

Х. В. Пешкова

кандидат юридических наук, преподаватель
Российская академия правосудия (Центральный филиал)

ИНТЕРЕСЫ В СТРУКТУРЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Для того, чтобы понять смысл полномочий субъектов права, механизм их реализации, необходимо определить факторы, характеризующие стремление субъектов изъяснять свою волю на осуществление тех или иных действий в рамках своей компетенции. Факторами, предопределяющими активность субъектов права, а также содержание их полномочий, являются интересы этих субъектов. Значение субъективных интересов в осуществлении прав субъектов различных отраслей права отмечается многими учеными¹. Это подтверждает возможность рассмотрения интереса в качестве одного из элементов правового статуса субъектов бюджетного права.

Субъекты бюджетного права — это те субъекты права, которые наделены бюджетной правосубъектностью, позволяющей им участвовать в бюджетных правоотношениях, развивающихся в рамках бюджетной деятельности на уровне государства и муниципальных образований. Под бюджетной деятельностью государства и муниципальных образований понимается деятельность по формированию, распределению и использованию централизованных денежных фондов — бюджетов (бюджет государства, бюджеты муниципальных образований; бюджеты внебюджетных фондов). Из приведенных определений следует, что основными субъектами бюджетной деятельности, связанной с функционированием бюджетных фондов, являются государство и муниципальные образования («публично-правовые образования»). Соответственно *доминирующими субъектами бюджетного права выступают именно публично-правовые образования* («политико-правовые образования», «общественно-территориальные образования» — можно оперировать и подобной терминологией). В качестве публично-правовых образований рассматриваются Российская Федерация в целом, субъекты РФ, муниципальные образования². Как субъекты бюджетных правоотношений они реализуют определенные интересы, связанные с развитием бюджетной деятельности. Интересы же других субъектов бюджетного права —

¹ См.: Дедов Д. И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М., 2002. С. 87; Лившиц Р. З. Теория права. М., 2001. С. 91; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 50.

² См. подробнее: Пешкова Х. В. Правовое регулирование финансовой помощи общественно-территориальным образованиям. Теория и практика. Воронеж, 2005. С. 174—179.

органов власти и местного самоуправления, иных бюджетных учреждений, выступающих в бюджетных отношениях как от имени публично-правовых образований, так и от собственного имени, физических и юридических лиц — в целом соответствуют интересам государства и местного самоуправления, поскольку такие субъекты сформированы как раз для организации осуществления задач и функций государства на различных территориальных уровнях.

Итак, охарактеризуем особенности интересов публично-правовых образований как основных субъектов бюджетного права.

1. *Интерес* в его широком понимании представляет собой характеристику субъекта, показывающую, что ему в силу статуса выгодно или не выгодно, какие действия в сфере общественных отношений способствуют сохранению сложившегося статуса³. «Интерес» как категория, связанная с поведением субъектов, их правами и обязанностями, всегда служила предметом пристального внимания ученых. Согласно одной из концепций, интерес субъекта — это то, что обуславливает смысл, целевую направленность поведения, реализуемого субъективного права (теория, предложенная Р. Иерингом)⁴. Несмотря на то, что подобная трактовка интереса поддерживается в основном представителями цивилистической науки, а значит, характеризует интересы частного порядка, мы считаем вполне уместным при характеристике интереса публично-правовых субъектов принимать во внимание и цивилистическое понимание интереса. Это связано с имущественным характером финансовых отношений⁵, позволяющим при их изучении в значительной мере пользоваться достижениями науки гражданского права.

Не вызывают сомнения публично-правовые характеристики Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований как субъектов бюджетного права. Государство и муниципальные образования, осуществляя свои бюджетные права (рассматривая и утверждая бюджет, зачисляя в него доходы, исполняя расходные обязательства, распределяя бюджетные средства, получая и предоставляя межбюджетные трансферты), действуют не как частные субъекты, а как публичные, т.е. реализуют *публичные интересы*. Эти интересы направлены непосредственно на формирование централизованного публичного денежного фонда (бюджета). В то же время нельзя отрицать присутствие в интересах, волеизъявлении публично-правовых образований

³ См.: *Канапухин П. А.* Экономические интересы и их реализация в современных условиях хозяйствования: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Воронеж, 1998. С. 10.

⁴ См.: *Иеринг Р.* Цель в праве. СПб., 1881. С. 95, 107.

⁵ См.: *Винницкий Д. В.* Налог как политико-правовая категория // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4. С. 127; *Ерпылева Н. Ю.* Статус расчетных отношений (проблемы теории и практики) // Государство и право. 2001. № 12. С. 66; *Карасева М. В.* Налоговое и бюджетное право России (политический аспект). М., 2003. С. 16.

определенной степени «заинтересованности», присущей субъектам частного характера, выражающейся, например, в стремлении пополнить доходы, стабилизировать экономическое положение. Хотя и данные стремления в известной степени отвечают задачам создания финансовой основы для реализации различных функций государства в рамках публично-правовой деятельности.

Следует заметить, что интересы разных субъектов — частных (граждан), общественных (государства), объектом которых являются экономические ресурсы (в нашем случае бюджетные средства), — находятся в тесной взаимосвязи. Эта взаимосвязь особенно ярко проявляется в отношениях, связанных, например, с расходованием бюджетных средств, распределением межбюджетных трансфертов. Так, в отношениях осуществления расходов бюджета заинтересованы публично-правовые образования, поскольку эти отношения направлены на реализацию их расходных (бюджетных) обязательств посредством выделения из бюджета денежных средств. В то же время общество в лице отдельных граждан «ожидает» бюджетных ассигнований как свидетельства внимания государства к их потребностям. Применительно к межбюджетным отношениям (например, направленным на предоставление дотаций) публичные интересы общественно-территориальных образований в дополнительном бюджетном обеспечении переплетаются с интересами граждан, ожидающих экономических выгод от публичных субъектов, — выделении им материальной помощи, социальных выплат (пособия, оплата труда), т.е. наличием финансовых гарантий реализации конституционных прав на общественные блага на различных территориальных уровнях. Поэтому совершенно справедливо замечено, что в рамках публично-властных отношений «с помощью государства, его институтов происходит урегулирование, разрешение, защита частных и групповых интересов социальных субъектов»⁶.

В бюджетных правоотношениях также проявляется взаимосвязь интересов различных территориальных уровней — общефедеральных, субъектов РФ, местных, требующих сбалансированности между собой как гарантии эффективности распределения ресурсов. Это в особенности справедливо применительно к межбюджетным отношениям предоставления субвенций, дотаций, субсидий. Например, выделяемая поддержка в виде дотаций должна быть нацелена не просто на «взаимопомощь», а обеспечивать учет интересов разных публично-правовых образований, входящих в состав государства.

Таким образом, интерес представляет собой довольно важную характеристику публично-правовых образований, позволяет судить об особенностях их бюджетно-правового статуса. Представляется важным вопрос о *правовой основе бюджетных интересов*.

⁶ *Василенко А. В.* Публично-политическая природа современного государства // *Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Воронеж, 2001. Вып. 12. С. 24.*

2. Бюджетное законодательство не оперирует категорией «интерес», однако наделяет публично-правовые образования теми правами, которые соответствуют их интересам. Вывод об этом следует из анализа правовых норм. Рассмотрим, как регулируются и соответственно реализуются бюджетные интересы на примере межбюджетных отношений.

Например, из содержания ст. 131 Бюджетного кодекса РФ следует право субъектов РФ получать дотации из сформированного в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Выделение дотаций связано с интересами субъектов РФ в поддержании определенного уровня бюджетной обеспеченности. Из пункта 7 статьи 131 Бюджетного кодекса РФ вытекает право субъектов РФ получать дотации, объем которых должен учитывать отдельные факторы и условия, влияющие на уровень их расчетной бюджетной обеспеченности. Это соответствует интересам публично-правовых образований, нуждающихся в повышенном объеме финансовой поддержки из вышестоящего бюджета с учетом своих особенностей (климатических, географических, демографических и др.). В то же время объем указанных дотаций не может превышать 10 % объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, исходя из п. 7 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ. Такое требование является своего рода «защитой» прав и интересов других субъектов на получение межбюджетных трансфертов в соответствии с потребностями, диктуемыми уровнем их бюджетной обеспеченности, от необоснованного занижения объема федеральной поддержки. Ведь средств бюджета может быть недостаточно для «всех», несмотря на объективные потребности и соблюдение условий получения средств. И другой пример. Из анализа ст. 132 Бюджетного кодекса РФ следует право субъектов РФ на получение субсидий для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Данное право на получение средств из вышестоящего бюджета отвечает интересам субъектов РФ в социально-экономической стабилизации, требующей дополнительных затрат на реализацию возложенных полномочий.

Как мы уже отметили, межбюджетные трансферты публично-правовым образованиям предоставляются с учетом их потребностей в дополнительных бюджетных средствах. Получается, интересы публично-правовых образований в получении межбюджетной поддержки обусловлены их потребностями. В свою очередь, потребности порождаются «условиями жизни» субъектов⁷. Применительно к потребностям публич-

⁷ См.: Баскова М. К. Экономические интересы и их взаимодействие: Региональный аспект. Иркутск, 1994. С. 6.

но-правовых образований в межбюджетных трансфертах такие «условия» подразумевают их характеристики: структуру населения, площадь, социально-экономические, географические, климатические и т.д. На эти особенности указывает законодательство как на фактор, учитываемый при расчете объемов предоставления межбюджетных трансфертов и объемов соответствующих им фондов в составе бюджета (п. 6 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ). Характеристики получателей средств межбюджетных трансфертов влияют на различия потребностей населения в общественных благах и услугах, нуждаемость в развитии определенных объектов социальной инфраструктуры (дорог, учреждений здравоохранения и т.д.). Указанные характеристики предопределяют объем и направления использования дополнительных бюджетных средств.

Таким образом, перед нами выстраивается система факторов, оказывающих определяющее влияние на интересы и полномочия субъектов межбюджетных отношений и бюджетных отношений в целом. Эти факторы включают:

— характеристики публично-правовых образований (например, объективные географические, климатические особенности — п. 6, 7 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ);

— потребности (нуждаемость в дополнительных средствах — п. 4 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ);

— интересы (заинтересованность в получении межбюджетных трансфертов для осуществления расходов — следует из п. 4 ст. 131, п. 1 ст. 132, п. 1 ст. 139 Бюджетного кодекса РФ);

— полномочия. *Закон наделяет субъектов правами, соответствующими их интересам, в то же время накладывает определенные ограничения на деятельность в виде строго определенных обязанностей и условий получения помощи (использовать полученные средства в соответствии с целями предоставления межбюджетных трансфертов и т.д. — ст. 130, п. 1 ст. 132, ст. 136, п. 1 ст. 139 Бюджетного кодекса РФ).*

Мы затронули в основном интересы публично-правовых образований — получателей межбюджетных средств. Однако это не означает, что в ходе распределения ресурсов могут реализоваться интересы лишь одностороннего порядка. Публично-правовые образования, выделяя межбюджетные трансферты, также могут одновременно реализовывать «свои» интересы, влияющие на ход межбюджетных отношений. Их интересы также прямо не указаны в правовых нормах, но их можно выделить, используя аналитический подход к содержанию соответствующей деятельности. Так, например, нельзя отрицать наличие у субъекта, оказывающего поддержку в порядке межбюджетного регулирования, политических и экономических интересов прямо или косвенно влиять на финансовую деятельность получателей (уровень и направления расходов, контроль за использованием средств, реализация различных программ). Данные интересы соответствуют проводимой им финансовой политике.

Итак, проанализировав отдельные характеристики бюджетных интересов публично-правовых образований, мы можем сделать следующий вывод о роли и содержании интересов в структуре их правового статуса.

Во-первых, бюджетные интересы публично-правовых образований состоят в формировании централизованных бюджетных фондов (бюджетов), совершении разного рода действий с бюджетными средствами в рамках финансовой (бюджетной) деятельности.

Во-вторых, публично-правовые образования используют и распределяют бюджетные средства в целях реализации задач и функций государства на различных территориальных уровнях. Эти задачи и функции являются категориями публично-правового характера. Соответственно бюджетные интересы субъектов бюджетного права носят публичный характер, т.е. являются значимыми для общества в целом.

В-третьих, бюджетные интересы публично-правовых образований определяют их полномочия в соответствующей сфере. Законодательство как бы «идет навстречу» этим субъектам, наделяя их теми правами, реализация которых будет в будущем способствовать упрочнению финансового положения территории. Но в то же время накладывает ограничения в виде обязанностей, связанных с необходимостью соблюдения требований финансовой дисциплины.