

Л. Л. Бобкова,

*кандидат юридических наук, доцент
Института менеджмента, маркетинга и финансов***ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ
ГОСУДАРСТВА**

Являясь субъектом финансового права, государство обладает финансовой правосубъектностью. В теории финансового права вопрос о правосубъектности государства решен неоднозначно. Существуют точки зрения, согласно которым государство обладает финансовой правосубъектностью, а также и те, которые не рассматривают последнюю в качестве самостоятельной правовой категории¹.

По мнению М. В. Карасёвой, субъект финансового права обладает финансовой правосубъектностью и может благодаря этому участвовать в конкретном финансовом правоотношении.

Понятие «финансовая правосубъектность» включает в себя понятия «финансовая правоспособность» и «финансовая дееспособность».

Финансовая правоспособность — это способность иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные законом.

Финансовая дееспособность (и деликтоспособность) — это способность лица самостоятельно, либо через законных представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать финансовые права и обязанности, а также отвечать за их неисполнение и неправомерную реализацию².

М. В. Карасёва отмечает, что Российская Федерация и субъекты РФ в конкретных финансовых правоотношениях выступают в лице определенных государственных органов. Однако анализ практики показывает, что тот орган, на долю которого приходится финансовая дееспособность государства, не является одновременно деликтоспособным. Деликтоспособностью в финансовых правоотношениях с участием государства обладает только государство в целом или субъект РФ³.

Исследования М. В. Карасёвой положены в основу работ многих финансоведов. Например, в работах А. С. Емельянова, А. А. Ялбулганова отмечается, что субъектом финансового права государство также может быть в том случае, если оно обладает финансовой правосубъект-

¹ Финансовое право / Под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2001. С. 54—55; Емельянов А. С. Финансовое право. М., 2000. С. 70—72; Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2004. С. 99; Винницкий Д. В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 158—166; Финансовое право / Под ред. О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2004. С. 536; Финансовое право: Учебник. Ростов н/Д, 2003. С. 352.

² См.: Карасёва М. В. Финансовое право. Общая часть. М., 2000. С. 85—86.

³ См.: Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 113.

ностью, которая складывается из финансовой право- и дееспособности, включая деликтоспособность⁴.

Всякий субъект финансового права, в том числе и государство, правосубъектно в отношении тех прав и обязанностей, которые установлены для него в каждый исторический период законом.

Анализ законодательства показывает, что финансовая правосубъектность государства складывается из его суверенных прав в области финансов и прав собственника по отношению к государственной казне⁵. Однако с позиции ряда ученых, государство не может самостоятельно реализовывать принадлежащие финансовые права и нести финансовые обязанности. Для достижения этих целей государство возлагает исполнение определенных функций и необходимые для их осуществления права на свои органы. Поэтому правосубъектность государственных органов, а также их должностных лиц является производной от правосубъектности государства.

Некоторые ученые считают, что правосубъектность государства складывается из правосубъектности его органов⁶.

С нашей точки зрения, следует различать финансовую правосубъектность государства и правосубъектность государственных органов в области финансов. Подобное разграничение обусловлено тем, что государство, прежде всего, является общественно-территориальным субъектом финансового права, а государственные органы представляют собой группу коллективных субъектов финансового права.

По мнению Ю. А. Крохиной, государство в сфере отношений суверенитета и собственности выступает как единая система органов, которые выполняют большинство его правомочий в сфере финансовой деятельности. Данное обстоятельство дает основание считать государство особым субъектом финансового права. С позиции автора, государство может проявлять себя как самостоятельный субъект финансового права в сферах бюджетной и кредитной деятельности⁷.

Что касается налогового права, то, с точки зрения Д. В. Винницкого, налоговая правосубъектность государства раскрывается через компетенцию Российской Федерации⁸.

⁴ См.: Емельянов А. С. Финансовое право. С. 70—72; Финансовое право / Под ред. А. А. Ялбулганова. С. 54—57.

⁵ См.: Финансовое право / Под ред. А. А. Ялбулганова. С. 54—57.

⁶ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1999. С. 44—46; *Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П.* Российское административное право: Учебник. М., 2000. С. 345.

⁷ См.: *Карасёва М. В., Крохина Ю. А.* Финансовое право. М., 2001. С. 44.

⁸ Налоговая правосубъектность свидетельствует о фундаментальном различии правового положения субъектов; применительно к каждому виду субъектов налоговая правосубъектность специализирована по своему содержанию. В налоговом праве имеет место дихотомия правосубъектности: она разделяется на две разновидности — публичную и частную, последняя рассматривается как компетенция публично-территориальных образований, государственных органов и т.д. (см.: *Винницкий Д. В.* Российское налоговое право: Проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 175).

Выявляя сущность налоговой компетенции Российской Федерации, Д. В. Винницкий указывает на ее связь с суверенитетом. Это объясняется тем, что налоговые полномочия представляют собой часть компетенции суверенного государства⁹.

Что касается других работ в области финансового права, то, как показывает практика, в большинстве случаев финансовая правосубъектность государства вообще не рассматривается как самостоятельная правовая категория¹⁰. Суммируя знания, полученные учеными в области финансового права, мы пришли к выводу о том, что *финансовая правосубъектность* государства представляет собой сложную правовую категорию, которая имеет свою структуру и определенную характеристику. При этом финансовая правосубъектность государства выступает как совокупность таких элементов, как правоспособность и дееспособность (деликтоспособность).

Финансовая правоспособность — это способность государства иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные в законе.

Анализ современного финансового законодательства и выводы финансово-правовой науки позволяют утверждать, что Российская Федерация как субъект финансового права правоспособна в отношении: а) утверждения федерального бюджета¹¹; б) установления федеральных налогов и сборов¹²; в) взимания и взыскания налогов и сборов¹³; г) государственного кредита¹⁴; д) права денежной эмиссии¹⁵.

Как известно, субъектом финансового права является не только Российская Федерация, т.е. государство в целом, но и государство в своих частях, т.е. субъекты РФ, которые также наделены компетенцией в сфере финансовой деятельности государства, также реализуют суверенные права государства в данной сфере и за которыми согласно ст. 214 Гражданского кодекса РФ закреплено право государственной собственности на бюджетные средства.

Аналогично федеральному уровню субъекты РФ как субъекты финансового права правоспособны в отношении: а) утверждения бюджета соответствующего субъекта РФ¹⁶; б) прав на получение финансовой

⁹ См.: Винницкий Д. В. Субъекты налогового права. С. 159.

¹⁰ См.: Мандрица В. М. Финансовое право. Ростов н/Д, 2003. С. 29; Финансовое право / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 47.

¹¹ См.: Конституция РФ. П. «з» ст. 71. М., 1993; Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ч. 1. П. 4 ст. 7, ст. 49, 54, 84, 133, 134, 135; Федеральный закон от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 1998. № 31. Ст. 3823.

¹² См.: Конституция РФ. П. «з» ст. 71.

¹³ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. П. 1 ст. 1, п. 2 ст. 2, ст. 45, 46; Федеральный закон от 31 июля 1998 г.

¹⁴ В статье 89 и п. 1 ст. 97 указано, что в результате государственных заимствований возникают долговые обязательства Российской Федерации. При этом данные права не являются суверенными.

¹⁵ См.: Конституция РФ. П. «ж» ст. 71.

¹⁶ См.: Бюджетный кодекс РФ. Ч. 1. П. 1 ст. 8.

помощи из федерального бюджета¹⁷; в) прав на установление региональных налогов и сборов¹⁸; г) права на выпуск долговых обязательств¹⁹.

Как уже отмечалось, в качестве собственника Российская Федерация также распоряжается средствами бюджета и государственных внебюджетных фондов. Согласно Конституции РФ и бюджетному законодательству РФ, Российская Федерация способна иметь право распоряжения средствами бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Что касается финансовой дееспособности Российской Федерации, то она включает в себя следующие элементы:

- способность государства приобретать финансовые права;
- способность государства исполнять финансовые обязанности;
- способность государства самостоятельно нести финансово-правовую ответственность (финансовая деликтоспособность).

Практика показывает, что способность своими действиями приобретать финансовые права и соответственно исполнять финансовые обязанности принадлежит Российской Федерации, но реализуются данные способности государственными органами.

Например, согласно ст. 97 и 98 Бюджетного кодекса РФ, Российская Федерация может приобретать долговые обязательства в форме кредитных соглашений и договоров, а также государственных займов. Однако непосредственно действия по приобретению этих обязательств осуществляет Правительство РФ, что следует из ст. 101, 103 Бюджетного кодекса РФ. А конкретно — Министерство финансов РФ (ст. 165 БК РФ).

В частности, именно Минфин РФ, согласно постановлению Правительства РФ от 23 июня 2000 г. «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов»²⁰, для проведения обмена задолженностей осуществлял от имени Российской Федерации выпуск двух внешних облигационных займов, принимал решения о целесообразности проведения обмена задолженности в случае, если общий номинал предъявленных к обмену реструктуризированных кредитов и процентных облигаций составит менее 25 млрд долларов США, выступал эмитентом облигаций от имени Российской Федерации и т.д.

¹⁷ См.: Бюджетный кодекс РФ. Ч. 1. П. 1 ст. 135.

¹⁸ См.: Конституция РФ. П. «и» ст. 72; Налоговый кодекс РФ. Ст. 12.

¹⁹ См.: Бюджетный кодекс РФ. Ст. 99.

²⁰ Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в лондонский клуб кредиторов (вместе с «Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 годах, выпускаемых с целью урегулирования задолженности бывшего СССР перед иностранными»): Постановление Правительства РФ от 23 июня 2000 г. № 478 // СПС — Гарант. М., 2005. (CD-ROM).

Как мы уже отмечали, Российская Федерация обладает правоспособностью в отношении установления налогов, однако непосредственно этим занимаются законодательные органы государственной власти (ст. 12 НК РФ). Все отмеченное позволяет утверждать, что государственные органы выступают носителями власти, обязанными субъектами по отношению к государству.

Другими словами, государственные органы «воспроизводят в жизнь» суверенные права и права государства как собственника, т.е. реализуют финансовую дееспособность государства. Однако при осуществлении деяния от имени государства ответственность фактически возлагается на Российскую Федерацию, а не на государственные органы. Значит, можно вести речь о существовании деликтоспособности государства в области финансов. Деликтоспособность государства в области финансов выражается в способности нести ответственность за неисполнение финансовых обязанностей.

Проблема ответственности государства в теории права является до сих пор недостаточно разработанной²¹. В финансовом праве данный вопрос приобретает особую актуальность по причине признания государства в качестве доминирующего субъекта этой отрасли.

По мнению некоторых финансоведов, именно деликтоспособность является тем критерием, который позволяет в ряде случаев именно государство считать самостоятельным субъектом права²². Однако вопрос об ответственности государства в финансовом праве пока остается открытым.

Государство является деликтоспособным в сфере финансово-правового регулирования тогда, когда реализует суверенные права и права собственника. На наш взгляд, детализация мер государственного принуждения зависит от того, что реализует государство: только лишь его суверенное право или право собственника и суверена одновременно.

Теоретически деликтоспособность государства в сфере финансов должна реализовываться в случае наличия финансового правонарушения, т.е. виновно совершенного деяния, нарушающего нормы финан-

²¹ См.: *Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А.* Теория права и государства в схемах и определениях. М., 2003. С. 183; *Назаренко Г. В.* Теория государства и права. М., 1999. С. 144; *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. М., 2002. С. 513; *Лейст О. Э.* Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2. С. 595; *Белошапко Ю. Н.* Правонарушение и ответственность в финансовом и налоговом праве Российской Федерации // Правоведение. 2001. № 5. С. 55; *Кашанина Т. В., Кашанин А. В.* Основы российского права. М., 2000. С. 102; *Жилин Е.* Судебный иммунитет иностранных государств // СПС — Консультант Плюс. М., 2005. (CD-ROM); *Комягин Д.* Вопросы участия государственной казны в гражданском обороте // Право и экономика. 1999. № 3. С. 29—32.

²² Например, *М. В. Карасёва* указывает на данное обстоятельство в своих работах (см.: *Карасёва М. В.* Финансовое правоотношение. С. 100).

сового права, за которое законодательством установлена финансово-правовая ответственность²³.

Однако анализ финансового законодательства позволяет назвать случаи, когда государство фактически несет ответственность в сфере финансов, хотя законодатель не признает это ответственностью со всеми присущими ей признаками, т.е. не называет ответственность, не определяет состав правонарушения, за которое она наступает, не указывает форму вины и т.д.²⁴

Прежде всего анализ законодательства показывает, что ответственность возникает у государства как единого собственника казны и носит имущественный характер²⁵. Рассмотрим подробнее случаи, когда Российская Федерация может быть субъектом ответственности.

В соответствии с п. 9 ст. 78 Налогового кодекса РФ возврат суммы излишне уплаченного налога производится за счет средств бюджета (внебюджетного фонда), в который произошла переплата, в течение одного месяца со дня подачи заявления о возврате. При нарушении указанного срока на сумму излишне уплаченного налога, не возвращенную в установленный срок, начисляются проценты за каждый день нарушения срока возврата.

Указанные проценты за счет средств бюджета или внебюджетного фонда государство выплачивает налогоплательщикам. Кроме того, в соответствии с п. 4 ст. 79 Налогового кодекса РФ «сумма излишне взысканного налога возвращается с начисленными на нее процентами за счет общих поступлений в бюджет (внебюджетный фонд), в который были зачислены суммы излишне взысканного налога».

²³ См.: Карасёва М. В. Финансовое право. Общая часть. С. 184; Крохина Ю. А. Теоретические основы финансово-правовой ответственности // Журнал рос. права. 2004. № 3; Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей: Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 5. Ст. 396.

²⁴ Исследуя вопрос об ответственности государства в финансовом праве, мы систематизировали научные знания из различных отраслевых наук. В большей степени данный вопрос исследован в конституционном праве. Например, в работах Н. В. Бутусовой, где конституционно-правовая ответственность рассматривается как длящееся правоотношение, в котором регулятивные и охранительные стороны находятся в неразрывном единстве. В рамках регулятивного отношения создаются возможности и существует угроза применения санкций, которые в случаях совершения конституционно-правовых деликтов могут быть применены к государству в лице его высших органов власти и должностных лиц, реализующих его суверенные права. Более подробно см.: Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений // Журнал рос. права. 2003. № 6. С. 8.

²⁵ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона СССР «О государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

Иначе говоря, в случае нарушения срока возврата суммы излишне взысканного налога государство за счет средств бюджета или внебюджетного фонда выплачивает налогоплательщику проценты²⁶.

В данных случаях можно вести речь о существовании ответственности государства за ущерб, причиненный налогоплательщику излишне взысканным налогом или несвоевременным возвратом налога. Доводами в пользу существования в данном случае ответственности являются следующие:

а) понятие ответственности в науке связано всегда с дополнительными обременениями²⁷. В нашей ситуации этими обременениями являются проценты;

б) ответственность в финансовом праве образуют две различные конструкции, или модели. Одна из них близка к гражданско-правовой (компенсационной) ответственности, другая — административно-правовой (карательной) ответственности²⁸. В этом случае можно рассматривать проценты как восстановительную санкцию для восполнения ущерба, причиненного налогоплательщикам;

в) данная ответственность может быть рассмотрена как восстановительная и всегда наступает за объективно противоправные деяния²⁹;

²⁶ В налоговом законодательстве также существуют нормы, которые предусматривают право налогоплательщика на возмещение налога на добавленную стоимость (НДС) при экспорте (глава 21 НК РФ). Так, «в случае если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога, начисленную по операциям, признаваемым объектом налогообложения, то полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику» (ч. 1 ст. 176 НК РФ); и «возврат указанной суммы производится из средств соответствующего бюджета органами федерального казначейства», при нарушении сроков, на сумму, подлежащую возврату, осуществляется «начисление процентов исходя из трехсот шестидесятой ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки суммы» (ч. 3 ст. 176 НК РФ). Данная проблема была апробирована в ходе сбора материалов в юридическом отделе ИФНС РФ по Коминтерновскому району г. Воронежа, а также исследована в практике Арбитражного суда Воронежской области.

²⁷ См.: *Агарков М. М.* Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 50; *Бутнев В. В.* Юридическая ответственность, охранительное правоотношение, гражданский процесс // *Защита субъективных прав и советское гражданское судопроизводство: Сб. науч. трудов.* Ярославль, 1977. С. 90—96; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М., 2004. С. 415—423; *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Юридическая ответственность: Учеб. пособие. М., 2005. С. 534; *Емельянов А. С., Черногор Н. Н.* Финансово-правовая ответственность. М., 2004. С. 46—55.

²⁸ См.: *Стрельников В. В.* Правовой режим пени в налоговом праве: Учеб. пособие / Под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2004. С. 42.

²⁹ См.: *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 240; *Рустин С.* Ответственность государства перед жертвами терроризма в свете решений Европейского суда по правам человека // СПС — Гарант. М., 2005. (CD-ROM); *Гришин Д. А.* Неустойка: Теория, практика, законодательство. М., 2005. С. 126.

г) субъектами правоотношения ответственности являются, с одной стороны, государство, с другой — налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты.

Например, возьмем несоблюдение срока возврата НДС (ст. 176 НК РФ закрепляет порядок возмещения налога) при экспорте и т.д. Такое фактическое поведение государства может быть названо просрочкой или несвоевременным исполнением обязанности возврата налога. Применительно к возврату излишне уплаченных сумм налогов и сборов налогоплательщикам налоговыми органами (ст. 78 НК РФ, а также ст. 79 НК РФ и 176 НК РФ), срок также играет значительную роль, так как за каждый день просрочки исполнения обязательства начисляются проценты, что является имущественным обременением для государства. В связи с этим можно сказать, что налогоплательщик также претерпевает определенные негативные последствия, поскольку лишен возможности использовать денежные средства в результате их недополучения из-за просрочки государством³⁰.

Как видно из статей Налогового кодекса РФ, для государства проценты за излишне взысканный налог представляют собой меру восстановительной ответственности и являются имущественным обременением. Более того, Налоговый кодекс РФ исключает возможность применения процентов за излишне уплаченный налог по инициативе сторон, т.е. это финансово-правовая санкция, которая требует уплаты налоговыми органами (фактически государством) процентов в случае просроч-

³⁰ Несмотря на то, что налоговое законодательство находится на стороне налогоплательщика, последний зачастую все больше нарушает закон, чем «получает от него выгоду». При исследовании судебной практики можно столкнуться с дилеммой. Например, возврат НДС при экспорте — это самая болезненная тема как для государства, так и для налогоплательщика. Взаимная неприязнь обусловлена тем, что предпринимателям приходится переводить массу времени на доказательства того, что подлежащие возврату суммы им действительно положены, а налоговики с подозрением относятся ко всякому бизнесмену, требующему возврата НДС. При этом общие суммы возвращаемого при экспорте НДС год от года растут, а совокупный объем экспорта изменяется крайне незначительно, на процент-другой в год (см.: Постановление ФАС от 13 октября 2003 г. по делу № А56-10797/03 // Налоговые споры. 2004. № 2. С. 79—80; Определение КС от 8 апреля 2004 г. № 169-О, п. 3 Определения КС РФ от 4 ноября 2004 г. № 324-О, п. 4 Определения КС РФ от 4 ноября 2004 г. № 324-О. В этом аспекте исследовались текущие материалы работы Федеральной налоговой инспекции по Коминтерновскому району г. Воронежа за 2004—2006 гг. По данным Минэкономразвития, за 9 месяцев 2002 г. таможенники выявили 11 тыс. недобросовестных компаний и отказали в возмещении НДС на сумму 9,3 млрд р. Возврат экспортного НДС в 2002 г. составил 240,2 млрд р. при заложенном бюджете—2002 на эти цели 201 млрд р. По неофициальным данным, заявок на возмещение НДС при экспорте в прошлом году было подано на сумму более 300 млрд р. (см.: Загородная Е., Селиванова М. Чиновники придумали новый способ борьбы с возвратом экспортного НДС // Известия. 2003. 11 марта).

ки возмещения из бюджета средств налогоплательщику, а также устанавливает строго регламентированный порядок их начисления³¹.

Соответственно правы те ученые, которые считают, что пеня и проценты за излишне уплаченные налоги являются санкцией финансово-правовой ответственности, а сама финансово-правовая ответственность — разновидностью имущественной (правовосстановительной) ответственности³².

Финансово-правовые санкции, применяемые в Российской Федерации, характеризуются следующими признаками:

во-первых, данные меры воздействия, т.е. проценты за излишне уплаченные налоги, возникают в результате совершения объективно противоправных деяний. Это объясняется тем, что в отличие от правонарушения объективно противоправные деяния не характеризуются такими признаками, как виновность и наказуемость. Соответственно объективно противоправные деяния предусматривают применение только правовосстановительных санкций, которые направлены на восстановление нарушенного права налогоплательщика;

во-вторых, признаком, определяющим проценты за излишне уплаченные суммы налога как ответственности, является и то, что восстановление нарушенного права налогоплательщика осуществляется из средств государственной казны;

в-третьих, данные меры воздействия, применяемые к государству, предусмотрены непосредственно законодательством, в частности, п. 9 ст. 78, п. 4 ст. 79 и 176 Налогового кодекса РФ.

Все рассмотренное выше приводит нас к мысли о том, что ответственность государства в области финансов приобретает черты *имущественной (восстановительной) ответственности*, которая по природе возникновения является финансово-правовой и направлена на восстановление нарушенного права налогоплательщика.

Помимо имущественной ответственности к государству как субъекту финансового права может быть применена и *политическая ответственность*. Практика показывает, что за деяния государства в сфере финансов в случае реализации им своих суверенных прав, приводящих к отрицательным последствиям в деятельности хозяйствующих субъектов, может наступать политическая ответственность.

Впервые политическая ответственность как правовой институт исследовалась в конституционном праве. Так, политическая ответственность является разновидностью конституционно-правовой ответственности³³.

³¹ Стрельников В. В. Правовой режим пени в налоговом праве: Учеб. пособие / Под ред. С. Г. Пепеляева. С. 29.

³² Проблема существования пени в налоговом праве рассматривает в своей работе В. В. Стрельников (см.: Стрельников В. В. Правовой режим пени в налоговом праве: Учеб. пособие / Под ред. С. Г. Пепеляева. С. 28—29).

³³ Политическая ответственность наступает за отклонение от согласованных политических целей, программ и других документов (см.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2004. С. 416).

Следуя общетеоретическим знаниям, постоянную смену высших должностных лиц в государстве можно оценивать двояко: либо их уход есть результат умышленно не выполняемых государственными органами конституционных функций (тогда результат — увольнение, роспуск правительства, т.е. конституционно-правовая ответственность, либо компромиссное решение политических сил с целью перегруппировки части властных полномочий, выражения несогласия с проводимым курсом реформ, тогда отставка рассматривается как применение политической ответственности)³⁴.

Следовательно, с нашей точки зрения, в общем виде *политическая ответственность* государства представляет собой меру общественно-го воздействия на государство, которая реализуется в одной из форм народовластия и обусловлена несогласием с проводимым курсом реформ, в результате чего осуществляется перегруппировка части властных полномочий, отставка правительства.

Политическая ответственность государства в области финансов исследуется в работах М. В. Карасёвой. Следуя ее позиции, необходимость признания именно Российской Федерации субъектом финансового права в отношении по поводу утверждения федерального бюджета обусловлена высоким политическим эффектом такой акции и соответственно политико-юридической ответственностью государства перед народом, которая не может быть возложена на какой-то один государственный орган. Политическая ответственность государства в сфере финансов, санкциями которой могут являться митинги, демонстрации, забастовки по поводу невыплаты или несвоевременной выплаты зарплаты бюджетным работникам и т.д.³⁵, трансформируется в юридические механизмы реагирования самого государства на недостатки своей деятельности. Это может выражаться в замене руководителей органов исполнительной власти, внесении корректив в законодательство, сокращении государством своих расходов и т.д.³⁶

Например, волна забастовок прокатилась по России в декабре 2003 г. в связи с тем, что в бюджете соответствующего субъекта не были достаточно рассчитаны статьи о заработной плате учителям, работникам здравоохранения, культуры. Митинги и шествия организовывались также ассоциациями профсоюзов работников непроизводственной сферы в 70 регионах страны.

Целью таких выступлений были требования о повышении заработной платы в полтора-два раза, а также выплата компенсаций на приобретение книг, погашение командировочных расходов и т.д.

³⁴ См.: Сухоруких А. Я. Большая юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 414.

³⁵ Примером здесь могут являться события 1996—1997 гг., когда недооценка государством при утверждении федерального бюджета принципа реальности привела к недофинансированию многих статей бюджетных расходов, в связи с чем имели место забастовки учителей, шахтеров, студентов и т.д.

³⁶ См.: Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. С. 105—106.

Как показывает практика, в сфере политической ответственности требования народа обращаются к государству в целом, а не к какому-либо конкретному органу. И как правило эти требования сводятся к слишком «завышенным налогам», «заниженной заработной плате» для бюджетников и т.п., что, в свою очередь, приводит к массовому негодованию в виде забастовок, митингов и т.д.

Суммируя изложенное выше, мы пришли к выводу о том, что финансовая правосубъектность государства представляет собой сложную финансово-правовую категорию, элементами которой являются финансовая правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

Специфика финансовой правосубъектности государства проявляется в том, что правоспособность и дееспособность государства в области финансов слиты. Государство способно иметь права и нести обязанности, которые само для себя установило.

Совокупность прав и обязанностей государства в области финансов определяется его компетенцией, которая может быть реализована государственными органами. Однако при наличии факта нарушения, возникшего в результате незаконных деяний государственных органов, повлекшего причинение вреда гражданам, а также при излишнем взыскании сумм налога или неисполнении срока возврата фактическим субъектом ответственности является государство.

Поэтому мы говорим, что государство как субъект финансового права является деликтоспособным, т.е. обладает способностью нести ответственность.

Исследуя природу возникновения ответственности в области финансового права, мы пришли к выводу о том, что государство как суверен и собственник государственной казны несет, прежде всего, финансово-правовую ответственность, которая в своей сущности является имущественной (правовосстановительной) ответственностью.

Помимо имущественной ответственности государство как особый субъект финансового права может нести и политическую ответственность.