджета не раскрывались, и определить объемы ассигнований на развитие военно-промышленных производств было практически невозможно. Однако, можно полагать, что экономическим источником расходов на Вооруженные Силы СССР являлся национальный доход общества. Одновременно с этим часть расходов на оборону шла на расширение производства (инвестиции в промышленное

производство, строительство, транспорт и т. д.), строительство промышленных объектов, развитие транспортной сети и инфраструктуры, накопление запасов материальных ценностей народно-хозяйственного значения и т. п.

Первоначально, следуя дореволюционной практике, финансирование расходов на оборону в Советской России (до 1919 г.) производилось через составление смет не только обыкновенных, но и чрезвычайных расходов. Преобразования, начатые в мае 1935 г., привели к значительному росту расходов СССР на оборону, который продолжался вплоть до нападения на СССР фашистской Германии в 1941 г.

Великая Отечественная война отчетливо продемонстрировала все возможности максимальной централизации политического, экономического и военного руководства, что неизбежно отразилось на состоянии бюджетного процесса. Чрезвычайный орган власти – Государственный Комитет Оборона (ГКО) – самостоятельно распределял и перераспределял ресурсы бюджетов 1942 и 1943 гг., составленных правительством (Совнаркомом), что свидетельствовало о существенном упрощении бюджетного процесса.

Наблюдалось значительное сокращение всех расходов, напрямую не связанных с обеспечением военных действий. Появились новые источники покрытия расходов бюджета военного периода.

Официальная статистика свидетельствовала о мирном характере послевоенных советских бюджетов, но на практике ассигнования из государственного бюджета СССР предназначались для полного удовлетворения постоянно увеличивавшихся потребностей Вооруженных Сил. Одновременно военное производство все больше обособлялось от обычных гражданских предприятий, приобретая специфические формы (например, «закрытые города»).

Несмотря на высокую степень милитаризации экономики СССР, целостное правовое регулирование расходов на оборону отсутствовало, вследствие чего увеличение расходов на вооружения не сопровождалось

долгосрочным планированием и не было увязано с достижением определенных результатов.

***8. Внесение изменений в законодательство, устанавливающее правовые основания для учета возникающих при проведении мобилизационных мероприятий государственных долговых обязательств, позволит реализовать механизм мобилизации национального богатства в чрезвычайных условиях.***

Особенности функционирования публичных финансов в чрезвычайных условиях, как правило, характеризуются расстройством денежно-кредитной системы. В этих условиях для обеспечения оборонной функции государства необходимы не столько денежные ресурсы (особенно в эпоху бумажных, необеспеченных денег), сколько национальное богатство в целом, в том числе материальные ресурсы и различного рода государственные резервы.

В первую очередь обеспечение расходов на национальную оборону осуществляется за счет накопленных мобилизационных мощностей, однако таких ресурсов хватает лишь на начальный период военных действий. В случае если военные действия затягиваются, возникает необходимость мобилизации всего национального богатства.

Известно несколько способов покрытия расходов на национальную оборону за счет национального богатства: государственный кредит; введение специальных военных налогов и, наконец, мобилизация сбережений и имущества физических и юридических лиц, всех доступных материальных ресурсов.

Между перечисленными способами покрытия чрезвычайных расходов следует провести различие по признаку возникновения встречных обязательств. Если использование накопленных мобилизационных резервов и введение военных налогов не порождают обязательств у государства, то государственный кредит вызывает обязательства по государственному внешнему долгу, а использование сбережений и имущества физических и

юридических лиц – обязательства, большей частью, по государственному внутреннему долгу.

***9. Включение в законодательство норм, устанавливающих финансово-правовой механизм компенсации убытков физических и юридических лиц в результате правомерного изъятия или повреждения имущества для нужд обороны, позволит устранить соответствующий пробел в законодательстве и гарантирует соблюдение конституционных прав граждан.***

В настоящее время общие нормы возмещения за счет казны убытков, причиненных неправомерными действиями государственных органов и их должностных лиц, установлены бюджетным законодательством. Однако существует пробел в отношении регулирования порядка компенсации убытков физических и юридических лиц, связанных с правомерными действиями органов государства. Военным законодательством установлены нормы, позволяющие производить изъятие необходимого для нужд обороны имущества, а также о необходимости компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации, в связи с использованием их имущества для нужд обороны, но сам компенсаторный механизм не установлен. Необходимость указанной компенсации (не только расходов и убытков) вытекает из общих начал гражданского законодательства и, при отсутствии специальных финансово-правовых норм, регулируется непосредственно гражданским законодательством. В то же время объективно компенсация возможна, во-первых, в случае успешного решения задачи национальной обороны и, во-вторых, только после полной демобилизации и восстановления мирного порядка, что диктуется принципом приоритетности интересов национальной обороны. Таким образом, необходимо принятие соответствующих нормативных актов, устанавливающих гарантии физическим и юридическим лицам компенсации расходов и убытков, возникших в связи с нуждами обороны, а также механизм учета возникших долговых обязательств и их погашения.

**10. *Определено место совершенствования нормативно-правового регулирования расходов на национальную оборону в системе мероприятий бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, а также выявлена взаимозависимость результатов бюджетной реформы и результатов административной и военной реформ.***

Бюджетная реформа диктует необходимость совершенствования правового регулирования расходов на национальную оборону в части систематизации расходных обязательств в области национальной обороны и внедрения программных методов планирования и осуществления военных расходов с тем, чтобы достичь определенных заранее показателей с наименьшими затратами, что в свою очередь создаст возможность проведения финансового контроля с элементами аудита эффективности.

Иными словами, для обеспечения результативности расходов на национальную оборону, законодательство должно содержать четкий и недвусмысленный перечень расходных обязательств в военной сфере и ясный порядок их возникновения. Это позволит учесть такие обязательства в реестре расходных обязательств Российской Федерации и, при необходимости – в реестрах расходных обязательств субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Включение расходных обязательств военного характера в указанные реестры расходных обязательств создает гарантии обеспечения соответствующих расходов.

Параллельным шагом является установление показателей (индикаторов) достижения целей запланированных расходов, которые должны быть определены в ходе мероприятий военной реформы. Понятие «военная реформа» более широкое, чем «реформа Вооруженных Сил», и включает в себя комплекс политических, экономических, правовых, военных и военно-технических, социальных и иных мер, направленных на качественную трансформацию Вооруженных Сил РФ, других видов войск и военных формирований, военных исполнительных органов, предприятий оборонной промышленности и их управленческих органов, с целью

обеспечить надлежащий уровень национальной обороны в рамках имеющихся возможностей и ресурсов.

Таким образом, модернизация нормативно-правового регулирования расходов на национальную оборону, реформа военно-промышленного комплекса и мобилизационного потенциала являются взаимосвязанными направлениями общего реформирования публичного управления, проводимого в Российской Федерации.

#### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Настоящее исследование содержит новые научные данные о механизме правового регулирования расходов на национальную оборону, о его зарождении, развитии, модернизации с учетом происходящих в Российской Федерации бюджетной, административной и военной реформ.

Теоретическая значимость исследования связана с разработанной диссертантом концепцией расходов на национальную оборону как обособленной части публичных расходов, обеспечивающих реализацию оборонной функции государства, с формированием категориально-понятийного аппарата финансового права (раскрыты понятия и соотношения категорий «военные расходы», «расходы на национальную оборону» и «расходы на национальную безопасность», проанализированы основные подходы к определению таких комплексных и многоаспектных понятий, как «военный бюджет», «военные финансы» и т. д.). Кроме того, в диссертации произведена периодизация процесса формирования и развития механизма правового регулирования расходов на национальную оборону, выявлены и раскрыты принципы правового регулирования расходов на национальную оборону, определено место нормативно-правового механизма расходов на национальную оборону в системе мероприятий бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, выявлено влияние административной и военной реформ на процессы модернизации расходов на национальную оборону.

Результаты исследования нацелены на дальнейшее развитие науки финансового права, вносят определенный вклад в историко-правовую науку. Они могут быть использованы при изучении соответствующих учебных дисциплин в высших учебных заведениях.

Практическая значимость исследования проявляется в том, что собранный, систематизированный и проанализированный в диссертации материал может быть востребован в нормотворческой, правоприменительной и контрольной деятельности, при подготовке нормативных правовых актов в области публичных финансов.

Теоретическая и практическая значимость работы подтверждается также фактами внедрения результатов исследования в нормотворческую и правоприменительную деятельность Министерства финансов РФ, Министерства обороны РФ, Федерального казначейства, в учебный процесс ряда российских университетов и научно-исследовательских центров (Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, Государственного университета – Высшей школы экономики при Правительстве РФ, Федерального центра образовательного законодательства Рособразования, Центра публично-правовых исследований и др.).

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы исследования нашли отражение в научных и научно-практических публикациях диссертанта:

– в монографиях: «Современный военный бюджет: правовой аспект» (СПб.: Изд-во СПбГУ, 2009. – 156 с.)<sup>1</sup>, «Расходы на национальную оборону» (М.: Изд-во РАГС, 2008. – 354 с.)<sup>2</sup>, «Исполнение федерального бюджета» (М.: ЦППИ, 2007. – 212 с.)<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Рецензию на монографию см.: Финансовое право. 2009. № 6.

<sup>2</sup> Рецензию на монографию см.: Финансы. 2009 № 6, Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2008 (3). Том 3.

<sup>3</sup> Рецензия на монографию опубликована: Финансовое право. 2008. № 2. (Размещена также в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», в разделе «Комментарии законодательства»).

– в коллективных монографиях: «Финансовое право России: актуальные проблемы» (под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Academia, 2007. – 288 с.)<sup>1</sup>;

– в комментариях законодательства: «Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный)» (под ред. А.Н. Козырина. М.: Экар, 2002; «Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации»» (под ред. А.Н. Козырина. М.: Норма. 2007) и др.<sup>2</sup>;

– в учебниках и учебных пособиях: «Финансовое право России: альбом схем». (Курск: Изд-во Курского ГУ, 2008), «Практикум по финансовому праву» (М.: Норма, 2006) и др.;

– в научных статьях в журналах «Правоведение», «Закон», «Хозяйство и право», «Законы России: опыт, анализ, практика», «Финансовое право», «Право и экономика», «Современное право», «Право и государство: теория и практика», «Финансы», «Налоги», «Lex Russica», «Актуальные проблемы российского права» и др.;

– в сборниках научных трудов Государственного университета – Высшей школы экономики при Правительстве РФ, Военного университета Министерства обороны РФ.

Результаты диссертационного исследования апробировались также в иных формах: через выступления и опубликование тезисов научных докладов на конференциях: в Государственном университете – Высшей школе экономики, в Центре публично-правовых исследований, в Федеральном центре образовательного законодательства, на Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века» (Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина, 2009), 5-й международной конференции «Правовые аспекты национальной

---

<sup>1</sup> Коллективная монография подготовлена при поддержке Российского государственного научного фонда (грант РГНФ № 06-03-16122).

<sup>2</sup> Ряд комментариев вышел в свет в 2005 – 2008 гг. в издательстве «Российская газета» (серия: «Библиотечка Российской газеты»); все комментарии размещены в СПС «КонсультантПлюс». Диссертантом прокомментированы статьи законов, посвященные проблемам финансирования.

безопасности» (Курский государственный университет, 2009), Региональной научной конференции молодых ученых Сибири в области гуманитарных и социальных наук (Новосибирск, Сибирское отделение РАН, 2009), Международной научно-практической конференции «Система финансового права» (Украина, Одесская национальная юридическая академия, 2009), X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве» (МГУ, 2009) и др., через чтение лекций студентам вузов (в Государственном университете – Высшей школе экономики), государственным и муниципальным служащим финансовых органов, органов Федерального казначейства,

Диссертация была обсуждена на заседании кафедры финансового права и бухгалтерского учета Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина в 2009 г.

## **II. Основное содержание работы**

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Во **введении** обоснованы актуальность и степень научной разработанности темы исследования, определены объект и предмет исследования, а также сформулированы его цели и задачи. Раскрываются методологическая основа исследования, его эмпирическая и теоретическая база, сформулированы научная новизна работы, а также основные положения, выносимые на защиту, определены теоретическая и практическая значимость исследования, указываются сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Предмет и принципы правового регулирования расходов на национальную оборону»** состоит из трех параграфов. Данная глава посвящена анализу базовых категорий и понятий по теме исследования, их соотношения, системы принципов формирования и осуществления

расходов на национальную оборону, содержания отдельных принципов. В главе обосновывается комплексный, межотраслевой характер правового регулирования расходов на национальную оборону, исследуются точки зрения ученых, работавших в разные периоды над важнейшими проблемами финансового права и военных расходов.

В первом параграфе **«Понятия и соотношение публичных расходов, бюджетных расходов и расходов на национальную оборону»** последовательно раскрываются содержание бюджета, расходов бюджета, бюджетного процесса и, наконец, расходов на национальную оборону. Здесь же проанализированы понятия «чрезвычайный бюджет», который не что иное, как бюджет в условиях чрезвычайного положения, и «военный бюджет», который существует и как часть государственного бюджета, предназначенная для военных расходов, и как центральное звено военно-финансовой системы.

В этом же параграфе исследуется проблема полного учета средств, предназначенных на военные цели (национальную оборону) в общем бюджете публично-правового образования. Сделан вывод, что неопределенность объема расходов на национальную оборону состояла и состоит в том, что, с одной стороны, такие средства предусмотрены не только по военному ведомству, но и по иным ведомствам, в которых существует военная служба, и даже по сугубо гражданским ведомствам, например в качестве расходов на мобилизационную подготовку. С другой стороны, даже ассигнования по военному ведомству включают в себя гражданские позиции, связанные с социальным обеспечением (трансферты населению) и хозяйственной деятельностью (коммунальные расходы).

Диссертант анализирует проблему доходов, получаемых воинскими учреждениями. По его мнению, «военные доходы» как способ покрытия затрат на национальную оборону существуют лишь в историческом прошлом. В настоящее время, а тем более – в условиях проходящей бюджетной реформы, военный бюджет представляет собой только расходы, запланированные для достижения целей безопасности и обороны в

центральном бюджете. Масштаб получаемых воинскими учреждениями доходов крайне незначителен по сравнению с необходимыми расходами и не может быть увеличен без ущерба для обороноспособности страны, так как переориентирует воинские учреждения на цели, отвлеченные от национальной обороны.

Формирование и осуществление военных расходов рассмотрены через призму стадий и этапов бюджетного процесса. Сделан вывод о том, что планирование и расходования бюджетных ассигнований на национальную оборону имеют свои, иногда очень яркие, особенности на каждой стадии бюджетного процесса, в целом не выходя за рамки установленных законом процедур. Этот вывод верен в отношении бюджета в мирное время, когда расходы на национальную оборону (военные расходы) представляют собой часть расходов федерального бюджета, группируемых по признаку цели – на нужды национальной обороны. Совсем иной, особенный, бюджет должен существовать в период введения военного и чрезвычайного положения, так как в этот период видоизменяется весь бюджетный процесс, действие законов и других нормативных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс в обычное время, приостанавливается.

По мнению диссертанта, военный бюджет, определяемый как часть государственного бюджета, предназначенная для военных расходов, не является бюджетом в финансово-правовом смысле. Такой «бюджет» на самом деле представляет собой только часть расходов бюджета соответствующего публично-территориального образования, состоящую из совокупности ассигнований нескольким главным распорядителям бюджетных средств.

В параграфе втором **«Принципы формирования расходов на национальную оборону»** показаны различные способы и чрезвычайные источники покрытия расходов на национальную оборону в случае начала войны. Первым из таких чрезвычайных источников выступает национальное богатство (имущество физических и юридических лиц), которое изымается

возмездно или безвозмездно в ходе мобилизационных мероприятий. Вторым, вслед за национальным богатством, источником покрытия чрезвычайных расходов идет государственный кредит. Третий исторически известный способ покрытия чрезвычайных затрат в случае военного положения – введение специальных военных налогов. Такой способ принципиально отличается от первых двух тем, что не предполагает компенсационных механизмов.

В этом же параграфе диссертант анализирует систему принципов правового регулирования планирования и осуществления расходов на национальную оборону, которая состоит из общеправовых принципов, отраслевых принципов финансового (бюджетного) права и специальных принципов, вытекающих из военной специфики соответствующих правоотношений. Применительно к правовому регулированию расходов на национальную оборону подробно исследуется содержание принципов гласности, единства кассы.

На основании анализа чрезвычайных источников покрытия затрат на национальную оборону автором сделан вывод о том, что в случае начала войны доминирующими над принципами бюджетного права будут специальные принципы: приоритет интересов национальной обороны и национальной безопасности, единоначалие и вертикальное подчинение, принцип непрерывности и последовательности осуществления военных расходов. Не реализован на сегодняшний день принцип последующей компенсации нанесенного ущерба гражданам и юридическим лицам. Такая компенсация, однако, должна осуществляться лишь после завершения переходного периода и полной демобилизации.

На примере военных расходов диссертант показывает проявление особенностей функционирования публичных финансов в чрезвычайных условиях, которые, как правило, характеризуются расстройством денежно-кредитной системы. В этих условиях для обеспечения оборонительной функции государства необходимы не столько денежные ресурсы (особенно в

период необеспеченных денег), сколько национальное богатство в целом, в том числе материальные ресурсы и различного рода государственные резервы.

Параграф третий **«Содержание и классификация расходов на национальную оборону»** начинается с анализа проблемы оптимального соотношения военных расходов и общей массы расходов государственного бюджета.

Доказано, что современные Вооруженные Силы являются не только источником средств существования целого слоя населения, но и крупнейшим государственным заказчиком, что верно как для Российской Федерации, так и для зарубежных стран. Например, в Соединенных Штатах Америки на частные компании приходится «подавляющая часть расходов, направляемых на создание инноваций военного назначения»<sup>1</sup>.

Наличие обратной связи между структурой и объемом военных расходов и состоянием национальной экономики диктует еще большую необходимость надлежащего правового регулирования таких расходов.

В параграфе подробно классифицируются расходы на национальную оборону по различным основаниям, начиная от традиционного разделения военных расходов на военный быт и на военную подготовку, личный состав, вооружение и военные запасы в России XIX – начала XX в., до современных расходных обязательств по разделу «Национальная оборона» классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Приведена также классификации военных расходов по периоду их возникновения: в мирное время, в переходный период (от мира к военному положению, или наоборот – от военного положения к мирной жизни) и в период военного положения. По этому же принципу (в мирное время и в переходный период) подразделяются мобилизационные расходы.

---

<sup>1</sup> Поярков А.А. Финансовое обеспечение военно-технической политики США // Финансы и кредит. 2006. №28. Октябрь. С. 82.

После анализа расходных обязательств военного характера, установленных законодательством, в параграфе делается вывод, что они мало упорядочены, зачастую дублируются, что диктует необходимость «инвентаризации» законодательства в области обороны в целях создания условий реализации программного метода бюджетного планирования. Отмечено также, что проблемы упорядочения военных расходов, существовавшие в России на рубеже XIX – XX вв., похожи на сегодняшние.

Вторая глава диссертации **«Правовое регулирование военных расходов в России с XVI до конца XX в.»** состоит из четырех параграфов, посвященных правовому регулированию военных расходов в разные периоды существования Российского государства, начиная с XVI в. и до конца XX в.

Первый параграф **«Правовое регулирование военных расходов в России в XVI – в начале XX вв.»** открывается общей характеристикой устройства государственных касс в России XVI в.

В нем выявлено, что правовое регулирование расходов на национальную оборону осуществлялось в тот период особым образом, отличным от общепринятого порядка, ввиду особой значимости военной службы, которая была делом особой категории «государевых слуг».

Диссертант доказывает, что развитие военных потребностей страны определяло эволюцию ее налоговой системы. Появление постоянных и, особенно, прямых налогов (дани, ямских денег, посошной службы, пищальных денег, ямчужных денег, засечных денег, полоняничных денег) после середины XVI в. непосредственно было связано с необходимостью содержать новый вид вооруженных сил – пехоту. Жалованье служилым людям было одним из главных государственных расходов, особенно с середины XVI в. Именно в этой связи в XVII в. государство часто прибегало к чрезвычайным налогам (двадцатая, пятнадцатая, десятая, пятая деньга).

До середины XVI в. способом содержания служилых людей являлась система кормлений, которая была преобразована в посошную обязанность,

когда каждый служилый человек должен был со 100 четвертей земли (170 га) выехать «людно, конно и оружно». В конце XVII в. посошная подать заменяется постоянным подушным налогом.

В результате реформы Петра Великого, воспроизводившей шведский опыт, была создана новая система содержания и размещения армии. Эта система была рассчитана на мирный период и предусматривала содержание войск при сохранении боеспособности на длительное время. Содержание армии составляло единое целое с податной системой страны; командир полка кроме исполнения военных обязанностей должен был наблюдать за сбором подушной подати, руководить распределением средств на полковые нужды, осуществлять «наблюдение земской полиции».

В параграфе приведены сведения по объемам военных расходов в России в разное время. Например, в первой трети XVIII в. расходы на армию и флот в России поглощали более 60% всех государственных доходов, а во время царствования Екатерины Великой содержание вооруженных сил составляло уже 30–40% госбюджета, но одновременно использовались неналоговые источники покрытия военных расходов: иностранные банковские займы, субсидии английского правительства. Платежи по государственному долгу присоединялись к военным расходам, так как займы делались почти исключительно на покрытие военных издержек государства.

Следующая часть параграфа посвящена периоду, начало которого характеризуется несколькими событиями: во-первых, принятием Манифеста от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» и появлением Министерства финансов и Военного министерства;<sup>1</sup> во-вторых, Высочайшим утверждением второй части Плана финансов «Постоянное устройство финансов на будущее время с 1810 года», разработанного в 1809 г. комиссией под руководством М.М. Сперанского; в-третьих, с результатами командирования в 1856 г. в Западную Европу

---

<sup>1</sup> Первоначально – Министерство военно-сухопутных сил, впоследствии – Военное министерство и Министерство морских сил.

государственного контролера В.А. Татаринова, по итогам которых были выработаны Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, утвержденные 22 мая 1862 г. (Общие сметные правила).

Показано, что расходы на армию и на военно-морской флот с начала XIX в. возрастали постоянно, а в период ведения боевых действий увеличивались многократно.

Структура расходов на оборону после образования военного ведомства усложнилась. Помимо разделения расходов на содержание армии и на содержание флота выделялись расходы на личный состав, на вооружение и военные запасы. В ежегодную стоимость содержания армии включались сооружение, оборудование и вооружение крепостей, кораблей, устройство и содержание казарм, военных складов, снабжение армии лошадьми и перевозочными средствами, продовольствием, содержание госпитальной и военно-судной части. Двойственный характер военных расходов (с одной стороны, к ним относятся издержки на содержание армии и ее учреждений, а с другой – издержки на усиление боевой готовности армии) обусловил их разделение на обыкновенные, или постоянные, необходимые для покрытия текущих потребностей вооруженных сил, и на единовременные, или чрезвычайные (мобилизационные).

Учитывая, что после введения единства кассы преобразовалась вся система государственных финансов, военные расходы производились, главным образом, из средств Государственного казначейства, т. е. из обыкновенных государственных доходов. Существовали и другие источники покрытия военных расходов – казачьи капиталы, средства, выделяемые Великим Княжеством Финляндским и др. Наконец, военные расходы могли частично покрываться из так называемых специальных средств, под которыми понимались доходы военных учреждений, заведений и ведомств, используемые для покрытия заранее известных расходов.

Проведенный в параграфе анализ показывает, что двойственность имела и в правовом регулировании военных расходов. Помимо Общих сметных правил бюджета существовали некоторые особенные правила, относившиеся только к военному и морскому ведомствам. Это были Правила о порядке составления, рассмотрения и исполнения расходных смет Военного министерства и Правила о порядке испрашения разрешения и ассигнования Военному и Морскому министерствам денежных средств на расходы, вызванные военными обстоятельствами.

Анализ порядка составления сметы Военного министерства позволяет диссертанту согласиться с утверждением дореволюционных исследователей о том, что общей системы в классификации расходов не существовало. Общая сумма затрат бюджета на военные и военно-морские расходы не могла быть непосредственно получена из Государственной росписи, поскольку в итоги смет Военного и Морского министерств включались расходы, не имеющие ничего общего с содержанием армии и военного флота, в то же время по некоторым сметам гражданских ведомств заносились расходы на военные и военно-морские потребности. Усугубляла подобное положение дел и практика предельных (многолетних) бюджетов армии.

Сделан вывод, что военные расходы в России после Русско-японской войны 1904 – 1905 гг. и революции 1905 г. непрерывно росли. Одновременно, после придания Государственной Думе законодательных функций Манифестом 17 октября 1905 г., бюджетный процесс претерпел серьезные изменения. Военное и Морское министерства, как и другие ведомства, должны были к 1 сентября 1906 г. внести в законодательную палату на утверждение свои общие сметы.

Во время Первой мировой войны в России наряду с военным фондом существовал и обычный бюджет. В итоге в тот период сложилась система двух бюджетов, один из которых предназначался для удовлетворения гражданских нужд, в том числе и по военному ведомству, и проходил

обычную процедуру рассмотрения и утверждения в законодательных палатах, а второй создавался и расходовался непосредственно под Верховным управлением и был предназначен для удовлетворения военных нужд.

Содержание параграфа второго **«Организационно-правовые основы военных расходов в 1917–1941 годах»** раскрывает важнейшую особенность планирования военных расходов в советский период – глубокую взаимосвязь между органами военного управления армией и флотом с политическими органами (Политбюро, ЦК РКП(б) – ВКП(б) – КПСС), органами государственной безопасности и административно-хозяйственными (Госплан, Госнаб, министерства и ведомства военно-промышленного комплекса). В своей совокупности эти структуры представляли военно-мобилизационную систему Советской России и позднее – СССР.

Диссертант выделяет несколько этапов в становлении и развитии системы правового регулирования расходов на национальную оборону в довоенный период:

– с момента прихода к власти большевиков (1917–1921 гг.), когда высшим органом государственной власти являлся Всероссийский съезд советов рабочих и солдатских депутатов, а в период между съездами – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК);

– со второй половины 1920-х гг, когда чрезвычайные органы передали свои полномочия Наркомату по военным и морским делам СССР, Главному управлению военной промышленности. Выполняющими оборонные функции считались также: ОГПУ, Наркомат путей сообщения, Наркомат торговли, Наркомат почты и телеграфа, Наркомат труда, Особое техническое бюро, местные учреждения воздушно-химической обороны. Единым центром всего стратегического и оперативного управления являлся Совет Труда и Оборона при СНК СССР;

– с начала 1930-х гг., когда после принятия постановления Политбюро ЦК ВКП(б) от 15 июля 1929 г. «О состоянии обороны страны» партийное руководство взяло курс на коренную техническую реконструкцию армии, авиации и флота, создание индустриальной базы для отраслей промышленности, имеющих оборонное значение. Этот период характеризовался переходом от государственного регулирования товарно-денежных отношений к жесткому плановому распределению в 1930–1941 гг. Свертывание нэпа привело к ликвидации весной 1930 г. военно-промышленных трестов и ВСНХ в целом. Была введена военно-мобилизационная система управления, создана Комиссия обороны.

Диссертантом установлено, что в период до нападения Германии на СССР расходы на национальную оборону финансировались из одного источника – из государственного бюджета страны. Централизация руководства и управления армией и флотом, их функции и характер деятельности обуславливали централизацию финансовых ресурсов, выделяемых на оборону СССР.

Третий параграф **«Особенности правового регулирования военных расходов в период Великой Отечественной войны»** посвящен анализу расходов на оборону и бюджетному процессу в целом в чрезвычайный для нашей страны период.

С началом Великой Отечественной войны вся работа государственного аппарата была перестроена на основе принципа максимальной централизации деятельности политического, экономического и военного руководства. Главным звеном в цепи государственного и хозяйственного управления в условиях войны стал Государственный Комитет Обороны (ГКО)– высший чрезвычайный (т. е. не предусмотренный Конституцией СССР) орган власти, созданный по совместному решению Президиума Верховного Совета, ЦК ВКП(б) и СНК СССР, который сосредоточил всю полноту власти в государстве.

Диссертантом установлено, что для обеспечения финансирования нужд обороны был предпринят комплекс самых разных мер, в частности: сокращены те расходы бюджета, которые не были связаны с обеспечением военных действий; мобилизован народный доход (национальное богатство) в виде средств населения, довоенных накоплений; предпринята государственная торговля по коммерческим ценам; изъяты в бюджет остатки многих премиальных и поощрительных фондов; задействованы валютные резервы Госбанка СССР; мобилизованы отчисления от прибыли государственных предприятий; проведена эмиссия (не более 5% от общего объема денежной массы); введен ряд новых налогов (надбавка к сельскохозяйственному и подоходному налогам, военный налог, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, налог со строений, земельная рента, сбор с владельцев транспортных средств, сбор с владельцев скота и разовый сбор на колхозных рынках, «налог со зрелищ»).

Еще одним источником поступлений в бюджет в годы войны были займы (к которым относятся и договоры по ленд-лизу с Соединенными Штатами Америки). На долю займов пришлось 10,2% доходов военного времени.

Диссертантом исследованы особенности бюджетного процесса в годы войны. Так, процедуры утверждения государственного бюджета существенно упростились: государственный бюджет на сессии Верховного Совета СССР принимался только в 1941, 1944 и 1945 гг. Бюджеты 1942 и 1943 гг. были в полном смысле «военными», поскольку утверждались не представительной властью, а ГКО, который единолично занимался перераспределением бюджетных средств.

В параграфе сделан вывод, что принятые меры позволили не только полностью обеспечить финансовыми ресурсами потребности фронта, но даже увеличить расходы на народное хозяйство и социально-культурные мероприятия, начиная с 1943 г.

Параграф четвертый **«Правовое регулирование расходов на национальную оборону в 1945–1991 годах»** охватывает самый протяженный период истории правового регулирования расходов на национальную оборону в СССР.

Первое послевоенное десятилетие характеризуется многочисленными реорганизациями управленческих структур, в том числе и органов военного управления. Например, в феврале 1944 г. Наркомат Обороны СССР был преобразован из общесоюзного в союзно-республиканский. Затем, в феврале 1946 г., Наркомат Обороны был преобразован в Наркомат (а затем в Министерство) вооруженных сил, а Наркомат военно-морского флота упразднен. В феврале 1950 г. из Министерства вооруженных сил были вновь выделены военно-морские силы и образовано Военно-морское министерство СССР, Министерство вооруженных сил было переименовано в Военное министерство СССР. В 1953 г. эти ведомства окончательно объединились в Минобороны СССР.

Официальные данные свидетельствуют о сокращении прямых расходов СССР на оборону. Однако анализ показывает, что часть расходов на народное хозяйство (например, на тяжелую промышленность) могла быть отнесена к затратам военного характера, в силу чего можно говорить о децентрализованном характере расходов на национальную оборону.

Реформирование Вооруженных Сил СССР в «хрущевское десятилетие» (1953–1964 гг.) существенно не отразилось на правовом регулировании расходов на национальную оборону, было лишь их сокращение с перенаправлением ресурсов в гражданскую промышленность.

В действительности военное производство все больше обособлялось от обычных гражданских предприятий, приобретая специфические формы. Наиболее ярким примером стали так называемые «закрытые города».

Однако, как показывает проделанный диссертантом анализ, мнение о высокой степени милитаризации советской экономики не вполне подтверждается. Несмотря на наличие существенного оборонного сектора в

экономике СССР, целостное правовое регулирование расходов на национальную оборону в послевоенный период отсутствовало. В результате, наращивание расходов на вооружение и развитие соответствующих производств не сопровождалось долгосрочным планированием, увязанным с народно-хозяйственными планами в целом.

Глава третья диссертации **«Модернизация правового регулирования расходов на национальную оборону в Российской Федерации»** посвящена современным изменениям в правовом регулировании расходов на национальную оборону и перспективам его развития с учетом новейших тенденций. Глава состоит из двух параграфов: «Расходы на национальную оборону и бюджетная реформа в Российской Федерации» и «Основные направления совершенствования законодательства, регулирующего расходы на национальную оборону».

В первом параграфе **«Расходы на национальную оборону и бюджетная реформа в Российской Федерации»** анализируются предпосылки реформы бюджетного процесса, результатом которой явилось качественное изменение правового регулирования всех стадий бюджетного процесса, особенно – стадий составления проекта бюджета и исполнения бюджета. Это касается также расходов на национальную оборону, которые планируются в соответствии с общими процедурами планирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Часть параграфа посвящена анализу двухэтапной процедуры составления проекта федерального бюджета. Дается сравнительная характеристика содержания подразделов раздела «Национальная оборона» существующей сегодня и действовавшей ранее бюджетной классификации расходов. Для исполнения расходов бюджета на национальную оборону предпринималась традиционная для стадии исполнения бюджета по расходам, но не оптимальная последовательность действий, которая заключалась в: составлении и утверждении бюджетной росписи; составлении и доведении до распорядителей и получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

утверждении смет доходов распорядителям и получателям бюджетных средств; утверждении и доведении уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств; принятии получателями бюджетных средств денежных обязательств; подтверждении денежных обязательств.

Существо реформирования бюджетного процесса после 2004 г. состояло в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Диссертант анализирует содержание таких направлений реформы, как: изменение бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета; выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств; совершенствование среднесрочного финансового планирования; совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования; упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Все расходные обязательства, в том числе и в рамках достижения целей национальной обороны, были разделены на действующие и принимаемые в рамках трехлетнего бюджета. При этом расходные обязательства в области национальной обороны дополнительно характеризуются как расходные обязательства по оказанию государственных услуг.

Еще одна часть параграфа посвящена анализу современного правового регулирования планирования и осуществления бюджетных расходов, включая расходы на национальную оборону. Установлено, что современное правовое регулирование предполагает использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат: докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного процесса, программного метода составления бюджета, реестра расходных обязательств.

Проведена сравнительная характеристика целевых программ, существовавших до проведения реформы бюджетного процесса и утверждаемых уже после реализации основных положений реформы, когда в качестве элементов программ появились: четкая формулировка цели программы, соответствующая полномочиям федеральных органов исполнительной власти; поддающиеся количественной оценке ожидаемые непосредственные и конечные результаты реализации программы; система показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы; обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков реализации программы; определение системы управления реализацией программы.

Параграф второй **«Основные направления совершенствования законодательства, регулирующего расходы на национальную оборону»** посвящен характеристике задач в области правового регулирования расходов на национальную оборону, оставшихся нерешенными после проведения совокупности мероприятий реформы бюджетного процесса и административной реформы.

Роль Минобороны России как субъекта бюджетного планирования требует формирования перманентно актуального реестра расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, докладов о результатах и основных направлениях деятельности с включением показателей деятельности подведомственных служб и агентства. Диссертантом обоснована целесообразность при осуществлении расходов на национальную оборону использования механизма долгосрочных контрактов, который ранее на практике не применялся.

В параграфе доказывається, що цілі адміністративної, бюджетної і військової реформи не можуть бути реалізовані без виробки особливих, спеціальних показателів (індикаторів) досягнення цілей витрат на національну оборону. Таку систему показателів, як і систему цілей, повинна дати військова реформа.

Цілі і заходи кожної реформи повинні бути узгоджені з головними цілями витрат на національну оборону – забезпечення оборонної функції держави і досягнення належного рівня національної безпеки. Правильне цілеполагання і визначення необхідних індикаторів досягнення цілей є ядром бюджетної реформи, але сама постановка цілей не може регулюватися бюджетним законодавством і випливає з основ державної політики в області оборони і безпеки.

В параграфі виявлена проблема, пов'язана з тим, що при формуванні бюджету «знизу» (згідно бюджетному законодавству) стратегічні міркування не знаходять відображення в бюджетному плануванні; обґрунтована цілесобразність і можливість використання ресурсів всіх бюджетів бюджетної системи Російської Федерації при формуванні витрат на національну оборону.

На основі аналізу документів стратегічного планування доведено, що сучасні правові механізми планування бюджетних витрат на національну оборону вже самі по собі можуть визначати реалізацію оборонної функції держави.

**В заключенні** на основі вивчення і аналізу наукової літератури, законодавства різних періодів, історичних джерел і фактичних даних в стосунку витрат на національну оборону зроблені висновки по дисертаційному дослідженню.

**Основні положення дисертації знайшли відображення в наступних роботах соискателя:**

## I. Монографии

1. *Комягин Д.Л.* Современный военный бюджет: правовой аспект : моногр. / Д.Л. Комягин– СПб.: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета, 2009. – 156 с. (9,3 п.л.)

**Рецензия:** Финансовое право. 2009. № 6.

2. *Комягин Д.Л.* Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция правового регулирования : моногр. / Д.Л. Комягин. – М.: Российская академия государственной службы, 2008. – 354 с. (22 п.л.).

**Рецензии:** Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2008 (3). Т. 3; Финансы. 2009. № 6.

3. *Комягин Д.Л.* Исполнение федерального бюджета : моногр. / Д.Л. Комягин. – М.: ЦППИ, 2007. – 212 с. (13,25 п.л.).

**Рецензия:** Финансовое право. 2008. № 2. (Размещена также в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», в разделе «Комментарии законодательства»).

4. *Комягин Д.Л.* Современные проблемы казначейского исполнения бюджета: перспективы развития законодательства об исполнении бюджетов в Российской Федерации : глава в колл. моногр. // Финансовое право России: актуальные проблемы / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М.: Academia, 2007. – 288 с. (Авторское участие: 1,9 п.л.). – Монография подготовлена при поддержке Российского государственного научного фонда (грант РГНФ № 06-03-16122).

## II. Комментарии законодательства, учебники и учебные пособия

5. *Комягин Д.Л.* Комментарий к главам 19, 24, 25, 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Экар, 2002. – 800 с. – Авторское участие: 5,7 п.л.

6. *Комягин Д.Л.* Комментарий к статье 18 Федерального закона «О системе государственной гражданской службы» // Комментарий

Федерального закона «О системе государственной гражданской службы» / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Норма, 2007. – 197 с. – Авторское участие: 0,47 п.л.

7. *Комягин Д.Л.* Комментарий к статьям 28, 32 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» // Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском образовании / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Норма, 2008. – 464 с. – Авторское участие: 0,8 п.л.

8. *Комягин Д.Л.* Комментарий к статьям 28, 32 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» // Высшее образование – интеллектуальный потенциал страны: Постатейный комментарий Федерального закона о высшем образовании / Под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005. – Вып. № 20. – 200 с. – Авторское участие: 0,5 п.л.

9. *Комягин Д.Л.* Практикум по финансовому праву / Под ред. А.Н. Козырина / Козырин А.Н., Ялбулганов А.А. Комягин Д.Л., Трошкина Т.Н., Шахмаметьев А.А., Лисицын А.Ю., Хрешкова В.В. – М.: Норма, 2007. – 352 с. – Авторское участие: 2,5 п.л.

10. *Комягин Д.Л.* Финансовое право России: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина / Артюхин Р.Е., Емельянов А.С., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Лисицын А.Ю., Павлюченко М.В., Реут А.В., Хрешкова В.В., Ялбулганов А.А. – Курск: Изд-во Курского ГУ, 2008. – 324 с. – Авторское участие: 3,5 п.л.

### **III. Научные статьи:**

**а) опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

11. *Комягин Д.Л.* Расходы на оборону в бюджетах Российской Федерации // *Налоги.* 2009. № 5. 0,8 п.л.

12. *Комягин Д.Л.* Военный бюджет и бюджетная реформа: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 4. 0,6 п.л.

13. *Комягин Д.Л.* Расходы на национальную оборону в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации через призму судебной практики // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2009. № 6. 0,9 п.л.

14. *Комягин Д.Л.* Бюджетно-правовой аспект военной реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 8. 0,7 п.л.

15. *Комягин Д.Л.* Иски к Российской Федерации в порядке субсидиарной ответственности (на примере учреждений Минобороны России) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6. 0,8 п.л.

16. *Комягин Д.Л., Ялбулганов А.А.* Военные расходы: эволюция понятия и правового регулирования // Правоведение. 2008. № 4. 0,8 п.л. – Авторское участие: 0,5 п.л.

17. *Комягин Д.Л.* Соотношение общегосударственного и военного бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2008. № 11 (47). 0,55 п.л.

18. *Комягин Д.Л.* Военный бюджет как часть федерального бюджета: правовой аспект // Современное право. № 6 (1). 2008. 0,7 п.л.

19. *Комягин Д.Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. 1,3 п.л.

20. *Комягин Д.Л., Нарезжый В.В.* Обособленные подразделения в налоговом и бюджетном законодательстве // Хозяйство и право. 2000. № 9. – Авторское участие: 0,4 п.л.

21. *Комягин Д.Л.* Типовой устав бюджетного учреждения // Хозяйство и право. 2000. № 6. 0,5 п.л.

**б) опубликованные в иных научных изданиях:**

22. *Комягин Д.Л., Лебедев С.К., Лукоянов И.В., Ходяков М.В.* Военный бюджет России: историко-правовое исследование // Публично-правовые исследования. – М.: ЦППИ, 2009. 8 п.л. – Авторское участие: 2,5 п.л.

23. *Комягин Д.Л.* Ответственность публично-правовых образований по обязательствам военного характера // Сборник научных статей Военного университета. Вып. 2. 2008. 0,6 п.л.

24. *Комягин Д.Л.* О понятии военного бюджета // Финансовое право. 2008. № 2. 0,5 п.л.

25. *Комягин Д.Л.* Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // Финансы. 2000. № 5. 0,5 п.л.

26. *Комягин Д.Л.* Исполнение бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита: этапы и отдельные процедуры // Публично-правовые исследования. Т. 2 – М.: ЦППИ, 2008. 1 п.л.

27. *Комягин Д.Л.* Субсидиарная ответственность в публичных правоотношениях // Реформы и право. 2008. № 1. 0,4 п.л.

28. *Комягин Д.Л., Ковпак С.В.* Обзор судебной практики по спорам в бюджетно-финансовой сфере // Реформы и право. 2008. № 1. 0,5 п.л. – Авторское участие: 0,25 п.л.

29. *Комягин Д.Л.* Арбитражная практика по спорам с участием образовательных учреждений (по результатам анализа судебных дел 2005 – 2006 гг.) // Закон. 2007. № 4. 0,4 п.л.

30. *Комягин Д.Л.* Основания для применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства и правонарушения в бюджетной сфере // Финансовое право. 2007. № 2. 0,9 п.л.

31. *Комягин Д.Л.* Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования // Административное и финансовое право Т. 1 - М.: ЦППИ, 2007. 1,2 п.л.

32. *Комягин Д.Л.* Принцип единства кассы в России: история и современность // Финансовое право. 2006. № 2. 0,5 п.л.

33. *Комягин Д.Л.* Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // Финансовое право. 2006. № 10. 0,85 п.л.

34. *Комягин Д.Л.* Бюджет в составе казны: за и против // Финансы. 2006. № 10. 0,3 п.л.

35. *Комягин Д.Л.* Проблема соотношения бюджета и казны публично-территориального образования // Право и экономика. 2006. № 11. 0,4 п.л.

36. *Комягин Д.Л.* Что такое бюджет: форма, план или фонд? // Бюджет. 2005. № 2. 0,3 п.л.

37. *Комягин Д.Л.* Организационно-правовые особенности реализации принципа единства кассы при исполнении бюджета / Финансовое право зарубежных стран: исследования, рефераты, законодательные акты. – М.: Готика, 2005. 14 п.л. – Авторское участие: 0,3 п.л.

38. *Комягин Д.Л.* Правовая природа бюджетных средств: деньги, обязательства или информация // Финансы. 2005. № 8. 0,4 п.л.

39. *Комягин Д.Л.* Новое понятие нецелевого использования бюджетных средств // Финансы. 2004. № 10. 0,4 п.л.

40. *Комягин Д.Л.* Административная ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Бюджетные и некоммерческие организации – Силовые ведомства. 2003. № 3. 0,4 п.л.

41. *Комягин Д.Л.* О собственнике средств бюджета // Бюджетные и некоммерческие организации. 2000. № 9. 0,5 п.л.

42. *Комягин Д.Л.* Типовой устав бюджетного учреждения как вариант решения проблемы роста задолженности бюджета // Налоговый вестник. 2000. № 3. 0,6 п.л.

43. *Комягин Д.Л.* Правовые механизмы недопущения роста задолженности бюджета // *Финансы*. 2000. № 5. 0,5 п.л.

44. *Комягин Д.Л.* Проблема определения бюджетных средств // *Налоговый вестник*. 2000. № 10. 0,4 п.л.

45. *Комягин Д.Л.* Проблемы разграничения предметов налогового и бюджетного права // *Налоговое планирование*. 2000. № 4. 0,4 п.л.

46. *Комягин Д.Л.* О собственнике средств, поступающих от сбора налогов и иных обязательных платежей // *Право и экономика*. 1999. № 8. 0,4 п.л.

47. *Комягин Д.Л.* Вопросы участия государственной казны в гражданском обороте // *Право и экономика*. 1999. № 3. 0,5 п.л.

48. *Комягин Д.Л.* О предварительной регистрации сделок в органах федерального казначейства // *Право и экономика*. 1998. № 11. 0,4 п.л.

49. *Комягин Д.Л.* Федеральное казначейство – из прошлого в будущее // *Финансы*. 1998. № 5. 0,6 п.л.

50. *Комягин Д.Л.* О правомерности бесспорного списания штрафных санкций органами федерального казначейства // *Бюджетные и некоммерческие организации*. 1998. № 10. 0,4 п.л.

#### **IV. Тезисы, опубликованные в материалах научных конференций**

51. *Комягин Д.Л.* Модернизация армии в свете бюджетной и административной реформ // *Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века»* Кутафинские чтения. – М.: МГЮА, 2009. С. 85 – 90. 0,3 п.л.

52. *Комягин Д.Л.* Военный бюджет России: прошлое, настоящее, будущее // *Правовые аспекты национальной безопасности: Сборник научных работ, посвященных пятилетию юридического факультета Курского государственного университета*. – Курск: Изд-во Курского ГУ, 2009. С. 55-56. 0,25 п.л.

53. *Комягин Д.Л.* Ответственность государственной казны: проблемы теории и практики // Система финансового права: Материалы научно-практической конференции (27 – 28 мая 2009 г., Одесская национальная юридическая академия). – Одесса: Одесская национальная юридическая академия, 2009. С. 196 – 200. 0,3 п.л.

54. *Комягин Д.Л.* Государственная казна в гражданском обороте // Интерес в публичном и частном праве : Сборник материалов научной конференции. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 123-128. 0,4 п.л.