

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

М. В. Карасёва,

*доктор юридических наук, профессор
Воронежского государственного университета*

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО: НОВЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

Бюджетное право — подотрасль финансового права, которая является предметом исследования финансово-правовой науки. Однако, к сожалению, бюджетно-правовая теория до сих пор развита очень слабо. Достаточно сказать, что правовые конструкции «расходное обязательство», «бюджетное обязательство», вошедшие в бюджетно-правовую практику с 2005 г. и определившие механизм построения расходов бюджета, были разработаны не финансово-правовой наукой. Отсутствие развитой бюджетно-правовой теории не позволяет финансово-правовой науке и по сей день осуществить логическую систематизацию бюджетного права. Впечатление такое, что в деле создания стройной бюджетно-правовой теории финансово-правовая наука зашла в тупик. Представляется, что выход из такой ситуации требует изменения парадигмы бюджетно-правового мышления.

На протяжении всей истории бюджетно-правовых исследований бюджетное право рассматривалось как властеправо. 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. В финансово-правовой науке до последнего времени оставался незамеченным тот факт, что бюджет — это публичное имущество. Что касается финансового законодательства, то ни один нормативный акт не содержит упоминания об имущественной характеристике бюджета.

Одной из причин того, что в финансовом праве вопрос о праве бюджетной собственности государства как властвующего субъекта практически не ставился, является современная гражданско-правовая доктрина.

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 сегодня не решается однозначно. Доминирующей является точка зрения о том, что не всякое имущество является объектом права собственности, а лишь то, которое является вещью. Имущество, не являющееся вещью, не является и объектом права собственности, а лишь объектом обязатель-

ственных прав¹. Реже встречается мнение о том, что право собственности существует на вещи и иное имущество, в том числе имущественные права².

Учитывая, что бюджет (бюджетные средства)³ не является вещью, а лишь некоторой формой объективации безналичных денег, вопрос о праве собственности государства как властвующего субъекта на бюджетные средства требует особых подходов.

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 зависимости от принадлежности объекта этого права к вещи. Подходы к решению этого вопроса в финансовом праве как праве публичном должны быть иные. Они должны быть связаны 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 достоянием⁴. Это означает, что бюджет есть объект доступности и притязания всего народа, населения определенной территории на обладания этим благом⁵. Назначение этого блага — обеспечить публичные интересы. Соответственно этому весь народ вправе претендовать на справедливое распределение этого блага таким образом, чтобы публичные интересы за счет этого блага 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 (производно-

¹ 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. Проценты по денежным обязательствам. М., 2003. С. 17, и др.

² См., например: Агарков М. И. Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 2002. Т. 1. 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.

³ Здесь и в последующем мы будем использовать понятия «право собственности на средства бюджета» и «право собственности на бюджет» как идентичные. Это объясняется тем, что в материальном смысле эти понятия взаимозаменяемы, так как бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, т.е. средства бюджета и составляют бюджет в материальном смысле.

⁴ 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. 132). Как общественное достояние рассматривает бюджетные средства союз налогоплательщиков (см.: Канатик Н. Плати и контролируй. Союз налогоплательщиков хочет знать, как расходуются народные деньги // Рос. газета. 2006. 8 дек.

⁵ См.: Мазаев В. Д. Указ. соч. С. 138.

го от народного суверенитета)⁶ 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.

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 безналичных 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 лишь права требования к Банку России как банку, обслуживающему единый счет бюджета (ст. 244 БК РФ). Соответственно государство как суверен в реализации своей бюджетной компетенции зависимо от одного из органов — Центрального банка РФ. Фактически получается, что государство для реализации своих бюджетных полномочий должно обращаться за содействием к Центральному банку РФ, 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.

В связи с отмеченным и, главным образом, исходя 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. № 12-П. Суд отметил: «Статус субъектов РФ и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов бюджетных правоотношений) обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств...»⁷. Примечательно и то, что Постановление КС РФ от 15 де-

⁶ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 54—55.

⁷ Рос. газета. 2004. 25 июня.

кабря 2006 г. № 10-П 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 РФ⁸.

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, находящееся в собственности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Нет и других норм, позволяющих характеризовать право собственности государства на бюджет в объективном смысле⁹. Это, 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, выступающего 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 определен-

⁸ См.: Рос. газета. 2006. 21 дек.

⁹ Понятие «собственный бюджет», используемое сегодня в ст. 14 и 15 БК РФ, призвано отразить не право собственности на бюджет, а лишь наличие у субъектов РФ и муниципальных образований фондов, которые предназначены для исполнения их (этих субъектов) расходных обязательств.

ного поведения от обязанных лиц»¹⁰. 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 единый счет бюджета (ст. 244 БК РФ).

Таким образом, неотвратимость признания за государством как властвующим субъектом права собственности на бюджет автоматически ведет к необходимости признания *объектом этого права не какую-либо вещь, а прав требования государства к ЦБ РФ как банку, обслуживающему единый счет бюджета*¹¹.

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 имуществом¹².

Нельзя не заметить, что в финансово-правовой науке уже предпринимались попытки охарактеризовать право бюджетной собственности государства как право субъективное¹³.

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. Однако 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 органы¹⁴. В связи с этим «только раскрывая конкретное содержа-

¹⁰ См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. М., 2002. Т. 1. С. 296.

¹¹ 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 в ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод понятие имущество «... имеет автономное значение, которое не ограничивается собственностью на физические вещи. Оно является независимым от формальной классификации в национальном праве: некоторые другие права и интересы, составляющие активы, могут рассматриваться как право собственности...».

¹² См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. Т. 1. С. 489.

¹³ См.: Беспалова А. И. К вопросу о непосредственном осуществлении государством правомочий собственника // Учен. зап. Казан. гос. ун-та. Алма-Ата, 1970. Т. 10, Сер. юридическая. Вып. 10, ч. 1. С. 370; Карасёва 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.

¹⁴ См.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 351; Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1987. С. 94—99.

ние прав и обязанностей этих органов по управлению государственной собственностью, мы можем раскрыть содержание права собственности самого государства»¹⁵.

Итак, возникает вопрос: какие органы, выступающие от имени государства как властвующего 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 (ст. 153 БК РФ). 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. казны¹⁶. 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 средствами¹⁷. А еще точнее — «осуществляют выработку воли соответствующего общественно-территориального образования на распоряжение бюджетными средствами»¹⁸.

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 отлично 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»¹⁹, 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, что нашло отражение в бюджетном законе. Иначе говоря, правомочие пользования бюджетными средствами имеет место на стадии исполнения бюджета.

¹⁵ Венедиктов А. В. Указ. соч. С. 351.

¹⁶ См.: Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. С. 97.

¹⁷ См.: Беспалова А. И. Указ. соч. С. 381—382; Пауль А. Г. Указ. соч. С. 26.

¹⁸ См.: Пауль А. Г. Указ. соч. С. 26; Карасёва М. В. Бюджетное и налоговое право России. М., 2003. С. 13.

¹⁹ Гражданское право: Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1996. С. 327. Т. 1.

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, 244 БК РФ, правомочие пользования средствами федерального бюджета от имени Российской Федерации как собственника этих средств осуществляет Федеральное казначейство.

Согласно ст. 243 БК РФ и абз. 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 данной операции государство пользуется средствами федерального бюджета, непосредственно перечисляя их в рамках расчетного правоотношения тем субъектам (за исключением бюджетных учреждений)²⁰, 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. 243 БК РФ) кассового исполнения федерального бюджета в части списания средств с единого счета федерального бюджета.

Фактически правомочие пользования бюджетными средствами сводится к правомочию реального распоряжения ими²¹. Федеральное каз-

²⁰ В ходе исполнения бюджетов бюджетным учреждениям бюджетные ассигнования не выделяются в рамках расчетных правоотношений.

²¹ См.: Беспалова А. И. Указ. соч. С. 382.

начейство 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»²². Кроме того, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П совершенно верно подчеркнул, что право распоряжения бюджетными средствами принадлежит уполномоченным органам, исполняющим бюджет»²³.

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 (ст. 244 БК РФ)»²⁴. В современных условиях эти выводы нуждаются в развитии.

Во-первых, согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Федеральное казначейство не является структурным подразделением Министерства финансов РФ, а является федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Министерству финансов РФ. Таким образом, сегодня следовало бы говорить о том, 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. 244 БК РФ). И эти счета, а прежде всего единый счет федерального бюджета, который находится в Банке России, принадлежит Федеральному казначейству. В ст. 244 БК РФ единый счет федерального бюджета в Банке России назван единым счетом Федерального казначейства.

Во-вторых, сегодня требует теоретического обоснования само понятие «владение бюджетными средствами». Дело в том, что Федеральное казначейство фактически владеет безналичными 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*

²² Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М., 1984. С. 241.

²³ См.: Рос. газета. 2004. 25 июня.

²⁴ См.: Пауль А. Г. Указ. соч. С. 27.

организациям, где открыты счета федерального бюджета. Между тем современная отечественная гражданско-правовая теория в большинстве случаев считает, что «владение требованием» не обладает признаками владения²⁵, 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.)²⁶. 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»²⁷. Видимо, с этим надо согласиться, ибо отсутствие адекватного понятия «владение» не может являться основанием отрицания очевидного явления: наличия у государства права собственности на средства бюджета²⁸, объективность которого детерминирована такими высокими публичными ценностями, как «народный суверенитет», «государственный суверенитет», «публичный интерес» и т.д.

При признании за Российской Федерацией как властвующим субъектом субъективного права собственности на федеральный бюджет возникает вопрос: *а существует ли 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

²⁵ См.: Байбак В. В. Обязательственное требование как объект гражданского оборота. М., 2005. С. 49.

²⁶ См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. С. 485.

²⁷ Байбак В. В. Указ. соч. С. 48.

²⁸ Представляется, что современная отечественная теория права собственности, развитая, 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 потребует создания общеправовой теории права собственности.

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 и 215-1 БК РФ можно сделать вывод о том, что субъект РФ неполностью самостоятелен в исполнении собственного бюджета. Так, согласно ст. 215 БК РФ исполнение всех бюджетов в РФ, в том числе бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов возлагается на органы исполнительной власти. Однако согласно ст. 215-1 БК РФ та часть исполнения бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, которое составляет так называемое «кассовое исполнение бюджета», возлагается на Федеральное казначейство, т.е. федеральный орган исполнительной власти. Таким образом, в этом случае у субъекта РФ правомочие пользования бюджетными средствами отсутствует, ибо у субъекта РФ это правомочие реализует Федеральное казначейство — федеральный орган исполнительной власти, могущий представлять в отношениях 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 принадлежит 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 абз. 6 ст. 215-1 БК РФ счета всех бюджетов открываются исключительно Федеральным казначейством в ЦБ РФ, за исключением случаев, предусмотренных в ст. 156 БК РФ. Таким образом, 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 таком случае получается, что правомочие владения безналичными деньгами на счетах бюджетов субъектов РФ 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.

Приведенный выше анализ права бюджетной собственности государства позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, правом бюджетной собственности в современных условиях в России обладает только Российская Федерация в целом и не обладают субъекты РФ. Это следует из того, что субъекты РФ не обладают полномочиями владения, а в большинстве случаев и пользования бюджетными средствами собственными бюджетами (бюджетов субъектов РФ).

Российская Федерация в целом, являясь субъектом права бюджетной собственности как властвующий субъект, реализует это право 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 полномочиями распоряжения, а в некоторых случаях и полномочиями пользования собственными бюджетными средствами, они являются субъектами ограниченных прав присвоения бюджетных средств.

Во-вторых, в современных условиях права бюджетной собственности нет и у муниципальных образований. Они так же, как и субъекты РФ, не обладают полномочиями владения и пользования средствами собственных бюджетов.

В-третьих, в современных условиях правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П и состоящая в том, что «статус субъектов РФ и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов бюджетных правоотношений) обусловлен тем, что они осуществляют полномочия собственника в отношении денежных средств», не актуальна и не может быть использована в правоприменительной практике.

Возникает вопрос: насколько правомерна современная законодательная позиция, фактически отрицающая право бюджетной собственности за субъектами РФ и муниципальными образованиями и признающая это право лишь за Российской Федерацией в целом, выступающей 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 ФЗ от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, 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 собственности²⁹, сегодня нет основополагающих правовых ориентиров, позволяющих однозначно ответить на поставленный выше вопрос.

Представляется, что федеральный законодатель имеет возможность в решении вопроса о наделении или ненаделении правом бюджетной собственности субъектов РФ и муниципальных образований в каждый исторический период действовать по усмотрению в зависимости от политической, правовой ситуации и т.д. Важно лишь то, 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* наличие 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, отражение этого в содержании принципа самостоятельности бюджетов. Не случайно П. Беренбойм, 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»³⁰.

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 не обеспечивает важнейший принцип местного самоуправления — принцип самостоятельности.

Думается, что 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, прежде всего, обеспечить подконтрольность расходов бюджетных средств субъектов РФ, а также исполнение судебных актов по обращению взысканий на 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

²⁹ См.: Мазеев В. Д. Указ. соч. С. 130, 132.

³⁰ См.: Закатнова А. Собственные казначейства регионов// Рос. газета. 2006. 16 дек.

РФ, имея право самостоятельно открывать счета для исполнения своих бюджетов, искусно маневрировали им для того, чтобы уйти от исполнения судебных актов³¹.

Как бы то ни было в каждый исторический период, т.е. 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 любом случае в бюджетном законодательстве право бюджетной собственности соответствующих субъектов должно быть четко закреплено. В настоящее время, исходя из сложившейся правовой концепции, должно быть определено право собственности государства (Российской Федерации) на федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

³¹ См.: Надежде Сафроновой пригрозили Уголовным кодексом. Главный судебный пристав предупредил областного начфина о неисполнении судебных решений // Коммерсант. 2005. № 227. С. 16.