

Тема 1. Публичные финансы и публичная финансовая деятельность

§ 1. Понятие финансов

Сам термин «финансовое право» содержит в себе указание на связь с финансами. Будучи особой экономической категорией, финансы представляют собой экономические отношения, возникающие на второй стадии общественного воспроизводства, когда движение стоимости произведенного в стране продукта отделено от перемещения самой товарной массы. В этот период выделяется доля тех или иных субъектов в стоимости созданных обществом материальных благ. При этом распределение стоимости валового общественного продукта осуществляется посредством создания фондов денежных средств (накопления финансовых ресурсов).

Такие фонды формируют, в частности, коммерческие организации в процессе распределения полученной ими прибыли. Фонды денежных средств формируют на этой стадии общественного воспроизводства также государство и муниципальные образования, используя для этого, прежде всего, механизм налогообложения. Речь идет о федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации, местных бюджетах, а также государственных внебюджетных фондах, составляющих финансовую основу реализации задач и функций публичной власти.

С участием каких бы субъектов ни строились и какие бы формы ни принимали финансовые отношения, их объединяет ряд характерных черт. С экономических позиций выделяют следующие признаки финансов¹.

Во-первых, это всегда отношения *денежного* характера, которые возникают тогда, когда движение стоимости произведенного продукта отделено от товарной массы.

Во-вторых, финансовые отношения имеют *распределительный* характер, поскольку выражают одностороннее движение стоимости. Так, уплачиваемые конкретным субъектом суммы налога идут в конечном счете на удовлетворение общего интереса и не связываются с предоставлением такому субъекту набора услуг, эквивалентного по стоимости сумме внесенных налоговых платежей. Этим финансовые отношения отличаются от товарно-денежных, в рамках которых деньги играют роль товарного эквивалента. Таковы, например, отношения купли-продажи, подряда и т. п.

Наконец, финансовые отношения всегда связаны с формированием *денежных накоплений (фондов денежных средств)*.

¹ См.: Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. — М., 1993. — С. 7–11; Финансы: Учеб. — 2-е изд. / Под ред. В. В. Ковалева. — М., 2009. — С. 9–10.

Выделение обозначенных признаков позволяет понимать под *финансами денежные отношения, возникающие в процессе распределения стоимости валового общественного продукта в связи с формированием денежных накоплений (фондов денежных средств) у субъектов экономической деятельности.*

§ 2. Публичные и частные финансы. Публичные финансы и казна

Публичные и частные финансы. Поскольку распределение стоимости общественного продукта осуществляется по субъектам, именно субъект может быть использован в качестве критерия классификации финансовых отношений. Это позволяет с известной долей условности разделить финансы на публичные и частные¹.

Публичные финансы выражают ту часть распределительно-денежных отношений, которая связана с формированием фондов денежных средств публично-территориальных образований, составляющих финансовую основу государства и местного самоуправления. Исходя из этого публичные финансы представляют собой систему организованных государством и муниципальными образованиями денежных отношений, в процессе которых происходит формирование публичных фондов денежных средств, а также распоряжение средствами этих фондов в целях финансового обеспечения задач и функций публичной власти. Система публичных денежных фондов включает государственные бюджеты (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации) и местные бюджеты, а также государственные внебюджетные фонды.

Термин «частные финансы» имеет в данном случае условное значение и в качестве противопоставляемого публичным финансам должен восприниматься как обозначающий «непубличные», то есть отличные от финансов публично-правовых образований, финансы. При таком понимании в сферу частных финансов попадут финансы организаций, независимо от формы собственности, в том числе и финансы государственных и муниципальных предприятий. С этих позиций в условиях реформирования сферы государственных (муниципальных) услуг возникают основания для отнесения к частным (отличным от финансов публично-правовых образований) даже финансов автономных и бюджетных учреждений с учетом признания их экономической автономии и отказа собственника от их содержания на основе сметы. Однако это, разумеется, не исключает обеспечения использования финансовых ресурсов таких учреждений в публичном интересе, имея в виду при этом встраивание в такой интерес интереса самих учреждений, выступающих в новых условиях в качестве самостоятельных экономических институциональных единиц.

Исключение в этом отношении будут составлять лишь казенные учреждения, которые, сохраняя до настоящего времени в гражданском обороте статус юридических лиц, тем не менее в соответствии с бюджетным законодательством уже утратили статус самостоятельных, отличных от публично-правовых образований субъектов экономической деятельности. Это привело для них к отсутствию возможности иметь собственные доходы при наделении в установленных пределах

¹ Годме П. М. Финансовое право / Пер. Р. О. Халфиной. — М., 1978. — С. 41.

полномочиями по распоряжению казенными средствами и принятию и (или) исполнению в этих пределах расходных (денежных) обязательств от имени соответствующего публично-правового образования.

Такой подход к разграничению финансов на публичные и частные можно признать оправданным, поскольку состояние и динамика финансов организаций как самостоятельных хозяйствующих субъектов определяется прежде всего экономическими законами рынка, что в известном смысле обуславливает однотипность режима финансов таких организаций (объединяемых поэтому термином «частные финансы»). В отличие от этого состояние и динамика публичных финансов в значительной мере определяется актами публичной власти. Разумеется, государство в процессе выработки финансовой политики не может позволить себе полностью игнорировать действие законов экономики, поскольку это в конечном счете может оказывать дестабилизирующее воздействие на протекающие в обществе экономические процессы. Тем не менее публичная власть в односторонне-властном порядке организует и осуществляет изъятие части совокупного общественного продукта в свою пользу путем установления налогов и сборов в целях создания финансовой базы для реализации своих задач и функций. Это предопределяет существенную специфику правового регулирования публичных финансов в сравнении с финансами частными, связанную с преобладанием в таком регулировании императивных методов.

Публичные финансы и казна. Понятие казны является гражданско-правовым, и его содержание определяется гражданским законодательством. Причем в отличие от дореволюционного российского законодательства и правовой доктрины, которые признавали казной само государство как субъект гражданского права¹, в современных условиях понятие казны стало использоваться прежде всего для определения той части государственного или муниципального имущества, которое не закреплено публичным субъектом за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями. В соответствии с положениями части 2 пункта 4 статьи 214 и части 2 пункта 3 статьи 215 ГК РФ понятием казны охватываются в том числе и средства соответствующих бюджетов (федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов), которые находятся в непосредственном распоряжении публичной власти.

Исходя из этого сопоставление понятий казны и публичных финансов возможно лишь применительно к пониманию публичных финансов в материальном значении как публичных фондов денежных средств. При таком подходе в условиях действующего регулирования понятие казны оказывается более широким, поскольку наряду со средствами бюджетов включает и иное имущество публичного субъекта. Например, в условиях действующего регулирования оно может включать не закрепленные за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями объекты недвижимости.

Вместе с тем проект Федерального закона «О внесении изменений в часть первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ» предполагает изменение сложившегося подхода. Статьи 238 и 239 проекта различают нераспределенную и распределенную казну. И если понятие нераспределенной казны соответствует закреплённому в действующем Гражданском кодексе РФ пониманию казны, то под

¹ См., например: *Мейер Д. И.* Русское гражданское право. В 2 ч. — М., 1997. — Ч. 1. — С. 135.

нераспределенной казной понимается государственное (муниципальное) имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями. Однако в случае реализации нового подхода это не повлечет принципиальных изменений в соотношении понятий «публичные финансы» и «казна», так как в новых условиях публичные финансы также будут являться в материальном аспекте частью казны, хотя и в составе ее нераспределенной части¹.

§ 3. Публичная финансовая деятельность

В отечественной науке в качестве базисной категории финансового права традиционно рассматривалась финансовая деятельность государства, содержание которой, по мнению подавляющего большинства специалистов, охватывает деятельность государства по формированию, распределению и использованию денежных фондов в целях финансового обеспечения государственных задач и функций². С развитием в России местного самоуправления сформировался общепризнанный вывод об однотипности отношений, складывающихся в рамках финансовой деятельности государства и муниципальных образований. А это позволило в новых условиях говорить о финансовой деятельности государства и муниципальных образований, или публичной финансовой деятельности, как базисной категории финансового права, поскольку финансовое право призвано обеспечить надлежащий правовой режим такой деятельности.

Государство и муниципальные образования в односторонне-властном порядке обеспечивают накопление денежных средств в публичных фондах и последующее направление этих средств на решение задач и функций публичной власти, что требует использования специфических императивных методов в регулировании соответствующих отношений. Поэтому говорить о публичной финансовой деятельности как базисной категории финансового права имеет смысл, понимая под ней именно *властную деятельность* государства и муниципальных образований по формированию публичных фондов денежных средств и распоряжению средствами этих фондов в целях создания финансовой базы для реализации публичных задач и функций.

В связи с этим вряд ли стоит включать в понятие публичной финансовой деятельности собственно использование денежных фондов, если понимать под таким использованием непосредственное приобретение на средства публичных фондов тех или иных материальных благ. Такое приобретение осуществляется на основании заключения гражданско-правовых сделок и не требует специфического публично-правового регулирования. Деятельность, связанную с «использованием государственных благ», не относил к финансовой деятельности государства и известный представитель дореволюционной финансово-правовой науки В. А. Лебедев³.

¹ О проблемах допустимости отнесения средств государственных внебюджетных фондов к элементам публичных финансов и казны см. тему 12 настоящего учебного пособия.

² См., например: Бельский К. С., Горбунова О. Н., Грачева Е. Ю. и др. Финансовое право: Учеб. — М., 2011. — С. 4–5; Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учеб. — М., 2008. — С. 34.

³ Лебедев В. А. Финансовое право. Лекции. — СПб., 1882. — Т. 1. — С. 5.

В то же время, учитывая публичное предназначение бюджетных средств, государство и муниципальные образования не вправе оставить без надлежащего контроля их использование. В связи с этим публичная финансовая деятельность должна охватывать наряду с формированием публичных денежных фондов и распоряжением средствами этих фондов также обязательное осуществление контроля за соблюдением целевого предназначения этих средств теми субъектами, которым они выделены для достижения того или иного публично значимого результата.

С этих позиций под *публичной финансовой деятельностью* следует понимать *властную деятельность уполномоченных государственных и муниципальных органов (иных уполномоченных субъектов) по формированию публичных фондов денежных средств на основе организации и осуществления налоговых и обязательных публичных неналоговых изъятий, распоряжению средствами этих фондов, а также осуществлению контроля за их использованием в целях финансового обеспечения задач и функций публичной власти.*

§ 4. Субъекты, осуществляющие публичную финансовую деятельность

Межотраслевое значение публичной финансовой деятельности, которая призвана создать финансовую базу для реализации любых задач и функций публичной власти, обуславливает множественность государственных и муниципальных органов, участвующих в ее осуществлении. Помимо государственных и муниципальных органов, в осуществлении публичной финансовой деятельности могут участвовать и иные субъекты, если они уполномочены занимать место властной стороны в организуемых публичным субъектом отношениях по формированию публичных фондов денежных средств, распоряжению средствами этих фондов и осуществлению контроля за их использованием. В частности, такими субъектами являются органы управления государственных внебюджетных фондов (например, Пенсионного фонда РФ). Хотя упомянутые внебюджетные фонды формально не являются органами государственной власти, на них возложены властные полномочия по управлению соответствующей частью публичных финансов. Так, органы управления Пенсионного фонда РФ управляют средствами соответствующего целевого внебюджетного фонда денежных средств, предназначенного для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение.

Среди органов, осуществляющих публичную финансовую деятельность, могут быть выделены, с одной стороны, те, финансовая деятельность которых составляет лишь часть их компетенции, и с другой — те, которые специально созданы для осуществления финансовой деятельности.

К органам, финансовая деятельность которых составляет лишь часть их компетенции, могут быть отнесены Президент РФ, законодательные (представительные) органы власти, все органы исполнительной власти общей и отраслевой компетенции (кроме тех, которые специально созданы для осуществления именно финансовой деятельности). Так, Президент РФ, на основе выработанных им направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, обращается к Федеральному

Собранию РФ с ежегодным Бюджетным посланием, на котором основывается составление федерального бюджета на очередной финансовый год.

Органы законодательной (представительной) власти устанавливают и вводят налоги и сборы, рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, формируют и определяют правовой статус органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, управление государственным и муниципальным долгом, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с финансовым законодательством.

Участие в финансовой деятельности тех органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления, которые осуществляют управление во вверенной им конкретной отрасли или сфере деятельности, выражается, прежде всего, в распределении выделенных им на решение соответствующих задач и функций средств бюджета между подведомственными органами и учреждениями. В частности, устанавливая для подведомственных образовательных учреждений задания на предоставление государственных или муниципальных образовательных услуг, орган, осуществляющий управление в сфере образования на соответствующем уровне власти или местного самоуправления, должен обеспечить эти учреждения и необходимым бюджетным финансированием.

Особое место в системе субъектов публичной финансовой деятельности занимают те из них, для которых осуществление такой деятельности составляет их специальную компетенцию. Прежде всего к таким субъектам следует отнести контрольно-счетные органы, создаваемые законодательными (представительными) органами государственной власти (местного самоуправления). На федеральном уровне это *Счетная палата РФ*, создание которой предусмотрено пунктом 5 статьи 101 Конституции РФ. Статус Счетной палаты РФ регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Правовые основы деятельности *контрольно-счетных органов*, образуемых законодательными (представительными) органами субъектов РФ, установлены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 2011 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований». В Санкт-Петербурге таким органом является *Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга*, правовое положение которой определяется Законом Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. № 455-85.

Контрольно-счетные органы создаются в качестве постоянно действующих органов в целях осуществления внешнего государственного финансового контроля и обладают организационной и функциональной независимостью. В этом качестве они играют важную роль в механизме сдержек и противовесов в системе разделения властей, будучи призванными прежде всего осуществлять парламентский контроль за законным, рациональным и эффективным использованием

публичных финансовых ресурсов органами исполнительной власти¹. К их полномочиям относятся осуществление контроля за исполнением бюджетов соответствующих публично-правовых образований и бюджетов государственных внебюджетных фондов; проведение экспертизы проектов указанных бюджетов; финансово-экономическая экспертиза законов и иных нормативно-правовых актов органов государственной власти (муниципальных актов) в части, касающейся расходных обязательств соответствующих публично-правовых образований, а также государственных (муниципальных) программ.

В системе исполнительных органов власти к числу субъектов, специально созданных для осуществления публичной финансовой деятельности, относятся прежде всего финансовые органы, которые формируются на всех уровнях публичной власти. На федеральном уровне финансовым органом является *Министерство финансов РФ*, статус которого регламентирован Бюджетным кодексом РФ (прежде всего статьей 165), а также Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации». Оно осуществляет выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, в том числе в налоговой и бюджетной сферах; непосредственное составление проекта федерального бюджета и организацию его исполнения; разрабатывает программы государственных заимствований и управляет государственным долгом Российской Федерации; осуществляет методологическое руководство в области бюджетного планирования; бюджетного учета и отчетности об исполнении бюджетов.

Изменение в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 системы федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы привело к изъятию у Министерства финансов РФ, в частности, функции бюджетного контроля и правоприменительной функции по обеспечению исполнения федерального бюджета. Для целей осуществления этих функций были созданы самостоятельные федеральные службы, отнесенные к ведению Министерства финансов РФ.

Во-первых, статус федеральной службы получило *Федеральное казначейство*, правовое положение которого определяется Бюджетным кодексом РФ (в том числе статьями 166.1 и 269.1) и Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе». Возглавляя единую централизованную систему территориальных органов, оно осуществляет правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, а также предварительному и текущему контролю за совершением операций со средствами федерального бюджета, проводимых федеральными органами и федеральными казенными учреждениями, являющимися главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств.

¹ На это обращал внимание судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь в особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского».