

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ ПРАВА
СОБСТВЕННОСТИ© 2008 г. М. В. Карасева¹

Бюджетное право – подотрасль финансового права, которая является предметом исследования финансово-правовой науки.

На протяжении всей истории бюджетно-правовых исследований бюджетное право рассматривалось исключительно как властеправо, т.е. **система норм, регулирующих властотношения**. Соответственно, ученых интересовали вопросы компетенции государства, муниципальных образований как субъектов бюджетного права в федеративном государстве, формы распределения и использования бюджетных средств, бюджетная дисциплина и т.д.²

Вместе с тем в учебной финансово-правовой литературе средства бюджета нередко упоминались в качестве объекта права собственности государства и муниципальных образований. В обоснование этого ученые в основном ссылались на ст. 214 и 215 ГК РФ, где отмечено, что средства бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет соответственно казну РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, которая принадлежит на праве собственности РФ, субъектам РФ и муниципальным образованиям³.

Конечно, на первый взгляд может показаться странным, что о праве собственности государства и муниципальных образований как властвующих субъектов, а именно в таком качестве они выступают в финансовом праве, пытаются говорить, опираясь на гражданское законодательство. Ведь известно, что, *во-первых*, согласно п. 3 ст. 2 ГК РФ, “к имущественным отношениям, основанным

на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством”; *во-вторых*, соответственно п. 3 ст. 2 ГК РФ и исходя из п. 1 ст. 124 ГК РФ, право государственной и муниципальной собственности на средства бюджета, установленное в ст. 214 и 215 ГК РФ, распространяется на отношения, в которых РФ, субъекты РФ и муниципальные образования выступают не как властные субъекты, а на равных началах с гражданами и юридическими лицами как участниками гражданско-правовых отношений. К тому же названные субъекты приравниваются к юридическим лицам (п. 2 ст. 124 ГК РФ), каковыми они не являются в публичном праве. Поэтому справедливо замечание Д.В. Пятакова о том, что государство добровольно, в силу закона ограничивает свои властные (имперские) полномочия в момент вступления в гражданские правоотношения, не допуская их при реализации этих правоотношений, сохраняя при этом все признаки властных (административных) полномочий за пределами гражданских правоотношений⁴.

Все сказанное не является основанием отрицания у государства и муниципального образования, выступающих исключительно в качестве властвующих субъектов, права собственности на средства бюджета. Напротив, факт признания в Гражданском кодексе РФ за государством и муниципальным образованием как субъектами гражданского права права собственности на бюджет как раз и доказывает факт наличия у государства и муниципального образования этого права и в том случае, когда оно выступает исключительно как властвующий субъект, суверен. Во-первых, бюджет РФ, каждого субъекта РФ и каждого муниципального образования един и неделим. Во-вторых, государство в своих свойствах и качествах едино – в том смысле, что оно обладает суверенитетом, является властвующим субъектом независимо от того, какими еще свойствами наделяет его законодатель. “В зависимости от содержания и характера

¹ Заведующая кафедрой финансового права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

² См.: Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976; Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979; Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1984; Репецкий В.Н. Бюджетная дисциплина и ее финансово-правовое обеспечение. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984; Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003 и др.

³ См.: Финансовое право. Учебник / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1971. С. 89; Финансовое право. Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2003. С. 161; Финансовое право РФ. Учебник / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2006. С. 198–199.

⁴ См.: Пятаков Д.В. Участие РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 58.

отношений, в которых участвует государство, оно проявляется в многоликом спектре своих облиций, реализует многообразие ролей в качестве субъекта права и правоотношений⁵. В частности, приравненность государства к юридическому лицу в гражданском праве не отнимает у него свойств суверенности, властности, которые активно проявляются в публичном праве. Таким образом, исходя из единства государства во всех его свойствах, право собственности государства на бюджет, закрепленное в ст. 214 ГК РФ, фактически означает принадлежность этого права государству с учетом всех его свойств и качеств. А поэтому принадлежность этого права государству, приравненному к юридическому лицу в гражданском праве, позволяет автоматически говорить и о принадлежности этого же права государству, выступающему исключительно в качестве субъекта власти, что характерно прежде всего для сферы финансово-правового регулирования. Это является одним из явных теоретических доказательств существования права бюджетной собственности у государства, выступающего исключительно в качестве властвующего субъекта, иначе говоря, проявляющего себя в случае использования бюджетных средств на содержание бюджетных учреждений, в межбюджетных отношениях по выделению дотаций, субвенций, субсидий и т.д.

И совершенно очевидно, что обоснование существования права собственности государства и муниципальных образований как властвующих субъектов, опираясь лишь на гражданское законодательство, является формальным доказательством. Сегодня существует необходимость **сущностного** обоснования права собственности государства и муниципального образования на средства бюджета как субъектов финансового права. Причин тому несколько.

Во-первых, несмотря на то что в ст. 214 и 215 ГК РФ установлено право собственности государства и муниципального образования на средства бюджета, этот вопрос в теории гражданского права в настоящее время не решается однозначно. Дело в том, что современная гражданско-правовая доктрина неоднозначно подходит к вопросу о праве собственности. Доминирующей выступает точка зрения о том, что не всякое имущество есть объект права собственности, а лишь то, которое является вещью. Имущество, не являющееся вещью, не есть и объект права собственности, но лишь объект обязательственных прав⁶. Вместе с тем все чаще встречается мнение о том, что

право собственности существует на вещи и иное имущество, в том числе имущественные права⁷. **Те цивилисты, которые не признают существование права собственности на обязательственные права, не рассматривают и бюджет как объект права собственности. Ведь бюджет (бюджетные средства) не является вещью⁸, а лишь некоторой формой объективации безналичных денег. Однако, как правило, у этой группы ученых “выпадение” бюджета из объектов права собственности подразумевается исходя из их теоретической позиции, но открыто не обосновывается⁹.** Следовательно, существует реальная необходимость дать научное обоснование существования (или отсутствия) права собственности на средства бюджета с позиций публичного права, а точнее – финансового права.

Если все же признать право собственности государства и муниципальных образований исключительно как властвующих субъектов на средства бюджета, необходимо показать специфику проявления этого права у государства как властвующего субъекта в сравнении с государством, выступающим на равных с другими субъектами права, т.е. в сфере гражданско-правового регулирования.

Представляется, что к решению вопроса о существовании или отсутствии права собственности государства на бюджет как властвующего субъекта *нельзя подходить, исходя из гражданско-правовой доктрины*, ставящей существование или отсутствие этого права у субъекта в зависимость от принадлежности объекта этого права к вещи. Подходы к решению этого вопроса в финансовом праве как праве публичном должны быть иные – связанные с такими категориями, как “публичный интерес”, “суверенитет”, “общественное благо” и т.д.

С позиций публичного права бюджет должен рассматриваться как имущество, являющееся общественным благом, народным достоянием¹⁰.

⁷ См., например: *Азарков М.И.* Обязательства по советскому гражданскому праву. Т. 1. М., 2002. С. 208–209; *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Кн. 1. Общие положения. М., 2002. С. 284; *Ефимова Л.Г.* Банковское право. М., 1994. С. 181 и др.

⁸ Здесь и в последующем будут использоваться понятия “право собственности на средства бюджета” и “право собственности на бюджет” как идентичные. Это объясняется тем, что в материальном смысле данные понятия взаимозаменяемы, так как “бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, т.е. средства бюджета и составляют бюджет в материальном смысле”.

⁹ См.: *Белов В.А.* Указ. соч.; *Мейер Д.И.* Указ. соч.; *Новоселова Л.А.* Указ. соч.

¹⁰ Именно такой подход к имуществу используется в конституционном и муниципальном праве (см.: *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России. Конституционные основы. М., 2004. С. 166; *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть. М., 2004. С. 90–91. Как общественное достояние рассматривает бюджетные средства союз налогоплательщиков (см.: *Канатик Н.* Плати и контролируй. Союз налогоплательщиков хочет знать, как расходуются народные деньги // Росс. газ. 2006. 8 дек.).

⁵ *Бутусова Н.В.* Конституционно-правовой статус российского государства. М., 2006. С. 13.

⁶ См., например: *Белов В.А.* Сингулярное правопреемство в обязательстве. М., 2001. С. 15; *Мейер Д.И.* Русское гражданское право. М., 2003. С. 160–161; *Новоселова Л.А.* Прокредиторы по денежным обязательствам. М., 2003. С. 17 и др.

Это означает, что бюджет есть объект доступности и притязания всего народа или населения определенной территории на обладание этим благом¹¹. Назначение бюджета – обеспечить публичные интересы. Соответственно этому весь народ вправе претендовать на справедливое распределение этого блага таким образом, чтобы публичные интересы за счет бюджета были удовлетворены максимально. Таким образом, с позиций публичного права бюджет – это объект публичного интереса. Исходя из этого народ как носитель народного суверенитета наделяет государство как носителя государственного суверенитета (производного от народного суверенитета)¹² правом собственности на бюджет как общественное благо. Это делается потому, что государство, обладая верховенством, самостоятельностью и независимостью власти (как носитель государственного суверенитета), является, таким образом, единственным субъектом, способным максимально эффективно распорядиться общественным благом вне зависимости от чьей-либо иной воли, кроме воли народа. Благодаря наличию только у государства суверенных прав оно способно наиболее эффективно обеспечить публичный интерес, исходящий из принадлежности народу такого общественного блага как бюджет. В.Д. Мазаев верно отметил, что “публичный собственник рассматривает совокупность различных категорий публичного имущества как объекты своей собственности, на которые он старается в полной мере распространить свои суверенные права собственника. А самое главное – защитить публичный интерес, связанный с публичным имуществом”¹³.

Если все же подходить к решению вопроса о праве государства на бюджет с позиций цивилистической доктрины, не признающей в большинстве случаев права собственности на бюджет (как форму объективации безличных денег), но учитывать, что государство выступает в сфере финансово-правового регулирования как суверен, то возникает абсурдная научная концепция. Получается, что государство, являясь носителем государственного суверенитета, т.е. обладая независимой и самостоятельной властью, **имеет не право собственности на бюджет**, а лишь права требования к Банку России как банку, обслуживающему единые счета бюджетов (ст. 166–1, 241–1 БК РФ). Соответственно государство как суверен в реализации своей бюджетной компетенции зависимо (**находится в рамках права требования**) от одного из органов – Центрального банка РФ.

Фактически получается, что государство для реализации своих бюджетных полномочий должно обращаться за содействием к Центральному банку РФ (**требовать от него выполнения обязанностей и в этом смысле быть зависимым от него**), а не действовать самостоятельно и независимо от каких-либо властей, а тем более собственных органов. Таким образом, признание за государством как субъектом финансового права обязательственных прав на бюджет, а не права собственности противоречит теории государственного суверенитета. Признание же за государством права собственности на бюджет позволяет рассматривать государство как субъект, не зависимый от Центрального банка РФ, а лишь взаимодействующий с ЦБ РФ в процессе реализации своего права бюджетной собственности.

В связи с отмеченным и исходя, главным образом, из теории государственного суверенитета, *публично-правовая доктрина не может не признавать права государственной собственности на бюджет*. Естественно, в первую очередь это касается финансово-правовой науки. Но это не менее актуально для конституционно-правовой доктрины и науки муниципального права.

Несмотря на недостаточную теоретическую обоснованность права собственности государства как субъекта финансового права на бюджет, на практике эта позиция впервые была принята Конституционным Судом РФ в Постановлении от 17 июня 2004 г. Суд отметил, что “статус субъектов РФ и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов бюджетных правоотношений) обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств...”¹⁴. Примечательно и то, что Постановление Суда от 15 декабря 2006 г. вынесено по результатам рассмотрения запроса Правительства Москвы, которое в обоснование несоответствия Конституции РФ п. 4–6 ст. 215–1 БК РФ указывало на необоснованное ограничение права субъекта РФ самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью – средствами бюджета субъекта РФ¹⁵.

Однако, несмотря на “вхождение” права собственности государства на средства бюджета в бюджетную практику, в бюджетном законодательстве России право собственности государства и соответственно муниципальных образований на средства бюджета не закреплено. Ни в одной статье БК РФ непосредственно не установлено, что средства бюджета – это имущество, являющееся народным достоянием, общественным благом, находящимся в собственности **государства** и муниципальных образований. Нет и других норм,

¹¹ См.: Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 138.

¹² См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 54–55.

¹³ Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 172.

¹⁴ Росс. газ. 2004. 25 июня.

¹⁵ См.: Росс. газ. 2006. 21 дек.

позволяющих характеризовать право собственности государства на бюджет в объективном смысле¹⁶, что, безусловно, затрудняет научный анализ.

Однако, принимая факт существования права собственности государства на средства бюджета как данность (исходя из публично-правовой доктрины собственности и ст. 214 и 215 ГК РФ), можно проанализировать его как субъективное право государства, **применительно к случаю, когда государство выступает** в качестве властвующего субъекта. В бюджетном законодательстве России есть достаточно норм, позволяющих это сделать.

Прежде чем подойти к решению этого вопроса, необходимо установить, что является объектом права бюджетной собственности государства как властвующего субъекта. Ответ на этот вопрос является решающим в выявлении специфики права собственности государства на средства бюджета как права субъективного.

Учитывая, что бюджетные средства существуют на счетах ЦБ РФ не иначе как в безналичной форме, можно утверждать, что объектом права бюджетной собственности являются безналичные деньги. Причем следует иметь в виду, что в силу единства бюджета и государства во всех его свойствах и качествах этот объект характерен для права бюджетной собственности государства независимо от того, в каком качестве оно выступает: в качестве властвующего субъекта (субъекта финансового права) или в качестве субъекта, приравненного к юридическому лицу (субъекта гражданского права). Иначе говоря, право собственности государства и муниципальных образований с точки зрения ст. 214 и 215 ГК РФ также имеет своим объектом безналичные деньги.

Как известно, безналичные деньги с позиций теории гражданского права не являются материальными благами – вещами, а являются материальными благами – чужими действиями. Иначе говоря, они представляют собой не вещи, а “возможности (права) требования определенного поведения от обязанных лиц”¹⁷. В связи с этим нельзя не признать, что объектом права собственности государства на бюджет (средства бюджета) являются права требования РФ к Центральному банку РФ как банку, обслуживающему единые счета бюджетов (ст. 166–1 БК РФ).

Таким образом, неотвратимость признания за государством как властвующим субъектом права собственности на бюджет автоматически ведет к необходимости признания *объектом этого пра-*

*ва не какую-либо вещь, а права требования государства к ЦБ РФ как банку, обслуживающему единые счета бюджетов*¹⁸.

Имея в виду объект права бюджетной собственности государства, можно раскрыть содержание этого права как права субъективного.

Право собственности как субъективное право – это закрепленная законом возможность лица по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом¹⁹. Нельзя не заметить, что в финансово-правовой науке уже предпринимались попытки охарактеризовать право бюджетной собственности государства как право субъективное²⁰.

Учитывая, что право собственности как субъективное право раскрывается через правомочия владения, пользования и распоряжения бюджетными средствами (бюджетом), необходимо установить, в чем заключается содержание и какие органы осуществляют каждое из этих правомочий. Первоначальной посылкой для исследования этих правомочий должно быть понимание того, что право собственности на любое государственное имущество, в том числе средства бюджета, принадлежит всегда государству, которое реализует это право через свои органы²¹. Поэтому “только раскрывая конкретное содержание прав и обязанностей этих органов по управлению государственной собственностью, мы можем раскрыть содержание права собственности самого государства”²².

Итак, возникает вопрос: какие органы, выступающие от имени государства как властвующего

¹⁸ Важно заметить, что сторонниками признания права собственности на права требования являются сегодня не только многие отечественные цивилисты. Практика Европейского Суда по правам человека выработала правовую позицию, согласно которой “требование” может пониматься как “собственность” по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в случае, если в достаточной мере установлено, что оно может быть юридически реализовано” (см.: п. 37 постановления Европейского Суда по делу “Шиляев (Shilyaev) против Российской Федерации” от 6 октября 2005 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 3. С. 55).

¹⁹ См.: Гражданское право. Учебник. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. С. 489.

²⁰ См.: Беспалова А.И. К вопросу о непосредственном осуществлении государством правомочий собственника // Ученые записки Казахского госун-та. Т. 10. Вып. 10. Ч. 1. Алма-Ата, 1970. С. 370; Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (Политический аспект). М., 2005. С. 13; Пауль А.Г. Финансово-правовое регулирование отношений собственности // Журнал рос. права. 2004. № 1. С. 21–30.

²¹ См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.–Л., 1948. С. 351; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1987. С. 94–99.

²² См.: Венедиктов А.В. Указ. соч. С. 351.

¹⁶ Нельзя не заметить, что в ст. 14 и 15 БК РФ признается право субъекта РФ и муниципального образования иметь собственный бюджет. О содержании этого понятия будет сказано ниже.

¹⁷ Гражданское право. Учебник. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2002. С. 296.

субъекта владеют, пользуются и распоряжаются средствами бюджета?

Исходя из анализа БК РФ и законов субъектов РФ о бюджетном процессе, утверждение федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ осуществляют законодательные органы власти. От имени Российской Федерации они реализуют суверенное право России на утверждение бюджета. Вместе с тем, в финансово-правовой науке отмечено, что государство как субъект финансового права очень часто выступает в качестве государства-суверена и одновременно государства-собственника, т.е. казны²³. В подтверждение этого ученые неоднократно отмечали, что законодательные органы, утверждая бюджет в форме закона и, таким образом, определяя направление расходов бюджетных средств, тем самым осуществляют правомочие распоряжения бюджетными средствами²⁴. А еще точнее – “осуществляют выработку воли соответствующего общественно-территориального образования на распоряжение бюджетными средствами”²⁵.

С учетом отмеченного можно заключить, что правомочие распоряжения бюджетными средствами на уровне Российской Федерации и от ее имени осуществляет Государственная Дума, а на уровне субъектов РФ и от их имени – соответствующие законодательные органы субъектов РФ.

Что касается правомочия пользования бюджетными средствами, то оно принципиально отличается от правомочия пользования вещами. Если традиционно в гражданском праве правомочие пользования – это “юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производственного потребления”²⁶, то пользование государством бюджетными средствами не обеспечивает для него (государства) извлечения из денежных средств каких-либо полезных свойств. Очевидно, что правомочие пользования бюджетными средствами со стороны государства как властвующего субъекта возникает тогда, когда бюджет утвержден в форме закона, т.е. когда с точки зрения права собственности государство выработало волю на распоряжение бюджетными средствами, и это нашло отражение в бюджетном законе. Иначе говоря, правомочие пользования бюджетными средствами имеет место на стадии исполнения бюджета.

Для государства как властвующего субъекта эффект реализации правомочия пользования бюджетными средствами состоит в обеспечении организации их расходования теми субъектами, которым они распределены.

Какой же орган осуществляет правомочие пользования бюджетными средствами от имени государства? Как следует из анализа ст. 215–1, 241–1 БК РФ, правомочие пользования средствами федерального бюджета от имени Российской Федерации как собственника этих средств осуществляет Федеральное казначейство. Согласно ст. 219 БК РФ и п. 4 ст. 215–1 БК РФ именно Федеральное казначейство осуществляет все операции, составляющие исполнение бюджета: а) регистрацию поступлений, б) регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, в) совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, г) осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета. Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет *кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета*, т.е. проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета (ст. 6 БК РФ).

Однако надо иметь в виду, что не все операции, составляющие исполнение бюджета, охватываются правомочием пользования бюджетными средствами. Учитывая, что право бюджетной собственности государства – это имущественное право, соответственно каждое его правомочие как права субъективного также имеет имущественный характер. С учетом этого правомочие пользования бюджетными средствами должно охватывать только те операции по исполнению бюджетов, которые имеют имущественную природу. В таком случае к правомочию пользования следует отнести только часть операций по кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета. А точнее – операцию по списанию средств с единого счета федерального бюджета. Именно в ходе этой операции государство пользуется средствами федерального бюджета, непосредственно перечисляя их в рамках расчетного правоотношения тем субъектам (за исключением бюджетных учреждений)²⁷, которым они должны быть выделены.

Итак, с точки зрения права бюджетной собственности Российская Федерация в лице Федерального казначейства осуществляет пользование бюджетными средствами посредством совершения операций (ст. 241–1 БК РФ) кассового исполнения федерального бюджета в части спи-

²³ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 97.

²⁴ См.: Беспалова А.И. Указ. соч. С. 381–382; Пауль А.Г. Указ. соч. С. 26.

²⁵ Пауль А.Г. Указ. соч. С. 26; Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России. М., 2003. С. 13.

²⁶ Гражданское право. Учебник. Т. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1996. С. 327.

²⁷ В ходе исполнения бюджетов бюджетным учреждениям бюджетные ассигнования не выделяются в рамках расчетных правоотношений.

сания средств с единого счета федерального бюджета.

Фактически правомочие пользования бюджетными средствами сводится к правомочию реального распоряжения ими²⁸. Федеральное казначейство реализует волю законодателя по распоряжению бюджетными средствами, выраженную в ежегодном законе о бюджете путем реального распоряжения средствами. На это обращал внимание в свое время С.Н. Братусь, когда отмечал, что государство как казна является “непосредственным носителем прав и обязанностей по поводу государственного имущества, которым оно распоряжается в процессе исполнения бюджета”²⁹. Кроме того, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 июня 2004 г. совершенно верно подчеркнул, что право распоряжения бюджетными средствами принадлежит уполномоченным органам, исполняющим бюджет³⁰.

Возникает вопрос: можно ли говорить о существовании у Российской Федерации правомочия владения средствами федерального бюджета, учитывая, что объектом права собственности на средства бюджета, если таковое признать существующим, является не вещь, а безличные деньги, т.е. обязательственные права?

В финансово-правовой науке отмечалось, что “правомочие владения бюджетными средствами реализуется Министерством финансов РФ в связи с тем, что именно органам Федерального казначейства, являющимся его структурным подразделением, принадлежат счета федерального бюджета, которые находятся в Банке России”³¹. В современных условиях эти выводы нуждаются в развитии.

Во-первых, согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2002 г. Федеральное казначейство не является структурным подразделением Министерства финансов РФ, но есть федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов РФ. Таким образом, сегодня следовало бы говорить, что правомочие владения федеральными бюджетными средствами от имени Российской Федерации осуществляет Федеральное казначейство, которое уполномочено на основании гражданско-правовых договоров с Банком России и кредитными организациями открывать и закрывать счета федерального бюджета (ст. 166–1, 241–1 БК РФ). И эти счета, прежде всего единый счет федерального бюджета, который находится в Банке России, принадлежат Федеральному казначейству.

²⁸ См.: Беспалова А.И. Указ. соч. С. 382.

²⁹ Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. С. 241.

³⁰ См.: Росс. газ. 2004. 25 июня.

³¹ Пауль А.Г. Указ. соч. С. 27.

Во-вторых, требует теоретического обоснования само понятие “владение бюджетными средствами”. Дело в том, что Федеральное казначейство фактически владеет безличными деньгами на счетах федерального бюджета в Банке России и других кредитных организациях. А значит, *правомочие владения в данном случае сводится к владению правами требования к Банку России и другим кредитным организациям, где открыты счета федерального бюджета*. Между тем современная отечественная гражданско-правовая теория в большинстве случаев считает, что “владение требованием” не обладает признаками владения³², ибо “под правомочием владения понимается основанная на законе (т.е. юридически обеспеченная) возможность иметь у себя данное имущество, содержать его в своем хозяйстве (фактически обладать им, иметь его на своем балансе и т.д.)”³³. В связи с этим цивилисты считают, что “для обоснования возможности “владения требованием” необходимо сформулировать новое понятие “владения, которое было бы равно применимо как к телесному, так и к бестелесному имуществу”³⁴. Видимо, с этим надо согласиться, ибо отсутствие адекватного понятия “владение” не может являться основанием отрицания очевидного явления: наличия у государства права собственности на средства бюджета³⁵, объективность которого детерминирована столь высокими публичными ценностями, как “народный суверенитет”, “государственный суверенитет”, “публичный интерес” и т.д.

Признавая за Российской Федерацией как властвующим субъектом субъективное право

³² См.: Байбак В.В. Обязательственное требование как объект гражданского оборота. М., 2005. С. 49.

³³ Гражданское право. Учебник. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. С. 485.

³⁴ Байбак В.В. Указ. соч. С. 48.

³⁵ Представляется, что современная отечественная теория права собственности развития главным образом за счет усилий цивилистов не в полной мере готова отвечать своим же выводам о том, что “право собственности в объективном смысле представляет собой не гражданско-правовой, а комплексный (многоотраслевой) институт права, в котором, однако, преобладающее место занимают гражданско-правовые нормы (Гражданское право. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. С. 485). Такой вывод, естественно, следует из анализа работ многих современных цивилистов, пытающихся отрицать конструкции, находящиеся за пределами доминирующей цивилистической доктрины права собственности, но позволяющие описать право собственности на весьма специфичное, относительно поздно появившееся в истории человеческой цивилизации имущество, каким является, в частности, бюджет (средства бюджета). Современное исследование права собственности за пределами гражданского права не может и не должно строго следовать гражданско-правовой теории собственности, а должно дополнять ее отраслевыми особенностями. Выявление и унификация отраслевых особенностей права собственности объективно требуют создания общеправовой теории права собственности.

собственности на федеральный бюджет, возникает вопрос: а существует ли реально такое право у субъектов РФ и муниципальных образований, имеющих, как отмечено в ст. 14 и 15 БК РФ, собственные бюджеты?

У субъектов РФ и муниципальных образований, которые через свои законодательные (представительные) органы власти имеют право утверждать бюджеты, есть, безусловно, с точки зрения права собственности правомочия распоряжения средствами своих бюджетов, а точнее: они осуществляют выработку воли на распоряжение бюджетными средствами. Что касается правомочия пользования бюджетными средствами, то здесь все несколько сложнее. Как мы уже отмечали, правомочие пользования бюджетными средствами имеет место на стадии исполнения бюджетов, а точнее в ходе кассового обслуживания исполнения бюджета. Применительно к бюджету субъекта РФ оно состоит в списании средств с единого счета бюджета субъекта РФ. Из анализа ст. 215–1 БК РФ можно сделать вывод, что субъект РФ не полностью самостоятелен в исполнении собственного бюджета. Так, исполнение всех бюджетов в РФ, в том числе бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, возлагается на органы исполнительной власти. Однако та часть исполнения бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, которая составляет так называемое “кассовое исполнение бюджета”, возлагается на Федеральное казначейство, т.е. федеральный орган исполнительной власти. Таким образом, в этом случае правомочие пользования бюджетными средствами отсутствует, ибо у субъекта РФ это правомочие реализует Федеральное казначейство – федеральный орган исполнительной власти, могущий представлять в отношении собственности только Российскую Федерацию.

В ряде случаев согласно п. 5 ст. 215–1 БК РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ. В таком случае, безусловно, правомочие пользования бюджетными средствами будет принадлежать субъектам РФ.

Совсем другое дело – правомочие владения бюджетными средствами. Представляется, что ни у субъектов РФ, ни у муниципальных образований нет правомочий владения средствами собственных бюджетов. Это вытекает из действующего бюджетного законодательства. Согласно ст. 166–1 и п. 6 ст. 215–1 БК РФ счета всех бюджетов открываются исключительно Федеральным казначейством в ЦБ РФ. Следовательно, субъекты РФ и муниципальные образования не имеют

права самостоятельно, минуя Федеральное казначейство, открывать счета по обслуживанию своих бюджетов. Соответственно они не могут и закрывать счета бюджетов, минуя Федеральное казначейство. Совершенно очевидно, что эти счета Федеральное казначейство открывает в ЦБ РФ на основе заключенных договоров (так же как в случае со счетом федерального бюджета). В результате получается, что правомочие владения безналичными деньгами и муниципальных образований принадлежит Российской Федерации в лице Федерального казначейства. Именно Российская федерация в лице Федерального казначейства имеет права требования к Банку России на обслуживание счетов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Вышеприведенный анализ права бюджетной собственности государства позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, правом бюджетной собственности в современных условиях в России обладает только Российская Федерация как властвующий субъект в целом и не обладают субъекты РФ. Это следует из того, что субъекты РФ не обладают правомочиями владения, а в подавляющем большинстве случаев и пользования бюджетными средствами собственными бюджетов (бюджетов субъектов РФ). Российская Федерация в целом, являясь субъектом права бюджетной собственности как властвующий субъект, реализует его через органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Возникает вопрос: какими же имущественными правами в этом случае обладают субъекты РФ в отношении собственных бюджетов? Представляется, что, обладая лишь правомочиями распоряжения, а в некоторых случаях и правомочиями пользования собственными бюджетными средствами, они являются субъектами ограниченных прав присвоения бюджетных средств.

Во-вторых, в настоящее время права бюджетной собственности нет и у муниципальных образований. Они **в любом случае** не обладают правомочиями владения и пользования средствами собственных бюджетов. **В таком случае их правовое положение отличается от правового положения субъектов РФ. Последние, как мы уже отмечали, в случае получения полномочий по кассовому исполнению бюджетов от Федерального казначейства обладают правомочием на исполнение своих бюджетов.**

В-третьих, в современных условиях правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении от 17 июня 2004 г. и состоящая в том, что “статус субъектов РФ и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов бюджетных правоотно-

шений) обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств”, не актуальна и не может быть использована в правоприменительной практике.

Следующий вопрос: насколько правомерна существующая законодательная позиция, фактически отрицающая право бюджетной собственности за субъектами РФ и муниципальными образованияами и признающая это право лишь за Российской Федерацией в целом, которая выступает в качестве властвующего субъекта? Этот вопрос тем более актуален, что до 1 января 2006 г., т.е. до введения в действие ст. 215–1 БК РФ, правовой режим бюджетной собственности был иной. До вступления в силу Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений” от 20 августа 2004 г.³⁶, которым вводилась в БК РФ с 1 января 2006 г. ст. 215–1 БК РФ, исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы, в том числе и кассовое, возлагалось на органы исполнительной власти соответствующих уровней бюджетной системы. При этом счета открывались также органами исполнительной власти. Таким образом, до 1 января 2006 г. правом бюджетной собственности обладала РФ в отношении федерального бюджета, субъекты РФ – в отношении бюджетов субъектов РФ и муниципальные образования – в отношении бюджетов муниципальных образований.

В отсутствие закрепления в Конституции РФ норм, устанавливающих правовой режим публичной собственности³⁷, сегодня нет основополагающих правовых ориентиров, позволяющих однозначно ответить на вопрос, поставленный выше.

Представляется, что федеральный законодатель имеет возможность в решении вопроса о наделении или не наделении правом бюджетной собственности субъектов РФ в каждый исторический период действовать по усмотрению в зависимости от политической, правовой ситуации и т.д. Сегодня, по мнению ученых, появилась тенденция интерпретировать конституционный принцип равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (п. 2 ст. 8 Конституции РФ) таким образом, что “государственная собственность стала рассматриваться в единстве федеральной собственности и собственности субъектов РФ”³⁸. “Права собственности на средства региональных и местных бюджетов в соответствии с этими воззрениями не

могут означать полную свободу экономической деятельности соответствующих органов власти субъектов РФ...”³⁹.

При выборе режима правового регулирования бюджетной собственности в условиях свободы законодательного усмотрения важно лишь, чтобы воля федерального законодателя в решении данного вопроса не нарушала им же установленный принцип самостоятельности бюджетов как принцип бюджетной системы, закрепленный в ст. 31 БК РФ. В настоящее время принцип самостоятельности бюджетов в своем содержании не предполагает наличия у каждого субъекта бюджетной системы права собственности на соответствующий бюджет. Однако нельзя не понимать, что *реальная самостоятельность бюджетов* разных уровней бюджетной системы, безусловно, требует признания права собственности на бюджетные средства за каждым субъектом бюджетной системы и соответственно отражения этого в содержании принципа самостоятельности бюджетов. Не случайно П. Боренбойм, представитель Правительства Москвы как стороны, обратившейся в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой ст. 215–1 БК РФ, отметил, что “если у субъекта есть вообще какая-то власть – это власть израсходовать деньги, не власть говорить, не власть принимать законы, не власть учитывать интересы, а власть израсходовать на это деньги”⁴⁰.

Что же касается муниципальных образований, то они, выступая в качестве властвующих субъектов, не могут не быть наделены правом бюджетной собственности. Наделение государства правом собственности на бюджетные средства муниципальных образований, а не самих муниципальных образований не обеспечивает важнейшего принципа местного самоуправления – принципа самостоятельности⁴¹, вытекающего непосредственно из ст. 130 и 132 Конституции РФ.

Думается, что конкретной причиной, обусловившей введение в БК РФ ст. 215–1, явилась чисто правовая. Рассуждая от противного, т.е. опираясь на анализ бюджетной практики, имевшей место до 1 января 2006 г., можно утверждать, что законодатель обязал Федеральное казначейство, и только его, открывать счета бюджетов в Центральном банке РФ для того, чтобы обеспечить прежде всего подконтрольность расходов бюджетных средств субъектов РФ, а также исполнение судебных актов по обращению взысканий на

³⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 34.

³⁷ См.: Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 130, 132.

³⁸ Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал рос. права. 2006. № 12. С. 31.

³⁹ Там же.

⁴⁰ См.: Зекатнова А. Собственные казначейства регионов // Росс. газ. 2006. 16 дек.

⁴¹ С учетом отмеченного решение КС РФ от 15 декабря 2006 г. в части муниципальных образований вряд ли можно считать законным.

средства бюджетов субъектов РФ. Как показывает практика, до 1 января 2006 г., т.е. до вступления в силу ст. 215–1 БК РФ, такое исполнение было затруднено, ибо субъекты РФ, имея право самостоятельно открывать счета для исполнения своих бюджетов, искусно маневрировали им для того, чтобы, в частности, уйти от исполнения судебных актов⁴².

Как бы то ни было, в каждый исторический период в бюджетном законодательстве право бюджетной собственности соответствующих субъектов должно быть четко закреплено независимо от того, признает ли в тот или иной период законодатель право бюджетной собственности исключительно за Российской Федерацией как властвующим субъектом в целом или же это право признается также за субъектами РФ и муниципальными образованиями. В настоящее время, исходя из сложившейся правовой концепции, должно быть определено право собственности государства (только Российской Федерации) на федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

Формальным доказательством того, что у субъектов РФ и муниципальных образований, выступающих в качестве властных субъектов, отсутствует в современных условиях право бюджетной собственности, является прекращение в последнее время дискуссий о собственнике средств, полученных в порядке межбюджетного регулирования, а также поступающих от сбора федеральных налогов и иных обязательных платежей⁴³. Очевидно, что в условиях кассового исполнения всех бюджетов бюджетной системы через Федеральное казначейство такая дискуссия неактуальна.

Признание за государством как властвующим субъектом права собственности на бюджет является методологической установкой, позволяющей определить подходы к решению ряда теоретических и практических проблем.

Прежде всего практическое значение вопроса о признании за государством права собственности, а не обязательственного права на бюд-

жет смещает акценты в бюджетном правотворчестве.

Непризнание за государством как властвующим субъектом права собственности на бюджет, но лишь обязательственного права, т.е. права требования в лице Федерального казначейства (как органа, имеющего счет бюджета) к Банку России, приводит к ситуации, сложившейся сегодня, а точнее к ситуации, когда весьма значительная часть отношений, составляющих предмет бюджетного права, регулируется не законом, а приказами Министерства финансов РФ и инструкциями Федерального казначейства РФ. Особенно много подзаконных актов сегодня в сфере исполнения бюджета.

В случае признания за государством права собственности на бюджет акценты в правотворчестве смещаются. В этом случае органом, доминирующим в бюджетном правотворчестве, является законодательный орган. Это объясняется тем, что в таком случае (в случае признания права собственности на бюджет) на федеральном уровне Государственная Дума выступает не только как субъект, утверждающий бюджет (в виде финансового плана) и тем самым реализующий от имени государства его суверенное право на утверждение бюджета, но еще и как орган, распоряжающийся от имени государства его собственностью, т.е. выражающий волю на распоряжение собственностью. Сам факт осознания Государственной Думой того, что она не только реализует суверенное право государства, но и **как властвующий субъект** распоряжается его собственностью, автоматически переводит ее в ключевое положение в бюджетной деятельности государства. Это, безусловно, позволит повысить роль законодательного органа в бюджетном правотворчестве и соответственно сократит число подзаконных актов в бюджетной сфере. Однако представляется, что для этого необходимо зафиксировать в БК РФ не только право собственности государства как властвующего субъекта на бюджет, но и роль законодательного органа как органа, не только утверждающего бюджет, но и реализующего правомочие распоряжения средствами бюджета.

Кроме того, с чисто теоретической точки зрения требует научного осмысления вопрос: какова правовая сущность понятия “собственный бюджет”, используемого в БК РФ при характеристике местного бюджета и бюджета субъекта РФ (ст. 14 и 15 БК РФ), а также в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. для характеристики местного бюджета (ст. 52)? Верно ли, что указанное понятие обозначает бюджет как имущество, находящееся в собственности муниципального образо-

⁴² См.: Надежде Сафроновой пригрозили Уголовным кодексом. Главный судебный пристав предупредил областного начфина о неисполнении судебных решений // Коммерсант. 2005. № 227. С. 16.

⁴³ В науке и практике этот вопрос уже начал обсуждаться (см.: Комягин Д. О собственнике средств, поступающих от сбора федеральных налогов и иных обязательных платежей // Право и экономика. 1999. № 8. С. 43–45; Его же. Проблемы определения бюджетных средств // Право и экономика. 2000. № 7. С. 28–30; Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (В контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. С. 130.

вания и субъекта РФ? Или же данное понятие имеет иную правовую сущность? Вопрос этот тем более актуален, что Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” отграничивает средства местных бюджетов от имущества, находящегося в муниципальной собственности (ст. 49, 50, 52).

Анализ вышеназванных нормативных актов приводит к выводу, что понятие “собственный бюджет”, используемое сегодня в законодательстве, призвано отразить не право собственности соответствующих субъектов на бюджет, но лишь наличие у этих субъектов фонда, т.е. некоторой формы образования и расходования фонда денежных средств, которая предназначена для исполнения их (этих субъектов) расходных обязательств и в этом смысле является их собственным бюджетом. Таким образом, понятие “собственный бюджет”, используемое в БК РФ, является по содержанию не имущественным, а экономико-управленческим⁴⁴.

Исследуя бюджетное право в контексте теории права собственности, можно утверждать, что государство, признавая за собой право собственности на бюджет, одновременно наделяет себя как субъекта этого права гражданско-правовым и финансово-правовым статусом. Гражданско-правовой статус государства как собственника бюджетных средств отражен в ГК РФ (ст. 214, 215), а финансово-правовой должен быть отражен в БК РФ. Оба статуса направлены на решение публичных задач – обеспечение публичных интересов. С помощью гражданско-правового статуса государство вступает в правоотношения с различными субъектами как хозяйствующий субъект, юридическое лицо. Обеспечение публичных интересов достигается в этом случае главным образом через договорные отношения государства с различными субъектами. С помощью финансово-правового статуса государство вступает в различные правоотношения как властвующий субъект и, как правило, непосредственно обеспечивает публичные интересы. Два статуса государства в отношении бюджетной собственности обеспечивают ему наиболее эффективную деятельность по обеспечению публичных интере-

сов. В сущности два статуса, а не один для обеспечения публичных интересов обусловлены тем, что с целым рядом субъектов государство не может вступать во властные отношения для обеспечения публичных интересов. Оно вынуждено договариваться с ними, вести себя максимально лояльно.

Учитывая, что в ГК РФ субъектами права бюджетной собственности признаются РФ, субъекты РФ и муниципальные образования (ст. 214–215 ГК РФ), а в сфере финансово-правового регулирования субъектами права бюджетной собственности, исходя из вышеприведенного анализа, следует признавать только РФ в целом, возникает вопрос: реальна ли асимметрия правового статуса государства как субъекта права бюджетной собственности либо она лишь формальна, предпослана нормами гражданского законодательства, но не подкреплена реальными полномочиями государства как собственника бюджетных средств?

Для ответа на него необходимо установить: каково содержание субъективного права собственности на бюджетные средства в сфере гражданского оборота? Есть ли различие в содержании субъективного права собственности на бюджетные средства в сфере финансово-правового регулирования и в сфере гражданского оборота?

Представляется, что полномочия владения и пользования бюджетными средствами в сфере гражданского оборота аналогичны тем, которые раскрывают содержание субъективного права бюджетной собственности государства, выступающего в качестве властвующего субъекта. Разница в содержании субъективного права государства, выступающего в двух вышеуказанных ипостасях, проявляется через полномочие распоряжения бюджетными средствами. У государства, выступающего в качестве властвующего субъекта, полномочие распоряжения бюджетными средствами заключается в выражении воли на распоряжение бюджетными средствами, фиксируемой в ежегодном бюджетном законе и формируемой на основе расходных обязательств, имеющих императивный характер, т.е. выраженных в различных законах. У государства, выступающего в качестве субъекта гражданского оборота, полномочие распоряжения бюджетными средствами заключается в выражении воли на распоряжение бюджетными средствами, фиксируемой в ежегодном бюджетном законе и формируемой, как правило, на основе договоров и иных правовых актов, построенных на принципе равенства сторон. Принимая во внимание, что полномочие владения, а в большинстве случаев и пользования бюджетными средствами в сфере гражданского оборота у государства те же, что и в сфере финансо-

⁴⁴ Конечно, можно предположить, что законодатель, используя в БК РФ и Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” понятие “собственный бюджет”, имел в виду не имущество вообще, а бюджет как финансовый план. Однако в таком случае совершенно не понятно, почему согласно ст. 49 названного Закона бюджет включен в экономическую основу местного самоуправления наряду с имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Совершенно очевидно, что бюджет как финансовый план является документом и не может составлять экономическую основу местного самоуправления. Другое дело – бюджет как фонд денежных средств.

вого оборота, можно утверждать, что субъектом права бюджетной собственности в гражданском обороте, так же как и в сфере финансово-правового регулирования, в современных условиях следует признавать только Российскую Федерацию в целом. Субъекты РФ и муниципальные образования как субъекты гражданского права не имеют права бюджетной собственности. Таким образом, в действительности в современных условиях нет асимметрии правовых статусов субъектов права бюджетной собственности. Единственным субъектом права бюджетной собственности как в сфере гражданского оборота, так и в сфере финансово-правового регулирования (финансового оборота) является Российская Федерация в целом. Соответственно содержание ст. 214 и 215 ГК РФ не в полной мере соответствует сложившейся на сегодняшний день реальности.

В итоге признание за государством права собственности на средства бюджета дает возможность квалифицированно раскрыть тезис о том, что составной частью **комплексного** правового

института собственности является институт права бюджетной собственности⁴⁵.

Все отмеченное позволяет сделать вывод, что отношения собственности объективно входят в сферу отношений, составляющих предмет бюджетного права. Однако сегодня они должным образом не урегулированы нормами бюджетного права. Урегулированность этих отношений нормами бюджетного права приведет с научной точки зрения лишь к подтверждению научной мысли о том, что право собственности в объективном смысле представляет собой комплексное образование, включающее в себя нормы различной отраслевой принадлежности.

⁴⁵ Е.А. Суханов подчеркивает, что право собственности составляет комплексный правовой институт (см.: Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., 1991 С. 19). Многие ученые считают, что следует говорить о конституционно-правовом, цивилистическом, хозяйственно-правовом, финансовом и т.д. элементах межотраслевого института права собственности (см.: Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 128.; Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 34).