

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВА КАК СУБЪЕКТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

### THE THEORETICAL FEATURES OF STATE AS A SUBJECT OF FINANCIAL LAW

*Статья посвящена анализу государства как субъекта финансового права и его особым отличиям от государственного органа, который также является субъектом финансового права. В свете последних изменений бюджетного законодательства научное звучание данного вопроса все так же остается актуальным.*

**Ключевые слова:** субъект финансового права, государство-суверен, государство-собственник, бюджет, бюджетное право, собственность.

*The article analyzes the problems of state as a subject of financial law and its special differences to a state body, which also is a subject of financial law. The budget of the Russian Federation is very changeable, so the scientific resonanse of this question is very actual nowadays.*

**Keywords:** subject of financial law, state as sovereign, state as owner, budget, budgetary law, property.

В настоящий момент в Российской Федерации продолжается реформа финансового законодательства. В связи с этим бюджетное законодательство находится в непрерывном процессе развития и совершенствования.

Активное развитие бюджетного права и бюджетного законодательства объясняется тем, что за период с конца 1991 года и по настоящий момент в экономике Российской Федерации, а также в российском обществе произошли значительные изменения. Как следствие экономических изменений, государство как субъект бюджетного права активно приобретает свою сущность среди других субъектов финансового права. С целью собирания средств для покрытия государственных и муниципальных расходов Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования поддерживают постоянные финансовые отношения друг с другом, формируют в бюджетах различные фонды, а также осуществляют использование средств этих фондов.

<sup>1</sup> Кандидат юридических наук, доцент НОУ ВПО «Российский новый университет».

Интересы государства-казны и интересы государства-суверена проявляются в механизме реализации бюджетной компетенции Российской Федерации, субъектов РФ.

Несмотря на то что основным субъектом финансового права выступает государство, на уровне бюджетного законодательства его правовой статус закреплен недостаточно четко. Достаточно просмотреть нормы Бюджетного кодекса РФ, в частности статью 7, где к полномочиям государства как субъекта бюджетного права отнесены полномочия органов государственной власти.

Разработка и формирование государства как субъекта бюджетного права, а также закрепление в Бюджетном кодексе РФ такого субъекта возможны только при условии единообразного подхода к пониманию сущности государства.

При этом до сих пор в науке нет представления о том, что государство может выступать не только посредством деятельности уполномоченных государственных органов, но и в целом как субъект финансового, а равно и бюджетного права. Согласно п. «з» статьи 71 Конститу-

ции РФ предметами ведения Российской Федерации в области бюджета являются федеральный бюджет, федеральные фонды регионального развития.

В рамках этих предметов ведения Российская Федерация имеет следующие **бюджетные полномочия**: право на получение доходов и осуществление расходов из федерального бюджета; право на получение источников финансирования дефицита федерального бюджета; право на создание в федеральном бюджете фондов; право на формирование фондов регионального развития, а именно: Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Федерального фонда регионального развития, Федерального фонда софинансирования социальных расходов; право на рассмотрение и утверждение бюджета [1, с. 3]. При этом государственный орган всегда является участником финансового правоотношения независимо от того, как он выступает: от имени Российской Федерации (если субъектом бюджетного права признается именно она) или от своего имени, когда он выступает в качестве уполномоченного государством органа.

Исследовав бюджетное законодательство на предмет закрепления полномочий Российской Федерации и государственного органа, выступающего от имени Российской Федерации или от своего имени, можно определить критерии, которые отграничивают полномочия указанных субъектов в финансовом правоотношении [2, с. 17, 19].

К таким критериям отнесены: факт наличия или отсутствия у субъектов права суверенных прав в области бюджета; факт наличия или отсутствия у субъекта права собственности на средства федерального бюджета (государственной казны).

В тех случаях, когда Российская Федерация в целом является субъектом бюджетного правоотношения, она имеет суверенные права, например: утверждение бюджета, установление налогов; права собственности на средства федерального бюджета (государственной казны), например: формирование доходов бюджета и осуществление расходов бюджета, предоставление государственного кредита.

Государство в целом как субъект финансового права имеет целый ряд отличительных признаков: государство является сложносоставным субъектом финансового права; Российская Федерация как субъект финансового права обладает нередко одновременно суверенными правами в области финансов и правами собственника; субъекты РФ как субъекты финансового права

не обладают суверенитетом, но обладают таким свойством, как суверенность, что позволяет им иметь многие права и обязанности в финансовой сфере; государство как субъект финансового права отличается от всех остальных в системе субъектов тем, что выступает в конкретном правоотношении через компетентные органы.

Государство обладает финансовой правосубъектностью, которая представляет собой сложную правовую категорию, элементами которой являются правоспособность, дееспособность и деликтоспособность [3, с. 80, 100].

При этом финансовая правоспособность государства – это его способность иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные в законе.

Финансовая дееспособность государства включает в себя следующие элементы: способность государства приобретать финансовые права; способность государства исполнять финансовые обязанности; способность государства самостоятельно нести финансово-правовую ответственность (финансовая деликтоспособность).

Специфика финансовой правосубъектности государства проявляется в том, что правоспособность и дееспособность государства в области финансов слиты воедино. Государство способно иметь права и нести обязанности, которые само для себя установило. Государство является деликтоспособным субъектом финансового права, т.е. несет финансово-правовую и политическую ответственность.

Несмотря на это, совокупность прав и обязанностей государства в области финансов определяется его компетенцией, которая может быть реализована государственными органами.

Сегодня судебная практика иллюстрирует случаи участия государства как субъекта бюджетного права, компетенция которого реализуется посредством деятельности уполномоченных в области финансов государственных органов. Однако судебная практика за последние годы определяет участвовавшие случаи предъявления исков к казне государства (РФ), Минфину РФ, где не всегда от имени первого может выступать Минфин РФ. Другими словами, речь идет о категории дел, в которых Минфин РФ выступает ненадлежащим ответчиком.

К примеру, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ не согласилась с выводами суда первой инстанции по делу о возмещении вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом.

Доводами Судебной коллегии по граждан-

ским делам ВС РФ стали нормы Постановления Правительства РФ «О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц, в связи с их участием в борьбе с терроризмом» от 21.02.2008 № 105. Согласно Постановлению Правительства РФ, выплаты производятся в пределах средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на соответствующий год федеральным органом исполнительной власти, участвующим в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, на финансовое обеспечение расходов, осуществляемых в рамках специальных программ и мероприятий.

В связи с этим, Минфин РФ не является федеральным органом исполнительной власти, участвующим в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом и получателем средств бюджета, выделяемых на финансовое обеспечение данного вида расхода. Поэтому надлежащим ответчиком является Минобороны РФ как главный распорядитель средств федерального бюджета и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, участвующий в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом [4, с. 6].

Иначе говоря, судебная практика дает нам примеры о категориях дел, в которых государство является деликтоспособным субъектом бюджетного права, но и случаи, когда уполномоченный орган государственной власти, выступающий от имени государства, может быть ненадлежащим ответчиком [5, с. 7].

Компетенция Российской Федерации в бюджетном праве представляет собой совокупность властных полномочий Российской Федерации, детерминированных предметами ведения.

Предметами ведения Российской Федерации в области бюджета являются: федеральный бюджет, федеральные фонды регионального развития.

Итак, как уже было упомянуто выше, в бюджетном законодательстве не разграничиваются полномочия Российской Федерации как субъекта бюджетного права и полномочия федеральных органов власти как самостоятельных субъектов бюджетного права. Несмотря на отсутствие подобных ограничений в действующем российском законодательстве, право Российской Федерации на собственный бюджет является комплексным и включает в себя совокупность следующих правомочий: право на получение доходов; право на осуществление расходов из федерального бюджета; право на получение источников финансирования дефицита федерального бюджета; право на создание в федеральном бюджете бюджетных

фондов. Более того, право Российской Федерации на федеральный бюджет как суверенное право включает и ее право на рассмотрение и утверждение бюджета [6].

Российская Федерация как собственник федерального бюджета создает необходимые фонды для использования средств бюджета. Сюда относятся: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития. Данные фонды формируются в федеральном бюджете и могут быть рассмотрены как фонды регионального развития по той причине, что их целью является поддержание экономики субъектов РФ и муниципальных образований.

Реализация бюджетной компетенции Российской Федерации представляет собой применение полномочий Российской Федерации в области бюджета компетентными государственными органами, выступающими от имени Российской Федерации для достижения целей Российской Федерации [7].

Механизм реализации бюджетной компетенции Российской Федерации – это реализация компетентными органами полномочий Российской Федерации, осуществляемых в рамках бюджетного правоотношения посредством определенных способов, а также стадий, на которых эти средства и способы срабатывают.

Стадии в механизме реализации бюджетной компетенции Российской Федерации – это правоотношения, в рамках которых работают способы и средства реализации. Стадии в механизме реализации бюджетной компетенции государства предопределены к конкретным случаям реализации бюджетных полномочий. Так, *стадией реализации полномочия* Российской Федерацией на получение бюджетных доходов является правоотношение по зачислению средств на единый счет федерального бюджета, в котором участвуют, с одной стороны, Российская Федерация, с другой – Банк России, коммерческий банк.

Стадией реализации полномочия Российской Федерации на осуществление расходов является правоотношение, которое возникает в процессе списания средств с единого счета бюджета в Банке России. Российская Федерация реализует бюджетное полномочие на рассмотрение и утверждение бюджета в рамках бюджетно-процессуального правоотношения как стадии. Способы реализации бюджетных полномочий Российской Федерации представляют собой приемы, методы, обеспечивающие механизм реализации. Способами реализации полномочия Российской Федерации на получение доходов

являются: аналитический учет, бухгалтерский учет. Способами реализации бюджетного полномочия Российской Федерации по осуществлению расходов является бюджетный учет. При реализации полномочия Российской Федерации по формированию фондов в бюджете способами являются бюджетный учет, а также правила, установленные в Методиках распределения средств из федеральных и региональных фондов. При реализации права Российской Федерации на получение источников финансирования дефицита федерального бюджета срабатывает такой способ, как бюджетный учет. При реализации права Российской Федерации на утверждение федерального бюджета срабатывают такие способы, как согласительные процедуры.

Средства в механизме реализации бюджетной компетенции Российской Федерации показывают, посредством чего приводятся в действие бюджетные полномочия Российской Федерации. Средствами в механизме реализации бюджетной компетенции Российской Федерации применительно к различным полномочиям Российской Федерации являются: единый счет федерального бюджета, код бюджетной классификации, лицевой счет получателя или распорядителя бюджетных средств.

Суммируя изложенное выше, можно констатировать тот факт, что государство как субъект финансового, а равно и бюджетного права является самостоятельным и сложным субъектом. Данный субъект по своей природе, и в рамках научной чистоты, должен иметь признаки, которые четко формировали бы его правовой статус. Такими признаками являются : наличие у субъек-

ектов права суверенных прав в области бюджета; наличие у субъекта права собственности на средства федерального бюджета (государственной казны). В связи с этим и в науке, и в законодательстве необходимо признать тот факт, что реализовывать права суверена и собственника в рамках бюджетно-правовой компетенции может только государство в целом, а не государственный орган. Что подтверждает факт существования государства как субъекта финансового права.

### Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации часть 1 п. 4 ст. 7, ст. 49, 54, 84, 133, 134, 135: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. с изм. и доп. от 2013 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823. – СПС «Гарант». – М., 2013.
2. Бобкова Л.Л. Государство как субъект бюджетного права. – Воронеж, 2007. – С. 17, 19.
3. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М., 2001. – С. 100, 80.
4. Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 1 июня 2012 № 11-КГ12-6 // Бюллетень. – 2013. – № 3.
5. Постановление Пленума ВС РФ «О практике применения судами норм главы 18 УПК РФ, регламентирующих реабилитацию в уголовном судопроизводстве» от 29.11.2011 // Бюллетень. – 2012. – № 1.
6. Карасева М.В. Финансовое право России. – М., 2011. – С. 54–56.
7. Крохина Ю.А. Бюджетное право России. – М., 2010. – С. 96–118.