

Студентка 3 курса 5 группы
Юридического факультета
Воронежского Государственного
Университета
Гайдаева Виктория Александровна

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция Российской Федерации в статье 8 декларирует признание и равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Собственность – это экономическое отношение подчинения имущества различных категорий конкретному виду субъектов. В то время как право собственности – это система правовых норм, регламентирующих имущественные отношения владения, пользования и распоряжения имуществом, принадлежащим конкретному субъекту.

В.Д. Мазаев определяет право публичной собственности как отношения властвования (господства) над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно либо посредством публичных образований (государства, государственных образований, муниципальных образований)¹.

По сложившемуся в юридической литературе мнению, публичную собственность образуют, в том числе, и государственная (федеральная и субъектов РФ) и муниципальная собственность.

Категория «бюджет» в правовой науке рассматривается в разных аспектах. Как экономическая категория бюджет представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда

¹См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В.Д. Мазаев. - М., 2004. – с. 22

денежных средств, местных фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения своих задач и функций. Бюджет как экономическая категория составляет финансовую основу функционирования государства и местного самоуправления, являясь центральным звеном финансовой системы общества².

Как правовая категория бюджет государства являет собой основной финансовый план публично-правового образования, роспись его доходов и расходов. Значительная роль бюджета в развитии общества требует придания ему высшей юридической силы, поэтому бюджет утверждается Законом. Бюджет публичного образования является финансовой основой его функционирования. Он призван обеспечить финансовыми ресурсами выполнение государством своих задач и функций.

Статьи 214 и 215 Гражданского Кодекса Российской Федерации отмечают, что средства бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет соответствующую казну РФ, субъекта РФ и муниципальных образований, которая принадлежит на праве собственности РФ, субъектам РФ и муниципальным образованиям. То есть бюджетные средства являются объектом права собственности соответствующих публично-правовых образований. М.В. Карасева в своей статье «Бюджетное право в контексте теории права собственности»³ справедливо замечает, что «на первый взгляд может показаться странным, что о праве собственности государства и муниципальных образований как властвующих субъектов, а именно в таком качестве они выступают в финансовом праве, пытаются говорить, опираясь на гражданское законодательство». Однако, подобное рассмотрение права собственности публично-правовых образований «не является основанием отрицания у государства и муниципального образования, выступающих

²См.: Соколова Э.Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства / Э.Д. Соколова // Государство и право. – 2008. – №5. – с.49

³ Карасева М.В. Бюджетное право в контексте теории права собственности / М.В. Карасева // Государство и право. - 2008. - №2. - с.52

исключительно в качестве властвующих субъектов, права собственности на средства бюджета»⁴. Государство едино во всех своих проявлениях.

Объектом права бюджетной собственности публично-правовых образований выступают средства соответствующих бюджетов, которые существуют на счетах ЦБ РФ не иначе как в безналичной форме. Следовательно, объектом права бюджетной собственности являются безналичные деньги. Как известно, безналичные деньги с позиций теории гражданского права являются не материальным благом - вещью, а материальными благами - чужими действиями. То есть они представляют собой не вещи, а "возможности (права) требования определенного поведения от обязанных лиц"⁵. Поэтому объектом права собственности публично-правового образования на бюджетные средства являются права требования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к Центральному банку РФ как банку, обслуживающему единые счета бюджетов (ст. 244 БК РФ).

Одним из основополагающих законов, обеспечивающих деятельность государства в целом, является закон о бюджете. За период своей деятельности (по состоянию на 1 июля 2006 г.) Конституционный Суд РФ принял 139 решений (7 постановлений и 132 определения), касающихся вопросов формирования и использования централизованных публично-правовых фондов денежных средств⁶.

Важную группу решений Конституционного Суда РФ составляют постановления и определения, содержащие правовые позиции, в которых право собственности на средства бюджета признается за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в силу положений Конституции (ст.12, 73, ч.1 ст. 132) осуществляют управление своей собственностью, имеют собственный бюджет и самостоятельно

⁴ Там же.

⁵ Гражданское право. Учебник. Т.1 / под ред. Е.А. Суханова. // СПС «Консультант-Плюс».

⁶ См.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности. С. 122.

осуществляют бюджетный процесс. То есть, финансовая самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления определяется их бюджетной компетенцией, закрепленной Конституцией РФ и действующим законодательством.

Итак, право собственности - это закрепленная законом возможность субъекта владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом по собственному усмотрению.

Утверждение бюджетов соответствующих публично-правовых образований осуществляют законодательные (представительные) органы данных образований. Ученые неоднократно отмечали, что законодательные органы, утверждая бюджет в форме закона и, таким образом, определяя направление расходования бюджетных средств, тем самым осуществляют правомочие распоряжения соответствующими бюджетными средствами.

С цивилистической точки зрения правомочие пользования представляет собой «обеспечиваемую законом возможность извлекать из имущества его полезные свойства, которые в нем заложены и необходимы собственнику для удовлетворения его потребностей, чему и призвана служить собственность»⁷.

Принципиально другое значение это правомочие приобретает в публичном праве, применительно к праву собственности на средства бюджета. Пользование государством бюджетными средствами не обеспечивает для него извлечения из денежных средств каких-либо полезных свойств. Конституционный Суд также указывает на то, что «извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления, - действующее законодательство предусматривает иные способы и формы участия публично-правовых образований в основанной на свободе договора и связанной с предпринимательским риском деятельности»⁸.

⁷ Гражданское право. Учебник. Т.1 / под ред. Е.А. Суханова. // СПС «Консультант-Плюс».

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 N 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса

Правомочие пользования средствами бюджета у публично-правового образования возникает тогда, когда воля названного образования на распоряжение бюджетными средствами облекается в форму закона (акта органа местного самоуправления) о бюджете.

Что касается правомочия пользования бюджетными средствами субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, то правомочие пользования бюджетными средствами происходит на стадии исполнения бюджетов, в ходе кассового исполнения бюджета. В случае бюджета субъекта Федерации оно состоит в списании средств с единого счета бюджета субъекта Федерации. Из содержания положений статьи 215.1 БК РФ можно сделать вывод: субъект Федерации не полностью самостоятелен в исполнении собственного бюджета. Так, согласно статье 215.1 часть исполнения бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, составляющая так называемое "кассовое исполнение бюджета", возлагается на Федеральное казначейство, т.е. федеральный орган исполнительной власти. Таким образом, в этом случае правомочие пользования бюджетными средствами у субъекта Федерации отсутствует, ибо это правомочие реализует Федеральное казначейство - федеральный орган исполнительной власти, представляющий в отношениях собственности только Российскую Федерацию.

Третьим элементом содержания права собственности является правомочие владения. В науке гражданского права это правомочие определяется как «обеспечиваемая законом возможность хозяйственного господства собственника над его имуществом»⁹.

Но в случае права собственности на бюджетные средства правомочие владения сводится к владению правами требования к Банку России и другим кредитным организациям, где открыты счета федерального бюджета.

Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия"

⁹ "Гражданское право: Учебник" (том 1) под ред. О.Н. Садикова "КОНТРАКТ", "ИНФРА-М", 2006

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 года №12-П признает за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями право собственности на бюджетные средства, о чем свидетельствует выраженная в названном Постановлении правовая позиция: «Статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов) бюджетных правоотношений обусловлен тем, что *они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств и иного имущества* и выступают в соответствующих правоотношениях в лице своих органов»¹⁰.

В том же Постановлении Конституционный Суд РФ отмечает, что «все операции со средствами бюджетов отражаются на счетах, право распоряжения которыми принадлежит уполномоченным органам, исполняющим бюджет. Распоряжение денежными средствами, находящимися на бюджетном счете, является необходимым элементом реализации права собственности на средства соответствующих бюджетов, относящихся к казне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹¹.

Однако, не становится ли ущемлением финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предусмотренный ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ принцип кассового исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ через Федеральное казначейство? Ведь фактически открытие счетов бюджетов исключительно Федеральному казначейству есть ограничение правомочия

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 N 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 N 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»

владения бюджетными средствами как объектом права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель, даже осуществляя реформирование системы организации государственной власти, местного самоуправления и межбюджетных отношений, обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реализацию возможности публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению¹².

Решение вопросов, отнесенных к ведению публично-правовых территориальных образований, в контексте права собственности на бюджетные средства находит свое выражение в рамках осуществления правомочия распоряжения средствами бюджета. И здесь существенную роль играет разграничение предметов ведения Российской Федерации и её субъектов. Федеральным казначейством же осуществляется правомочие владения.

В 2006 году с запросом о проверке конституционности рассматриваемых положений (части четвертая, пятая и шестая ст. 215.1 БК РФ) в Конституционный Суд РФ обратилось Правительство Москвы. Конституционный Суд Российской Федерации признал оспариваемые части статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ не противоречащими Конституции Российской Федерации, выразив следующую правовую позицию: «Предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, федеральный законодатель учитывал вытекающую

¹²См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12.04.2005 N 142-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации"

из Конституции Российской Федерации необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса»¹³.

То есть, фактически, предоставленное Федеральному казначейству полномочие призвано обеспечить прозрачность бюджетных отношений, расходование бюджетных средств исключительно на публичные цели, преследуемые субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, обусловленное публично-правовой природой бюджета, его сущностью как общественного блага, народного достояния.

Полагаем, что осуществление Федеральным казначейством некоторых полномочий собственника бюджетных средств, принадлежащих субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, является делегированием функций указанных публичных образований федеральному органу исполнительной власти – Федеральному казначейству, осуществляющему функцию финансового контроля, в целях обеспечения целевого расходования бюджетных средств и прозрачности действий по исполнению бюджета. Но, в таком случае, неразрешенным остается вопрос о том, каким актом подобная передача полномочий закреплена.

Таким образом, субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют лишь правомочия распоряжения, а в некоторых случаях и правомочия пользования собственными бюджетными средствами, делегируя при этом свои полномочия по владению средствами бюджета Федеральному Казначейству как органу, осуществляющему государственный финансовый контроль, в целях обеспечения целевой направленности расходования бюджетных средств и эффективности функционирования бюджетной системы.

В тех же целях осуществляются аналогичные действия и в отношении бюджетов муниципальных образований. Муниципальные образования, выступая в качестве властвующих субъектов, не могут не наделяться правом

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 N 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации»

бюджетной собственности. Ненаделение государства правом собственности на бюджетные средства муниципальных образований обеспечивает важнейший принцип местного самоуправления - принцип самостоятельности.

На наш взгляд, целесообразным было бы внести изменения в текст статьи 215.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Если в соответствии с положениями ст. 26.22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно организуют и осуществляют исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, то и полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ принадлежат субъектам Федерации. Аналогичное правило применимо и к полномочиям по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов муниципальных образований. Следовательно, надлежит переформулировать часть четвертую статьи 215.1 Бюджетного Кодекса РФ следующим образом:

«Полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством».