

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

*Х. В. Пешкова\**

### КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА

Вопрос о субъектах права является одним из важнейших вопросов бюджетно-правовой теории — раздела финансово-правовой науки, касающегося бюджетного устройства государства. Внимание к проблеме субъектов бюджетного права — их видам, особенностям правового статуса — было привлечено еще в советский период.<sup>1</sup> И в настоящее время концепция субъекта бюджетного права и бюджетных правоотношений выступает на передний план.<sup>2</sup> Столь значительный интерес ученых к данной проблеме обусловлен возложением на субъектов бюджетного права бремени по реализации задач и функций бюджетного устройства государства, имеющими место противоречиями в сфере бюджетно-финансовой политики, координации и управления государственными финансами.

Субъектами бюджетного права — обозначим их как «субъекты бюджетного устройства» в силу непосредственной нацеленности бюджетного права на формулирование режимных характеристик именно бюджетного устройства — считаются те субъекты, которые наделены бюджетной правосубъектностью, позволяющей им участвовать в бюджетных правоотношениях.

---

\* Пешкова Христина Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин факультета подготовки специалистов для судебной системы Центрального филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия».

© Х. В. Пешкова, 2010

E-mail: Peshkova1@yandex.ru

<sup>1</sup> *Воронова Л. К.* Некоторые вопросы бюджетных прав союзных республик // Вопросы советского финансового права. Труды ВЮЗИ. М., 1967. Т. 9. С. 99–120; *Гурвич М. А.* К вопросу о бюджетных правах союзных республик // Советское государство и право. 1950. № 1. С. 28–36; *Пискотин М. И.* Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. М., 1961; *Химичева Н. И.* Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.

<sup>2</sup> *Жадобина Н. Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и его структура // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 135–141; *Крохина Ю. А.* 1) О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 44–50; 2) Вопросы бюджетно-правового статуса Российской Федерации // Право и политика. 2001. № 6. С. 20–26; *Пешкова Х. В.* К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений // Финансовое право. 2006. № 9. С. 10–14; *Поветкина Н. А.* Правовые основы бюджетной компетенции субъектов РФ // Там же. 2002. № 4. С. 16–21.

Согласно теории права правосубъектность в широком смысле — это способность быть субъектом права.<sup>3</sup> Правосубъектность применительно к субъектам бюджетного права носит специальный характер, означая способность быть субъектом конкретной группы общественных отношений — бюджетных правоотношений. Бюджетная правосубъектность отражает роль ее носителей в осуществлении государством и муниципальными образованияами бюджетной деятельности. Отсюда особенности содержания элементов бюджетной правосубъектности. Правосубъектность складывается из трех элементов: правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Правоспособность субъектов бюджетного права (бюджетная правоспособность) означает их способность иметь бюджетные полномочия, т. е. реализовывать субъективные права и нести юридические обязанности, так или иначе связанные с бюджетной деятельностью и реализацией режима бюджетного устройства государства. Правоспособность служит условием вступления субъектов в конкретные правоотношения, предпосылкой реализации сторонами правоотношений конкретных прав и обязанностей относительно элементов бюджетного устройства. Бюджетная дееспособность — это способность реализовать бюджетные права и нести юридические обязанности, своими действиями порождать юридически значимые последствия. И, наконец, бюджетная деликтоспособность — это способность нести юридическую ответственность за свои действия. Она обусловлена бюджетной правосубъектностью и дееспособностью, будучи производна от реализации прав и обязанностей.

Таким образом, бюджетная правосубъектность представляет собой основанную на нормах бюджетного права способность соответствующих субъектов выступать субъектами бюджетного права, т. е. иметь и реализовывать бюджетные полномочия, нести ответственность в соответствии с законодательством. Важным свойством правосубъектности, в том числе и бюджетной, является ее гарантированность государством. Это подразумевает неукоснительное подчинение реализации полномочий субъектов нормам бюджетного права, подкрепляемое механизмом привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства; формулирование в нормативных установлениях правил, принципов, касающихся деятельности субъектов.

Следует разграничивать понятия «субъекты бюджетного права» и «субъекты бюджетных правоотношений». В первом случае речь идет о лице, обладающем правосубъектностью, рассматриваемом в качестве потенциального участника бюджетных правоотношений; во втором — о непосредственных участниках конкретных отношений. Указанное разграничение особенно ярко прослеживается на примере бюджетно-процессуальных прав и отношений. Являясь субъектами процессуальных прав, например, права на рассмотрение и утверждение бюджетов, Российская Федерация, ее субъекты не являются непосредственными участниками соответствующих бюджетных процессуальных отношений. Субъектами таких правоотношений выступают уполномоченные органы — законодательные (представительные) органы власти, осуществляющие действия по рассмотрению и утверждению бюджета. Получается, что состав участников конкретных бюджетно-процессуальных отношений несколько отличается от состава субъектов бюджетно-процессуальных прав, на основе которых они возникают.<sup>4</sup> Отсюда можно судить о разнородном составе субъектов бюджетного права, разграничении между ними бюджетных полномочий в соответствии с целями и задачами бюджетного устройства.

---

<sup>3</sup> *Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1996. С. 187.*

<sup>4</sup> *Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права. СПб., 2003. С. 136.*

Выделяются следующие виды субъектов бюджетного права, деятельность которых так или иначе связана с реализацией режимных характеристик бюджетного устройства государства в целом: публично-правовые образования; органы государственной власти и органы местного самоуправления; Банк России; бюджетные учреждения. В целом субъекты бюджетного права можно разделить на публично-правовые образования и коллективные субъекты.

Термин «публично-правовые образования» является довольно новым для российского законодательства (но не для бюджетно-правовой теории). Он появился в Бюджетном кодексе РФ в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».<sup>5</sup> Ранее в финансово-правовой литературе в основном употреблялся термин «общественно-территориальные», реже — «политико-территориальные» «образования».<sup>6</sup> Исходя из сложившейся теории и практики, под публично-правовыми образованиями понимаются государство и муниципальные образования. Государство применительно к Российской Федерации представлено самой Российской Федерацией в целом и ее субъектами — составными частями федеративного государства. Муниципальные образования рассматриваются самостоятельными субъектами, исходя из провозглашенной Конституцией РФ самостоятельности местного самоуправления (ст. 130, 132).

Коллективные субъекты бюджетного права представляют собой организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные бюджетными полномочиями, выступающие в отношениях с другими субъектами персонифицированно, как единое целое.<sup>7</sup> К коллективным субъектам бюджетного права относятся органы государственной власти и местного самоуправления, Банк России, бюджетные учреждения — получатели бюджетных средств. К данной группе субъектов бюджетного права следует также отнести государственные внебюджетные фонды, выступающие участниками бюджетного процесса, исходя из ст. 146, 152 БК РФ.<sup>8</sup>

Следует заметить, что в литературе неоднократно поднимался вопрос о рассмотрении физических лиц в качестве субъектов бюджетного права<sup>9</sup> — в аспекте получения ими средств из бюджета в виде бюджетных ассигнований. Это отчасти объясняется положениями бюджетного законодательства: например, ст. 78 БК РФ предусматривает предоставление из бюджета субсидий физическим лицам. Такое положение закона ставит вопрос: можно ли физических лиц рассматривать в качестве субъектов бюджетного права — получателей бюджетных средств? С принятием вышеупомянутого Федерального закона вопрос относительно субъектов бюджетного права, могущих выступать в качестве получателей бюджетных средств, разрешен окончательно. Согласно ст. 6 БК РФ получатель бюджетных средств — это орган государственной власти

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

<sup>6</sup> *Пешикова Х. В.* Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. М., 2010. С. 130–132.

<sup>7</sup> *Финансовое право: Учебник / Под ред. М. В. Карасевой.* М., 2006. С. 118–124.

<sup>8</sup> В литературе к коллективным субъектам иногда относятся и публично-правовые образования (*Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева.* С. 186–187).

<sup>9</sup> Вопросы участия данных субъектов в отношениях по поводу получения бюджетных ассигнований рассматриваются в следующих работах: *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 119, 126, 131; *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 135, 140–141.

(государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено Бюджетным кодексом РФ. Получается, действующая редакция Бюджетного кодекса РФ не признает физических лиц в качестве получателей бюджетных средств. Проблему роли физических лиц в развитии бюджетных правоотношений проясняют понятия, предусмотренные опять же ст. 6 БК РФ: «расходные обязательства», «публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства», «денежные обязательства». По определению ст. 6 БК РФ денежные обязательства представляют собой «обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения». Таким образом, денежные средства из бюджета предоставляются физическим и юридическим лицам в рамках исполнения обязанностей получателей бюджетных средств и минуя необходимость наделения физических и юридических лиц статусом «получателей бюджетных средств» (исходя из буквального толкования ст. 6 БК РФ). Средства бюджета предоставляются физическим и юридическим лицам частноправового статуса в рамках гражданско-правовых отношений, трудовых отношений, отношений социального обеспечения и других отношений. Из констатированного следует отсутствие целесообразности (и возможности!) рассматривать физических лиц в качестве субъектов бюджетного права.

Соответственно разным ролям субъектов бюджетного права в реализации режимных характеристик бюджетного устройства различается и их правосубъектность — ее объем и содержание. Самый большой объем правосубъектности у публично-правовых образований, а также органов власти, в лице которых они выступают в бюджетных правоотношениях. Публично-правовые образования наделены правом на бюджет — централизованный фонд денежных средств, сосредоточивающий основной объем ресурсов для реализации задач и функций государства. Реализация этого права составляет суть бюджетной деятельности, отношения которой выступают предметом регулирования бюджетного права. Другое важное полномочие публично-правовых образований — регулирование самой бюджетной деятельности. Само бюджетное устройство подвержено регулиющему влиянию государства как публично-правового образования. Иные субъекты бюджетного права подчинены регулирующей воле публично-правовых образований.

Несмотря на явные различия объема и содержания правового статуса субъектов бюджетного права, эти субъекты можно характеризовать некоторыми общими чертами.

Во-первых, право-, де-, деликтоспособность субъектов бюджетного права обусловлены бюджетным устройством государства — властного суверенного субъекта, формулирующего в нормативном порядке границы поведения иных субъектов. В реализации режимных характеристик бюджетного устройства (формировании доходов, осуществлении расходов, исполнении бюджета и т. д.) принимают участие субъекты бюджетного права.

Во-вторых, большинство субъектов бюджетного права, за исключением бюджетных учреждений, выступающих в качестве получателей бюджетных средств, осуществляет

властно-принудительные действия, так или иначе связанные с бюджетом как элементом структуры бюджетного устройства государства — его формированием, распределением, использованием от лица публично-правовых образований.

Таким образом, состав субъектов бюджетного права неоднороден. В то же время основными субъектами бюджетного права являются публично-правовые образования, выступающие в лице уполномоченных органов. Это объясняется нацеленностью бюджетно-правового регулирования на упорядочение бюджетного устройства и организации в целях этого бюджетной деятельности, субъектами которой выступают именно государство и муниципальные образования. Другие субъекты, в том числе бюджетные учреждения, могут быть тем или иным образом связаны с бюджетной деятельностью государства и муниципальных образований, например, в части сметно-бюджетного финансирования, получения средств из бюджета, выражающих функции распределения и использования средств публичного бюджетного фонда.

Под публично-правовыми образованиями как субъектами бюджетного права понимаются целостные обособленные составные части территории государства, имеющие сходные природные, социально-экономические, демографические, исторические характеристики, наделенные определенной компетенцией в рамках бюджетной деятельности государства.

Государство в целом также рассматривается как публично-правовое образование. При его анализе в таком качестве учитываются всеохватывающий характер власти, суверенные регулятивные полномочия. Особый статус государства, с одной стороны, требует централизации значительного объема ресурсов, с другой стороны, позволяет (и обязывает!) оказывать широкомасштабную поддержку публично-правовым образованиям нижестоящего порядка (например, в рамках межбюджетных отношений).

Государство является субъектом бюджетного (финансового) права не только в целом, но и в своих частях.<sup>10</sup> Разделение территории государства на отдельные части нацелено на то, чтобы оно могло наиболее эффективно осуществлять суверенную власть: «Государственная территория бывает обыкновенно так обширна, что для политического управления в ней принимаются различные подразделения»<sup>11</sup> — публично-правовые образования. В целях создания финансовой базы эффективного функционирования этих «подразделений», реализации ими задач и функций государства на территориальных уровнях и устанавливается распределение средств и обязательств между бюджетами разных уровней бюджетной системы, в том числе в виде разграничения доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджета, межбюджетных трансфертов, разграничения соответствующей компетенции и т. д.

Следует отметить, что состав публично-правовых образований в рамках государства как целостного образования обуславливается государственным устройством, точнее, бюджетным устройством государства. В унитарных государствах (Китай, Англия, Франция, Италия и др.) бюджетная система, входящая в состав бюджетного устройства, включает два звена: государственный и местные бюджеты. Соответственно, в состав публично-правовых образований — субъектов бюджетного права — входят само государство, а также муниципальные территории. В федеративных государствах (Российская Федерация, США, ФРГ и т. д.) бюджетная система включает три звена: государственный (федеральный) бюджет; бюджеты членов Федерации; местные

<sup>10</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. С. 111.

<sup>11</sup> Блончли. Общее государственное право. М., 1865. Т. 1. С. 195.

бюджеты. Соответственно, в федеративных государствах территориальные образования подразделяются на три уровня: Федерация, члены Федерации (ланды (земли) — в ФРГ, штаты — в США, провинции — в Канаде), а также муниципальные территории. Применительно к российскому государству субъектами бюджетного права являются публично-правовые образования следующего терминологического обозначения: Российская Федерация; субъекты РФ; муниципальные образования.

Публично-правовые образования как субъекты бюджетного права, в деятельности которых реализуются режимные характеристики бюджетного устройства, обладают следующими признаками.

Во-первых, публично-правовые образования характеризуются фиксированными границами территории в составе государства, в пределах которой они реализуют свои бюджетные полномочия в соответствии с целями и задачами государства.

Во-вторых, каждое публично-правовое образование имеет собственный бюджет, занимающий самостоятельное место в бюджетном устройстве государства. *Наличие бюджета в его правовом, материальном и экономическом значениях предопределяет содержание бюджетно-правового статуса публично-правовых образований.*

Рассмотрим подробнее правовой статус публично-правовых образований, реализуемый ими в бюджетных правоотношениях, являющихся организационной составляющей бюджетного устройства. В литературе подчеркивается существование наряду с общим статусом субъектов права статуса специального — отражающего особенности положения субъекта в конкретной сфере общественных отношений. Применительно к бюджетным отношениям статус их субъектов — публично-правовых образований — трактуется как «бюджетно-правовой».<sup>12</sup> Он вбирает их характеристики, проявляемые в рамках бюджетной деятельности. *Бюджетно-правовой статус публично-правового образования* — составная часть статуса публично-правового образования, заключающая в себе особенности его правового положения в бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, соответственно, связанная с реализацией функций формирования, распределения и использования публичного бюджетного фонда как составного элемента бюджетного устройства. Согласно сложившейся теории в структуру правового статуса включаются различные *элементы*: права и обязанности (полномочия); юридические гарантии; интересы субъектов права; предметы ведения; ответственность; правовые принципы.<sup>13</sup>

Для обозначения правового статуса публично-правовых образований в бюджетной деятельности используется также термин «бюджетная компетенция». Содержание этого термина оценивается неоднозначно. В состав «компетенции» включаются предметы ведения, функции, основные направления деятельности субъекта права. В компетенцию также входят права и обязанности (полномочия) субъектов, составляющие «ядро» их правового статуса. Эти права и обязанности выражают специфику положения субъектов права в той или иной группе общественных отношений. Поэтому предлагается рассматривать бюджетную компетенцию публично-правовых образований в аспекте именно прав и обязанностей.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Жадобина Н. Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и его структура. С. 136.

<sup>13</sup> Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 147; Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 59; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 125.

<sup>14</sup> Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 44; Крохина Ю. А. Вопросы бюджетно-правового статуса Российской Федерации. С. 20; Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. С. 49, 58.

Субъективное право представляет собой меру возможного или дозволенного поведения лица, установленную законом. Юридически возможное поведение имеет три формы проявления: а) возможность субъекта вести себя активно; б) возможность требовать от обязанного лица совершения активных действий или воздержания от действий; в) право обратиться за защитой своего права в соответствующие органы.<sup>15</sup>

Применительно к публично-правовым образованиям — субъектам бюджетного права — указанные формы поведения проявляются следующим образом (на примере межбюджетных отношений). Во-первых, Российская Федерация уполномочена предоставлять межбюджетные трансферты из бюджета в соответствии со ст. 129 БК РФ (активные действия). Во-вторых, выделяя межбюджетные трансферты, Российская Федерация имеет право требовать от их получателей соблюдения установленных законом условий получения бюджетных средств, в том числе использовать их по целевому назначению (требование активных действий от иных лиц). В-третьих, существуют различные способы охраны бюджетных прав субъектов отношений и бюджетной дисциплины (приостановление выделения бюджетных средств, привлечение к ответственности и т. д.) (ст. 7, 129, 130 БК РФ).

Юридическая обязанность — это мера должного поведения обязанного субъекта, обусловленная требованием закона и обеспеченная возможностью применения государственного принуждения.

Юридическая обязанность также имеет несколько форм проявления: а) необходимость совершать активные действия; б) обязанность пассивного поведения в предусмотренных законом случаях; в) необходимость отреагировать на требования управомоченных лиц; г) обязанность нести юридическую ответственность при наличии состава правонарушения.<sup>16</sup>

Например, публично-правовые образования несут так называемые расходные обязательства — обязательства предоставить юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям, иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ). Эти обязанности реализуются за счет активного поведения соответствующих субъектов в рамках исполнения бюджета. И другой пример. Пассивное поведение субъектов выражается в воздержании от тех или иных действий. Так, ст. 31 БК РФ предусматривает недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов. Можно привести и иные примеры форм проявления юридических обязанностей субъектов бюджетных правоотношений. Счетная палата РФ как субъект бюджетного контроля обязана отреагировать на требования управомоченных лиц: обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты РФ подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ст. 10 Федерального закона от 11 января 1995 г. (в ред. от 9 февраля 2009 г.) «О Счетной палате РФ»<sup>17</sup>). Бюджетный кодекс РФ также предусматривает привлечение к ответственности за нарушение бюджетного законодательства виновных субъектов (ст. 281–306).

<sup>15</sup> *Общая теория права и государства* / Под ред. В. В. Лазарева. С. 185.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2007. № 31. Ст. 4011.

Следует заметить, что *юридические права и обязанности публично-правовых образований, в том числе и в бюджетных правоотношениях, в большинстве случаев совпадают*,<sup>18</sup> что можно рассматривать как специфику правового статуса субъектов бюджетного устройства. Это объясняется тесной связью их прав с задачами и функциями государства, что делает обязательной реализацию полномочий. Например, распределение межбюджетных трансфертов в различных формах (дотации для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований, субвенции для финансового обеспечения делегированных полномочий и т. д.) следует относить не только к правам, но и к обязанностям публично-правовых образований (ст. 7–9, 129 БК РФ). Ведь любое государство должно стремиться обеспечить экономическое благосостояние и целостность территории, эффективно исполнять задачи и функции как на федеральном, так и на территориальных уровнях. Этому способствует распределение бюджетных средств между бюджетами бюджетной системы в форме дотаций, субсидий, субвенций. И другой пример. Право публично-правового образования на бюджет является одновременно и его обязанностью рассмотреть и утвердить бюджет как правовой акт (ст. 7–9, 153 БК РФ). Это объясняется тем, что при отсутствии бюджета вряд ли возможно исполнить расходные обязательства — профинансировать задачи и функции государства.

*Идея совпадения прав и обязанностей как элемента правового статуса поддерживается и законодателем.* Так, исходя из ст. 31 БК РФ, устанавливающей принцип самостоятельности бюджетов, законодатель «совмещает» права и обязанности: право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств и т. д.

В то же время специалисты отмечают возможность существования «раздельных» прав и обязанностей.<sup>19</sup> Например, по современному законодательству соблюдение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 130 БК РФ) является не правом, а, скорее, обязанностью субъектов РФ и муниципальных образований. На отнесение отдельных аспектов компетенции субъектов бюджетного права именно к обязанностям указывают и другие примеры законодательной практики: установление обязанности субъектов РФ возратить суммы неиспользованных в предыдущем финансовом периоде субсидий и субвенций, выделенных им из федерального бюджета, обязанность Центрального банка РФ предоставлять отчеты Федеральному казначейству и т. д.<sup>20</sup>

Таким образом, анализ законодательной практики свидетельствует о существовании прав и обязанностей в «чистом виде». Однако следует констатировать, что примеры совпадения прав и обязанностей более распространены, это позволяет охватывать их единым понятием — «бюджетные права» («бюджетные полномочия»)<sup>21</sup> Полномочия

<sup>18</sup> Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. С. 91.

<sup>19</sup> Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 44; Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. С. 47.

<sup>20</sup> Например, п. 7 ст. 14, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 20, ст. 22, п. 4 ст. 25, п. 1–3 ст. 27 Федерального закона от 24 июля 2007 г. (в ред. от 30 дек. 2008 г.) «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995; 2008. № 10. Ч. 1. Ст. 894.

<sup>21</sup> Белькович Н. П., Шаврин В. А. Местное хозяйство и местные бюджеты СССР. М., 1938. С. 29; Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 43; Воронова Л. К. Некоторые вопросы бюджетных прав союзных республик. С. 102; Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 126;



публично-правовых образований в бюджетной сфере обусловлены разграничением их бюджетной компетенции, на что, в свою очередь, оказывает влияние федеративное устройство государства.

Бюджетные полномочия публично-правовых образований условно можно разделить на три группы:

а) *имущественные права* — право собственности на бюджетные средства как часть казны (ст. 214, 215 ГК РФ);

б) *права, относящиеся «строго» к бюджетным*, — суверенные права государства в бюджетной сфере (право на бюджет, право рассмотрения и утверждения бюджета и другие права публично-правовых образований в сфере бюджетной деятельности (ст. 7–9, 14–16, 31 БК РФ));

в) так называемые «регулирующие» полномочия, заключающиеся в нормативной правовой регламентации бюджетных отношений (ст. 7–9 БК РФ).

Условность разграничения указанных полномочий объясняется следующим образом. Бюджетные права публично-правовых образований предопределены имущественным правом собственности на бюджетные средства (ст. 214, 215 ГК РФ).<sup>22</sup> Это означает, что в принципе предоставление тех или иных бюджетных прав публично-правовым образованиям предполагает предварительное наделение их имущественными правами, без чего невозможно осуществление первых.<sup>23</sup> Иными словами, наличие имущества (бюджета как фонда денежных средств) создает «почву» реализации полномочий публично-правовых образований в бюджетной сфере. Так, суверенное право Российской Федерации на собственный бюджет есть одновременно и право государственной собственности, поскольку, исходя из ст. 214 Гражданского кодекса РФ, средства соответствующего бюджета составляют государственную казну.<sup>24</sup> Получается, что, например, Российская Федерация, являясь субъектом бюджетных прав, выступает одновременно как государство-суверен и как государство-казна.

Следует обратить внимание на то, что субъектами прав (и, соответственно, правоотношений!), связанных с бюджетом, не всегда являются публично-правовые образования. Традиционно субъектами процессуальных прав на рассмотрение и утверждение бюджетов, а также отчетов об их исполнении признаются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования; субъектами же прав на составление проектов бюджетов, их исполнение и контроль — представительные и исполнительные органы власти. Это объясняется тем, что именно на государство в целом возложены права, носящие суверенный характер, — как материальные, так и процессуальные. На органы власти возлагаются так называемые «несуверенные» полномочия в области бюджета. Это соответствует организации их деятельности в соответствии с компетенцией, которой их наделяет государство.<sup>25</sup>

Анализ отдельных характеристик правового статуса субъектов бюджетного права позволяет сформулировать следующие выводы. Основными субъектами бюджетного права являются публично-правовые образования, поскольку их полномочия

---

Пискотин М. И. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. С. 43; Химичева Н. И. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. Саратов, 1964. С. 7.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>23</sup> Белькович Н. Н., Шаврин В. А. Местное хозяйство и местные бюджеты СССР. С. 29.

<sup>24</sup> Финансовое право: Учебник / Под ред. М. В. Карасевой. С. 111–113.

<sup>25</sup> Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права. С. 135.

непосредственно связаны с бюджетами — «элементарными» звеньями бюджетного устройства. Деятельность иных субъектов (органов власти, бюджетных учреждений) выполняет вспомогательную роль в реализации режима бюджетного устройства. Бюджетное устройство государства как специфическая сфера функционирования финансово-бюджетных отношений имеет обуславливающее значение для содержания прав и обязанностей уполномоченных субъектов.