УДК 347.73
ББК 67.402
К14

Рецензенты:

И.И. КУЧЕРОВ, профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации,

В.К. ЗАЙЦЕВ, профессор, доктор экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации,

Е.В. КОЛОМИН, профессор, доктор экономических наук.

Материалы подготовлены с использованием справочной правовой системы «Консультант Плюс»

Составитель Д.Л. КОМЯГИН

Казна и бюджет: колл. монография / Под общ. ред. Д.Л. Комягина – М.: Наука, 2014. 000 с. – ISBN 978-5-02-039064-1 (в пер.).

Книга посвящена феномену публичной (государственной и муниципальной) казны, которая объединяет бюджет и самое разнообразное имущество, находящееся в публичной собственности. Публичная казна объемлет все государственное хозяйство. Каждый ее элемент разбирается с точки зрения исторической эволюции и тенденций развития. Рассматриваются вопросы классификации, контроля и учета соответствующего имущества, взыскания из казны. Книга может быть использована как один из источников учебных программ по специальностям «Финансовое право», «Бюджетное право», «Государственное и муниципальное управление».

Для специалистов в области юридических, экономических и финансовых наук, а также для широкого круга читателей.

ISBN 978-5-02-039046-1

© Комягин Д.Л., составление, 2014
© Редакционно-издательское оформление. Издательство «Наука», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ .....

ВВЕДЕНИЕ .....

Раздел первый

УЧЕНИЕ О КАЗНЕ

Глава 1. **ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) КАЗНЫ** .....

Казна и гражданское законодательство .....

Казна и фиск .....

Предназначение казны. Извлечение доходов из имущества казны .....

Казна как фактор экономической безопасности .....

Вещные права на публичное имущество .....

Классификации и виды имущества казны .....

Модусные и атрибутивные изменения имущества казны .....

Глава 2. **ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ХОЗЯЙСТВЕ** .....

Глава 3. **ПРИВАТИЗАЦИЯ И НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ** .....

О понятии приватизации .....

Развитие законодательства о приватизации в России: экономические реформы и оздоровление публичных финансов .....

Действующая нормативно-правовая модель приватизации .....

Федеральное законодательство о запретах на приватизацию .....

Федеральное законодательство о приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности .....

Федеральные подзаконные акты в механизме правового регулирования приватизации .....

Бюджетное измерение приватизации .....

Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов .....

Новая приватизация .....

Национализация публичного имущества .....

Глава 4. **БЮДЖЕТНЫЙ УЧЕТ КАЗНЫ** .....

Правовое регулирование бухгалтерского учета имущества казны .....

Международные требования к бухгалтерскому учету и финансовой отчетности по имуществу казны .....

Глава 5. **ВЗЫСКАНИЕ ИЗ КАЗНЫ** .....

Источники правового регулирования имущественной ответственности государства. Публичное и частное. Виды ответственности .....

Субъект ответственности .....

Основания для взыскания из казны. Вина .....

Исполнение судебных актов о взыскании из казны: новейшая история вопроса .....

Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из бюджета .....

Процедуры исполнения судебных актов о возмещении вреда .....

Раздел второй
БЮДЖЕТ

Глава 1. **ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА** .....

Бюджет как часть казны. Бюджет как категория .....

Эволюция понятий о бюджете .....

Бюджет как форма и план финансовой деятельности .....

Бюджет как закон и как правовой акт .....

Виды бюджетов .....

Функции бюджета .....

Бюджетная политика .....

Глава 2. **БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО** .....

Бюджетное право .....

Принципы бюджетного права. Система принципов бюджетного права. Принципы, не закрепленные в законодательстве .....

Принципы построения бюджетной системы .....

Принципы организации бюджетного процесса .....

Источники бюджетного права. Бюджетное законодательство .....

Реформа бюджетного законодательства. Границы бюджетной реформы .....

Нормативная составляющая бюджетной реформы .....

Реформирование межбюджетных отношений. Реформирование бюджетного процесса .....

История бюджетных реформ в России .....

Глава 3. **РАСХОДЫ БЮДЖЕТА** .....

Развитие публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета .....

Виды и классификации расходов бюджета .....

Управление бюджетными расходами .....

Глава 4. **ДОХОДЫ БЮДЖЕТА** .....

Понятие, источники и способы исчисления доходов .....

Виды и классификации доходов бюджета .....

Глава 5. **БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА** .....

Понятие бюджетной системы .....

Способы регулирования межбюджетных отношений .....

Глава 6. **БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС** .....

Бюджетный цикл и бюджетный год .....

Участники бюджетного процесса .....

Стадия составления проекта бюджета .....

Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета .....

Стадия исполнения бюджета .....

Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета (отчетная стадия) .....

Глава 7. **БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ** .....

Финансовый контроль и бюджетный контроль .....

Виды профессионального финансового контроля .....

Контроль и аудит .....

Методы финансового контроля и оформление его результатов .....

Глава 8. **БЮДЖЕТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ** .....

Соотношение бюджетного контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства .....

Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения .....

Бюджетные нарушения и правонарушения. Бюджетные меры принуждения и юридическая ответственность .....

Бюджетные меры принуждения как инструмент бюджетного регулирования ...

Раздел третий

ЭЛЕМЕНТЫ КАЗНЫ

Глава 1. **ДРАГОЦЕННЫЕ МЕТАЛЛЫ И ДРАГОЦЕННЫЕ КАМНИ КАК ЧАСТЬ КАЗНЫ** .....

Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и камней .....

Историческая справка .....

Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней .....

Правовой статус Госфонда России. Функции золотого запаса России .....

Порядок реализации активов Госфонда России .....

Запасы драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ .....

Глава 2. **ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** .....

Понятие и правовое регулирование режима золотовалютных резервов .....

Значение и функции золотовалютных резервов .....

Содержание золотовалютных резервов .....

Глава 3. **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЗЕРВ** .....

Генезис системы государственного резерва в России и зарубежных странах ....

Назначение системы государственного резерва и общие принципы ее организации .....

Организационно-правовая основа системы государственного резерва Российской Федерации .....

Правовое регулирование функционирования системы государственного резерва .....

Глава 4. **ЗЕМЛЯ КАК ИМУЩЕСТВО КАЗНЫ** .....

Понятие земельного участка и соотнесение его с другими понятиями .....

Понятие «земельный участок» и соотнесение его с другими смежными понятиями . .....

Образование земельного участка: кадастровые работы и юридическая составляющая . .....

Возникновение и прекращение прав на земельные участки .....

Земельный участок как имущество .....

Глава 5. **НЕДРА** .....

Понятие недр. Право собственности на недра .....

Учет запасов и ресурсов полезных ископаемых .....

Платежи, уплачиваемые в связи с пользованием недрами .....

Геолого-экономическая и стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр .....

Государственный реестр работ по геологическому изучению недр и государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых .....

Глава 6. **ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ** .....

Вода – субстрат жизни. Право на воду .....

Вода в народном хозяйстве .....

Водный фонд Российской Федерации. Водное законодательство. Принципы и система регулирования водных отношений .....

Право собственности на водные ресурсы. Водопользование. .....

Управлением водными ресурсами. .....

Перспективы развития водных отношений в Российской Федерации. .....

Глава 7. **ЛЕСА КАК ЧАСТЬ КАЗНЫ** .....

Понятие леса. Леса России как природный ресурс и имущественный комплекс .....

Конституционные основы использования и охраны лесов. Лесное законодательство Российской Федерации .....

Подзаконное нормотворчество в сфере лесных отношений и управление лесами. Полномочия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней .....

Правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков как недвижимого имущества казны .....

Государственный учет лесных участков .....

Перспективы развития лесного законодательства и охрана лесов как имущества казны .....

Глава 8. **ОБЪЕКТЫ ЖИВОТНОГО И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА, ВОДНЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ** .....

Понятие объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов. Источники правового регулирования отношений, связанных с объектами животного и растительного мира, водных биологических ресурсов .....

Право собственности и государственный учет объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов .....
Использование объектов животного мира .....
Использование объектов растительного мира .....
Рыболовство .....

Глава 9. **КУЛЬТИВИРУЕМЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ** .....

Понятие и особенности нормативного содержания культивируемых биологических ресурсов .....
Классификация культивируемых биологических ресурсов .....
Специфика формирования и использования культивируемых биологических ресурсов .....
Источники правового регулирования .....
Учет и контроль в сфере культивируемых биологических ресурсов .....
Перспективы развития регулирования культивируемых биологических ресурсов .....

Глава 10. **КУЛЬТУРНЫЕ ЦЕННОСТИ** .....

Понятие культурных ценностей .....
Соотношение культурных ценностей с публичной собственностью .....
Классификация культурных ценностей .....
Правовое регулирование культурных ценностей .....
Охрана, учет и контроль за культурными ценностями .....
Особенности правовых режимов владения, пользования и распоряжения культурными ценностями .....

ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ .....

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АПК РФ	–	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БК РФ	–	Бюджетный кодекс Российской Федерации
БСЭ	–	Большая советская энциклопедия
БНА	–	Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
ВАС РФ	–	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВВП	–	валовый внутрений продукт
ВК РФ	–	Водный кодекс Российской Федерации
ВС РФ	–	Верховный Суд Российской Федерации
ГД РФ	–	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ГК РФ	–	Гражданский кодекс Российской Федерации
Госфонд России	–	Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации
Гохран	–	Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней при Министерстве финансов Российской Федерации
ГПК РФ	–	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГРБС	–	главный распорядитель бюджетных средств
Госбанк СССР	–	Государственный банк Союза ССР
Госплан СССР	–	Государственный плановый комитет Совета министров Союза ССР
ЕСПЧ	–	Европейский суд по правам человека
ЗК РФ	–	Земельный кодекс Российской Федерации
ИНТОСАИ	–	Международная организация высших органов финансового контроля (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
ИФДБ	–	источники финансирования дефицита бюджета
КоАП	–	Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях
КС РФ	–	Конституционный Суд Российской Федерации
ЛК РФ	–	Лесной кодекс Российской Федерации
МВФ	–	Международный валютный фонд
МСФООС	–	Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора
НК РФ	–	Налоговый кодекс Российской Федерации
НКВД СССР	–	Народный комиссариат внутренних дел Союза ССР
НКО	–	некоммерческие организации
ПФ РФ	–	Пенсионный фонд Российской Федерации

РБС	–	распорядитель бюджетных средств
РГ	–	Российская газета
РСГФ	–	Руководство по статистике государственных финансов
СП РФ	–	Счетна палата Российской Федерации
СТО СССР	–	Совет труда и обороны Союза ССР
СНК СССР	–	Совет народных комиссаров Союза ССР
ТФОМС	–	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования
УК РФ	–	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	–	Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации
ЦБ РФ	–	Центральный банк Российской Федерации
ЦИК СССР	–	Центральный исполнительный комитет Союза ССР
ФФОМС РФ	–	Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации
ФСС РФ	–	Федеральный фонд социального страхования Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Появление настоящего труда является результатом многолетней исследовательской работы авторов над темами, связанными с отдельными аспектами публичной казны*. В частности, были изданы комментарии к Бюджетному, Лесному, Водному кодексам Российской Федерации, Таможенному кодексу ЕврАзэс, земельному законодательству, законодательству о недрах и природоресурсных платежах, о приватизации, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, а также монографии и научные статьи[1]. Первоначально цель исследования всего спектра вопросов о казне и бюджете не ставилась. Это было связано со сложностью и значительностью категорий «казна» и «бюджет», многослойностью регулирования соответствующих отношений и крайним разнообразием их содержания. Однако, подведя итоги своих трудов по разным направлениям, авторы обнаружили, что появилась возможность выполнить целостное исследование, которое соединило бы воедино большинство вопросов, связанных с публичной казной. Данный труд относится к жанру коллективной монографии, выполнен по единому плану и содержит в себе оригинальное содержание.

Интерес к обозначенной теме обусловлен рядом обстоятельств.

Первой достойной задачей представляется освещение колоссального масштаба публичной казны во всем ее разнообразии, чему посвящено большинство глав настоящей работы[2]. Объем денежной части казны (бюджета)

---

* Здесь и далее под понятием публичной казны понимается совокупность государственной и муниципальной казны.

[1] См. например: ЛК Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2012. 654 с.; Водный кодекс Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 211. 416 с.; *Ялбулганов А.А., Пащенко А.В., Хрешкова В.В.* Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 211. 180 с.; Приватизация: государство, гражданин и право / под ред. А.Н. Козырина. М., 2012. 176 с.; Бюджетный кодекс Российской Федерации: поглавный научно-практический комментарий / Под. ред. А.Н. Козырина. М., 2012. 878 с.; *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебное пособие. М. 2012. 287 с.; *Он же.* Бюджетное право России. М., 2011. 351 с.; *Он же.* Современный военный бюджет. М., 2009. 156 с.; *Ялбулганов А.А.* Правовое регулирование природоресурсных платежей. М.-Курск, 2009. 88 с.; Современное землеустройство в России: совершенствование законодательства / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2008. 128 с.; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Под ред. А.А. Ялбулганова. М.-Иваново, 2007. 221 с.; Природоресурсные платежи: комментарий законодательства и судебная практика / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2007. 447 с. и т.д.

[2] Это, в частности, главы, посвященные активам Госфонда России, золотовалютным резервам Центрального банка Российской Федерации, водным ресурсам, сокровищам недр, лесному фонду, объектам животного и растительного мира, водным биологическим ресурсам и т.д.

огромен в сравнении с любыми частными денежными фондами, но незначителен в сравнении со стоимостью всех активов казны, в том случае, если их свести воедино. Данное утверждение актуально для России, богатства которой являются существенно недооцененными[3].

При таком богатстве (нефтегазовые запасы – его небольшая часть) не должно возникать недостатка в финансовых и иных ресурсах для исполнения тех или иных публичных функций. Поэтому учет и контроль использования активов, составляющих публичную казну, постепенно становится все более важной государственной задачей, рассмотрение состояния такого учета и контроля является второй задачей настоящего исследования. Ненадлежащий учет активов казны отчасти связан со скрытым характером их стоимости. Многие активы попросту не измерены либо в силу своей природы[4], либо вследствие подвижного характера их содержимого[5], либо из-за того, что их стоимость может быть выявлена не ранее реализации[6]. Вопросы контроля за использованием активов казны отличаются таким же разнообразием, как и имущество, входящее в казну, и затрагиваются в большинстве глав настоящей работы. В то же время должен существовать единый стоимостной учет всех активов казны.

Третьей по счету задачей исследования выступает выявление и наполнение конкретным содержанием отношений, связанных с функционированием казны. Такие отношения связаны, во-первых, с взаимодействием ее денежной и неденежной частей[7], и, во-вторых, со способами и процедурами поступления и выбытия активов казны[8]. Функционированию казны (ее трансформации) посвящены отдельные части монографии. Кроме того, бюджетный процесс по сути представляет собой трансформацию казны. В ходе бюджетного процесса активы казны преобразуются в доходы бюджета, а расходы бюджета в большинстве случаев означают ее уменьшение.

Наконец, появление понятия казны глубоко укоренено в истории, эволюция соответствующих представлений (лат. *aerarium Saturni*) может быть прослежена еще со времен доимператорского Рима. Эволюция представлений о казне тесно связана с изменениями понятий государственного хозяйства, государственной собственности, а также с современными концепциями институциональной экономики, включающей в себя государственный сектор (или сектор государственного управления).

Сегодня сложилась уникальная ситуация, когда под единственной дефиницией «казна» объединяются несоединимые иным образом отношения и понятия. Авторы имеют смелость утверждать, что в отечественной правовой науке уже около ста лет не появлялось трудов, посвященных целому государственному хозяйству. Книга призвана восстановить преемство с научными трудами и учебными курсами по государственному хозяйству. С XX века

---

[3] Парадоксально, что стоимость имущества казны РФ, согласно отчету о нефинансовых активах Федерального казначейства, составляет менее десятой части ежегодных доходов федерального бюджета.

[4] Например, сокровища недр континентального шельфа.

[5] Например, объекты биосферы: животный и растительный мир,

[6] Например, доходы от приватизации публичного имущества.

[7] Например, бюджетные инвестиции.

[8] Например, приватизация и национализация.

они были трансформированы в учебные курсы по финансовому хозяйству, затем преобразованы в исследования по публичным финансам[9]. Кроме того, представленный труд позволяет восстановить связь между правовой наукой, финансовой наукой и знаниями по экономике, излишняя сепарация которых друг от друга существенно обедняет возможности научного исследования.

Все перечисленные обстоятельства определяют содержание книги, а также ее актуальность.

Монография состоит из трех разделов, первый из которых именуется «Учение о казне», второй «Бюджет», а третий – «Элементы казны». К вопросам общего характера, входящим в первый раздел, можно отнести содержание глав, посвященных понятию и структуры казны, функциям и трансформации казны, учету ее активов, взысканию из казны.

Особенным является статус бюджета как части казны в силу его связей абсолютно со всеми иными ее частями. Реализация любых активов казны, а также наполнение казны, как правило, воздействует на бюджет, отражаясь в его доходах или расходах. Наконец, сама реализация активов казны, в большинстве случаев, имеет целью достижение баланса бюджета. Через бюджетные расходы (в особенности через бюджетные инвестиции), происходит приращение казны. Таким образом, вопросы, связанные с бюджетом, и рассмотренные во втором разделе имеют важнейшее значение.

Элементами казны – третий раздел монографии – являются драгоценные камни и металлы, золотовалютные резервы, государственные резервы, земля, недра, водные ресурсы, биологические культивируемые и некультивируемые ресурсы, культурные ценности. Для правового регулирования отношений, связанных с наиболее значительными частями казны, приняты отдельные федеральные законы[10] и даже кодифицированные акты[11]. Оригинальность каждого элемента предопределяет собственную структуру и содержание каждой главы третьего раздела.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда гуманитарных исследований* с использованием справочной правовой системы «Консультант Плюс».

---

[9] Подробно об эволюции представлений о государственном хозяйстве см. в гл. 2 монографии.

[10] Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»; Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

[11] Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

* Гл. 1, 3, 5 раздела первого, раздела второй, гл. 6, 8. Раздела третьего подготовлены в рамках проекта РГНФ 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014–2015 гг.). Гл. 7 – в рамках проекта РГНФ № 13-03-00533 «Экологическая функция налогового права» (2013–2014 гг.).

Раздел первый

УЧЕНИЕ О КАЗНЕ

пустой

Глава 1

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ КАЗНЫ*

Казна и гражданское законодательство

Формально понятие казны установлено Гражданским кодексом Российской Федерации [1], но содержание этой категории все же остается неопределенным. ГК РФ регулирует ничтожную часть отношений, складывающихся вокруг публичного имущества и публичной собственности. За его рамками остались тношения по поводу земли, лесов, воды, охраны природы, бюджета, государственного материального резерва, недр, госфонда драгоценных металлов и камней, животного мира, биологических ресурсов, объектов культурного наследия и т.д. Все перечисленные категории образуют вокруг себя сферу специфических отношений, иных категорий и понятий.

Введенное в ГК РФ понятие, имеет скорее практическую задачу отделить учтенное и распределенное публичное имущество от иного публичного имущества. ГК РФ регулирует только определенный круг правоотношений, касающихся правового положения участников гражданского оборота, в том числе: оснований возникновения и осуществления прав собственности и других вещных прав; прав на результаты интеллектуальной деятельности; отношений, связанных с участием в корпоративных организациях или с управлением ими; договорных и иных обязательств, имущественных и личных неимущественных отношений, базирующихся на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников[2]. В то же время отношения, складывающиеся вокруг публичного имущества и публичной собственности, далеко не всегда характеризуются равенством, автономией воли и имущественной самостоятельностью их участников.

За пределами гражданского права лежат отношения, регулируемые земельным, лесным, водным, природоохранным, бюджетным законодательством, законодательством о государственном материальном резерве, о недрах, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, о животном мире, о рыболовстве и водных биологических ресурсах, культивируемых биоресурсах, континентальном шельфе, объектах культурного наследия и т.д. Приведенный выше перечень общественных отношений, связанных с казной, не является окончательным, так как техническое развитие и иные глобальные процессы предлагают для включения в оборот все новые объекты. Так, после

---

* Глава подготовлена при поддержке РГНФ в рамках проекта научных исследований № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014–2015 гг.)

[1] См. п. 4 ст. 214 ГК РФ и п. 4 ст. 215 ГК РФ, согласно которым государственную или муниципальную казну составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное (муниципальное) имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями.

[2] Ст. 2 ГК РФ.

принятия рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата 1992 г.[3] появились квоты на эмиссию (выбросы) в атмосферу парниковых газов и их прекурсоров; развитие биотехнологий ставит вопрос о сохранении и охране генофонда не только сельскохозяйственных культур, но также и человека (нации); успехи в исследовании и использовании космического пространства[4] могут со временем привести к вопросу о правах собственности на космические тела; развитие частного права привело к необходимости рыночной оценки доброго имени и репутации[5].

В силу такого разнообразия сложно говорить о наличии правового института или субинститута, объединяющего нормы, которые регулируют связанные с казной отношения. Известно о «камеральных» науках, под которыми в XVIII веке в Германии понималась «совокупность знаний, необходимых для надлежащего и успешного управления так называемой “камерой”, или камеральными (государственными) имуществами»[6]. Однако, и камеральные науки были больше ориентированы на управление государственным имуществом, т.е. изучение практического опыта ведения публичного хозяйства. Таким образом, как уже отмечалось, сложилась уникальная ситуация, когда под единственной нормой-дефиницией «казна» объединяются несоединимые иным образом правовые отрасли и подотрасли, отдельные нормы права, а также науки.

В научной литературе отмечена особенность участия российского государства в гражданских правоотношениях, основанная на принципе «юридической децентрализации»[7], при котором «государственная власть принципиально воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений; здесь она не ставит себя мысленно в положение единственного определяющего центра, а, напротив, предоставляет такое регулирование множеству иных маленьких центров»[8]. Следствием «юридической децент-

---

[3] СЗ РФ 1996. № 46. Ст. 5204.

[4] Необходимо заметить, что сегодня космическое пространство является территорией общего пользования и открыто для свободного исследования всеми государствами. Деятельность в космосе упоминается в п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации, действует Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности», принят ряд международных соглашений о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, о деятельности государств на Луне и других небесных телах и т.д.

[5] Речь идет, в числе прочего, и об оценке нематериальных активов «гудвилла», которая производится согласно международным стандартам финансовой отчетности, введенным в действие приказом Минфина России от 25 ноября 2011 г. № 160н, а также о коммерческом использовании наименований Россия и Российская Федерация и производных от них, использование которых сегодня регулируется постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2010 г. № 52 «Об утверждении Правил включения в фирменное наименование юридического лица официального наименования “Российская Федерация” или “Россия”, а также слов, производных от этого наименования», а ранее регулировалось Законом Российской Федерации от 2 апреля 1993 г. № 4737-1 «О сборе за использование наименований “Россия”, “Российская Федерация” и образованных на их основе слов и словосочетаний».

[6] *Козырин А.Н.* У истоков финансового права. Вступ. ст. к т. 1 серии: «Золотые страницы финансового права». М., 1998. С. 7.

[7] Право собственности: актуальные проблемы / Под ред. В.Н. Литовкина, Е.А. Суханова, В.В. Чубарова, М., 2008.

[8] *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права // Право собственности: актуальные проблемы. С. 42.

рализации» является ситуация, при которой из-за неограниченного объема публичного имущества полномочия «представителей» не покрывают всего множества отношений, связанных с участием публичной собственности в гражданском обороте. В результате в случае пробелов и коллизий используется гражданско-правовая конструкция казны, включающая, однако, помимо нераспределенного публичного имущества, еще бюджет, который не может быть поименован ни имуществом, ни денежными средствами[9].

Итак, казна состоит из следующих частей: нераспределенного публичного имущества; распределенного (или учтенного) публичного имущества[10], и бюджета соответствующего публично-правового образования. Иначе говоря, *казна – это публичное имущество и средства бюджета.* Такой подход отличается от содержания принятого официально понятия казны, которое не включает распределенное имущество.

Термин «*нераспределенное имущество*», употребленный в ГК РФ, нельзя толковать однозначно, так как действительности одно и то же имущество может переходить из нераспределенного состояния в распределенное (возможно, и обратно).

Разделение публичного имущества на нераспределенное и распределенное условно, не отвечает требованию юридической определенности, поскольку, как мы указываем, существуют и его переходные состояния, сложно установить границу, за пределами которой вещь, приобретая тот или иной статус, перестает быть нераспределенной или распределенной, или выходит из состава казны. Неясно, означает ли факт выбытия из казны автоматического исключения ее из публичной собственности.

Дихотомия, которая связана с разделением публичного имущества на две части (распределенное, или ограниченное в объеме, и нераспределенное, или неограниченное в объеме имущество), проявляется в конкретных ситуациях, например в связи с имущественной ответственностью государства, когда установлен разный порядок для обращения взыскания на распределенное имущество и на нераспределенное имущество[11]. В частности, Е.А. Суханов отмечает, что «во многих случаях органы государственной власти одновременно имеют и самостоятельную гражданскую правосубъектность, будучи госбюджетными учреждениями – юридическими лицами с ограниченным

---

[9] Даже в том случае, если под бюджетом подразумевать совокупность денежных средств бюджета, учтенных на счетах Федерального казначейства и уполномоченных банков, нельзя не заметить, что такие средства являются точнейшим образом распределенными и закрепленными за разного уровня распорядителями и получателями бюджетных средств. См. подробнее *Комягин Д.Л.* Правовая природа бюджетных средств: деньги, обязательства или информация // Финансы. 2005. № 8; *Он же.* Бюджет в составе казны: за и против // Финансы. 2006. № 10; *Он же.* Проблема соотношения бюджета и казны публично-территориального образования // Право и экономика. 2006. № 11; *Он же.* Субсидиарная ответственность в публичных правоотношениях // Реформы и право. 2008. № 1.

[10] В проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации (редакция, принятая Государственной Думой в 1 чтении 27 апреля 2012 г.), содержалась статья, согласно которой государственное имущество, закрепленное за учреждениями и предприятиями, составляет распределенную казну (данная редакция не была принята).

[11] См. гл. 24.1 БК РФ.

вещным правом на имеющееся у них имущество …. В таких ситуациях появляется еще один вопрос: каким образом разграничить случаи выступления в обороте публично-правовых образований в целом и выступающих от их имени органов, которые хотя и не являются собственниками закрепленного за ними имущества, но обладают ограниченными вещными правами на него и вследствие этого приобретают статус юридических лиц (как правило, учреждений) – самостоятельных участников гражданских правоотношений? Нередко именно от решения этого вопроса зависит определение субъектного состава соответствующего правоотношения (является ли его стороной публично-правовое образование в целом либо только созданное им юридическое лицо) и затем – определение субъекта имущественной ответственности»[12]. Однако нет оснований полагать, что двойственность участия в гражданских правоотношениях государственных (муниципальных) учреждений или непосредственно публично-правовых образований меняет статус имущества, как части казны переданного государственным или муниципальным учрежденим.

Продолжая рассмотрение того, что представляет собой казна, следует подробнее проанализировать, в каком соотношении выступают понятия «казна» и «публичное имущество».

Казна и фиск

Соотношение понятий «казна» и «публичное имущество» тесно связано с эволюцией данных понятий. В первом приближении вопрос представляется очевидным – исходя из определения, казна и публичное имущество представляют собой понятия тождественные. Более пристальное рассмотрение вышеуказанный понятий заставляет обратить внимание на то, что в состав казны (согласно легальному понятию) включен бюджет. Иначе говоря, казна представляет собой сумму публичного имущества и бюджета, который имуществом является только отчасти.

Активы казны можно классифицировать следующим образом: денежные и неденежные; распределенные (учтенные) и нераспределенные; служащие для получения дохода и для исполнения публичных функций; по территориальному признаку; по управляющему субъекту; по функциональному назначению; по способу возникновения и по природе происхождения (специфике).

Законодательство выделяет те или иные части казны именно исходя из их специфической природы. Как указано выше, правового регулирования отношений, связанных с наиболее значительными частями казны, приняты отдельные федеральные законы[13] и даже кодифицированные акты[14].

---

[12] *Суханов Е.А.* Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник ВАС РФ. 2001. № 3.

[13] Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»; Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

[14] Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Однако имеется еще одна ипростась казны – как активного участника различных отношений, что связано с понятием казны и *фиска*.

Публичное имущество, без сомнения, возникло вместе с появлением государства. Любопытно, что в ходе истории можно отметить два противоположных процесса, связанных со статусом публичного имущества. В первом случае часть имущества, первоначально будучи собственностью князя, государя или правителя, постепенно приобретала самостоятельный, независимый от правителя статус, а во втором – право государя распространялась постепенно на все без исключения публичное имущество.

Священное писание в книге Бытия содержит свидетельство о возникновении публичного имущества в Египте ветхозаветных времен (Быт. 47), когда в течение семи голодных лет праотец Иосиф приобретал за хлеб в пользу фараона сначала серебро, затем скот, а после и землю, после чего установил (возможно первый в истории) налог – пятую часть от урожая. Такое приобретение было мирным и добровольным, совершенном по согласию и без насилия. Святитель Игнатий (Брянчанинов) замечает, что из сочинений писателей позднейших времен, Геродота и Диодора, видно, что тот же способ взимания налогов продолжался в Египте и до их времени и земля египетская была собственностью царей[15].

Неизвестно нам об особом юридическом определении государственного имущество в античную эпоху (речь идет о греческих полисах), хотя такое имущество существовало. Например, как отмечает прот. Вл. Цыпин, основу государственного строя Лакедемона (Спарты) составляла государственная земля, которая ранее была завоевана Спартой и потому считалась собственностью всех полноправных граждан[16]. Можно заметить, что первым видом имущества, включаемого в казну, является земля, или точнее, земля для пашни. Впрочем, Священное писание и античные писатели не упоминают функциональных характеристик публичного имущества.

Таким образом, историю юридических понятий казны и фиска можно проследить только от времен позднего республиканского Рима, но совершенный вид эти понятия получили уже в эпоху Римской империи, «регулярного» государства, которое наложило отчетливый отпечаток на все последующие эпохи, и аналогов которому по длительности существования человеческая история не содержит[17].

В научной литературе упоминается, что в древнем дореспубликанском Риме в период правления этрусской царской династии существовал общественный земельный фонд (ager publicus), который возрос вместе с завоеванием новых территорий[18]. Уже в эту эпоху появилось понятие *aerarium* или

---

[15] Святитель *Игнатий (Брянчанинов*) Иосиф. Священная повесть, заимствованная из книги Бытия // Жития святых, написанные святыми. М., 2008. С. 41.

[16] Протерей *Владислав (Цыпин*) История Европы: дохристианской и христианской. Античная Греция. Т. II.. М., 2011. С. 55.

[17] Речь идет о римском государстве, сначала республике, а потом империи как до, так и после перенесения столицы из Рима в Константинополь императором Константином Великим. Эта эпоха длилась от основания Рима в 754 г. до Р.Х., или учреждения республики в 510 г. до Р.Х., и до завоевания Константинополя турками в 1453 г. после Р.Х. Представляется, что возникновение и формирование большинства современных абстрактных правовых категорий произошло все-таки в имперский период.

[18] Протерей *Владислав* (*Цыпин*). Указ. соч. Том III. М., 2011. С. 609.

aerarium Saturni (в литературе встречаются такие русские транскрипции, как эрарум, эрарий или аэрарий)[19], которое отождествляется с нынешней казной. Это понятие уже носит абстрактный характер, так как не находит конкретного предметного выражения, имеет неопределенный объем.

Подробно генезис понятия казны разбирается Н. И. Лазаревским в его известном труде «Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое изъследование», где история казны прослеживается от времен Римской империи через феодальную эпоху (т.е. у германских народов, создавших государства на территории Западной Римской империи после ее падения) до современных ему Франции, Германии, Италии и Англии. Здесь, как и в иных источниках, показано, что в Древнем Риме государство выступало в виде частного лица гражданского права[20]. Возможно, это могло послужить основанием для возникновения спорной теории о государстве-фиске как частноправовом лице, которое противопоставлялось государству как властному субъекту.

В научной литературе сказано о наличии в римском праве статуса *res publicae* для вещей, которые были изъяты из частного оборота и могли передаваться для пользования административным распоряжением магистрата[21], о праве общей собственности, когда вещь принадлежала не одному собственнику, а нескольким сообща, синонимом чего является сособственность, или *condominimum*[22] и общих для всех вещей (res omnium *communes*) – таких, например, как текущая вода, воздух, не поддающихся фиксации[23].

От общего имущества обособлялось частное имущество императора, которое постепенно слилось с aerarium, одновременно приобретая публично-правовой характер. Ю.А. Кулаковский приводит сведения о двух казначействах, существовавших при императоре в IV в. – *aerarium sacrum* (священный эрарий) и *aerarium privatuv* (частная казна императора)[24]. И тот и другой эрарий управлялся назначаемым чиновником (комитом), имеющим штат и местные провинциальные отделения. В священный эрарий поступали доходы от поземельного налога, люстральной, подушной податей, налога с сенаторов и декурионов, косвенные доходы от пошлин и от продаж, а также доходы от рудников, каменоломен, соляных копей, императорский фабрик. В частную казну императора поступали доходы от государственных угодий, в числе которых имелись пахотные земли, сдававшиеся в аренду или обрабатываемые колонами, и выпасы скота, а также доходы от императорских имений, доходы от конфискованных и бесхозяйных имуществ[25]. Здесь можно заметить смешение публичного и частного, например доходы от личных имений императора соседствуют в *aerarium privatuv* с доходами от казенных земель.

---

[19] Например, см.: *Он же*. Указ. соч. С. 610.

[20] *Лазаревский Н.И.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое исследование. СПб., 1905. С. 6; *Новицкий И.Б.* Римское право. Учебник. М., 2009. С. 117–118.

[21] *Новицкий И.Б.* Указ. соч. С. 117

[22] Там же. С. 125.

[23] Там же. С. 117.

[24] *Кулаковский Ю.А.* История Византии. Том I. Спб., 2003. С. 96.

[25] Там же.

Уместно привести мнение А.М. Величко о соотношении *aerarium* и *фиска:* «...В императорский период наряду с эрарум появился фиск, куда поступали доходы с налогов, введенных императорами. Фиск считался частным имуществом императора как первого лица римского народа, в то время как распорядителем эрарума признавался сенат. Хотя фискальное имущество и считалось частным, император был обязан употреблять его исключительно на государственные нужды.

С течением времени, когда многие общегосударственные расходы централизовались, прежнее деление государственных средств по источникам доходов на сенатские и императорские утратило свой смысл. Теперь все объединилось в руках императора в виде фиска, собственником которого он стал. Более того, императорский престол приобрел статус постоянного юридического лица, учреждения (юридическим лицом считалось и само Римское государство), субъектом которого являлся правящий император как физическая личность. Это обстоятельство напрямую повлияло на финансовую правоспособность императоров.

При императоре Севере (193–211) состоялось чрезвычайно важное для статуса самодержца обособление фискального имущества от императорского коронного и от императорского частного имущества. Отныне принцеп становится распорядителем трех видов имуществ: коронного, фискального и частного, которым он распоряжается в пользу своих детей и родственников. Привилегии, что ранее предоставлялись казне, были перенесены на частное имущество императора и даже частное имущество императрицы – верный признак того, что эти привилегии коренились в природе суверенитета, носителем которого являлись император и императрица. В этом отношении все три вида имущества – коронное, фискальное и частное – имели привилегированное положение как имущество, распорядителем которого является монарх»[26]. Данный вывод подтверждается рядом известных и авторитетных источников, в числе которых труды Н.С. Суворова[27], И.А. .Покровского[28], Диона Коккейана Кассия[29], Тита Ливия[30].

Таким образом, частное имущество римских императоров слилось с публичным имуществом и фактически составляло одну казну. Император, со имея в свом распоржении объединенной казну, уже не принадлежал себе, а должен был служить империи. В то же время имеются подсчеты, согласно которым, лишь треть императоров Восточной Римской империи умерли в должности; другая треть была убита в переворотах, а остальные скончались в ссылках или в монашеском постриге уже бывшими императорами[31]. В этом случае их имущество могло переходить к наследнику-императору (если таковой имелся), но чаще (в случае переворота) имущество конфисковывалось

---

[26] *Величко А.М.* Политико-правовой статус византийских императоров. Историческое и идейное изменение их полномочий // http://www.pravoslavie.ru/arhiv/58936.htm. дата обращения 23.03.2013 г.

[27] *Суворов Н. С.* О юридических лицах по римскому праву. М., 2000. С. 194.

[28] *Покровский И. А.* История римского права. С. 325

[29] *Кассий Дион Коккейан.* Римская история. Кн. LXIV–LXXX. Кн. LXXX (2). С. 345.

[30] *Ливий Тит.* История Рима от основания города. Т. 1. С. 27.

[31] *Дворкин А.П.* Очерки по истории Вселенской Православной Церкви. Курс лекций. *Нижний Новгород, 2005.*

в пользу следующего императора. Скорее всего, имущество императора, составлявшее государственное достояние было в его распоряжении лишь на срок его императорских полномочий[32].

Труд Н.И. Лазаревского содержит аргументированный вывод о том, что в Римской Империи понятия фиска, как юридического лица частного права, не существовало, а возникло оно в Германии и после XII в. распространилось по Европе[33].

Существование частных имуществ (доменов) правителя, которые использовались для публичных нужд, прослеживается на территории Западной Европы в ее феодальный период. Как отмечает Л. В. Ходский, в то время «сила и влияние государства очень много зависят от размеров земельной собственности и других имуществ, которыми располагает глава государства; всякое обращение к подданным в эту эпоху считалось признаком слабости государя. Поэтому государи стремятся не только, по возможности, сберегать, но и увеличивать доходные государственные имущества, которые рассматриваются как личная собственность главы государства или, по крайней мере, из них не выделяется строго то, что принадлежит собственно государю»[34]. В любом случае, и здесь не было попыток образовать из имущества юридическую личность, отдельную от государя или государства.

Таким образом, в доимператорском и имперском Риме, в европейских монархиях до XVIII в. термином *aerarium* (казна) определялось публичное имущество, а не юридическое лицо – субъект права[35].

Учение о государстве как о личности появились, предположительно, только с XVIII в. После этого возникли идеи о фиске как о лице, отделенном от государя (но не от государства), созданным законом, владеющим по праву частной собственности государственным имуществом и подлежащим суду наряду с другими лицами[36]. Фиск, разумеется, действовал в интересах государства. Такая конструкция на некоторое время оказалась политически удобной (ограничивала власть монарха), но вызывала ряд серьезных коллизий, одной из которых было «расщепление государства на две части, из которых каждая жила по своим законам, каждая имела своим носителем, своим субъектом особое юридическое лицо»[37].

В отношении споров вокруг германских теорий фиска Н.И. Лазаревский метко отмечает, что они напоминали спор «стрижено-брито». В целом все сводилось к двум позициям: или государство есть единое юридическое лицо, или оно распадается на двух субъектов с самостоятельной волей – частноправовой фиск и публичную власть[38]. Вторая теория не была популярной, чаще германские юристы подразумевали под термином «фиск» государство со всеми принадлежащими ему имущественными правами, реже считали

---

[32] Данный вывод основан на косвенных данных и носит характер гипотезы.

[33] *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 11, 17.

[34] *Ходский Л.В.* Государственное хозяйство. СПб., 1907. С. 27.

[35] Более точным будет термин «юридическое лицо частного права», но необходимо пояснить, что в эпоху до XII в. понятия «юридическое лицо публичного права» не употреблялось и не существовало.

[36] *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 31

[37] Там же.

[38] Там же. С. 32.

фиск субъектом только гражданских прав. По сути понятие фиска как юридическую фикцию пришлось свести к понятию государства[39]. В любом случае, весь смысл учений о фиске (как и сегодня) сводится к необходимости создать правовую конструкцию гражданско-правовой ответственности государства и обеспечить подчинение государя (правительства) закону и суду.

В России в начале прошлого века, как правило, для обозначения единого лица государства, участвующего в правоотношениях с юридическими и физическими лицами, также употреблялся термин «фиск»[40]. В него поступало выморочное имущество. Фиск являлся стороной в отношениях, связанных с уплатой налогов, в договорах поставки и подряда. Имелось также и понятие казны как государственного имущества.

Свод законов Российской империи (ст. 406 главы второй) определял казну следующим образом: «...Все имущество, не принадлежащее никому в особенности, то есть ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни уделам, ни установлениям, принадлежит к составу имуществ государственных. Имущества государственные, поскольку они состоят в ведомстве казны, именуются также казенными»[41]. Любопытно также еще одно установление из Свода законов Российской империи (ст. 407 главы второй): «К составу государственных имуществ принадлежат подати, пошлины и разного рода сборы, доходы казны составляющие»[42].

С.Н. Братусь, отмечая различие между понятием государства как фиска (например при покупке, продаже чего-либо) и понятием государства как субъекта публичной власти (очевидно, при осуществлении принудительной власти), уточнял, что фиск и государство – не различные субъекты, а стороны одного явления – государства[43].

В целом, попытки рассматривать казну «личность» идут от представителей гражданско-правовой науки, но такая личность в любом случае должна именоваться «государством-казной», так как речь идет о непосредственном участии государства в гражданско-правовых отношениях. В этом смысле показательно высказывание А.В. Венедиктова о том, что «наряду с бюджетными юридическими лицами субъектом права является и ... государство в качестве казны»[44]. Здесь же им поддерживается мнение, которое высказал С.Н. Братусь о том, что «казна – это Советское государство, выступающее как непосредственный собственник той части общественного дохода, которая проходит через бюджет ... казна – это государство, действующее в качестве непосредственного распорядителя государственного имущества, еще не обособившегося в имущество, управляемое тем или иным госорганом ..."[45].

Итак, на сегодняшний день казну не следует понимать как юридическое лицо. Это совокупность публичного имущества и иных вещных прав госу-

---

[39] Там же. С. 35.

[40] См.: *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность // Избр. труды по гражданскому праву. М., 2004. Т. 2. С. 408, 409.

[41] Свод законов Российской империи. Законы гражданские. СПб., 1912.

[42] Там же.

[43] *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.

[44] *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.-Ленинград. 1948. С. 813.

[45] Там же.

дарства. В том случае если употребляется понятие фиска или казны как участника каких-либо правоотношений, то речь идет попросту о государстве, участвующем в гражданских правоотношениях.

Предназначение казны. Извлечение доходов из имущества казны

Направления использования имущества, составляющего государственную казну[46], так же разнообразны, как и виды имущества, входящего в публичную казну. Выше уже отмечалось, что активами казны могут быть такие противоположные предметы, как земля и финансовые деривативы, авторские права на объекты интеллектуальной собственности и содержимое недр, и казна прирастает новыми видами активов по мере технического и экономического развития.

Имущество казны используется по своему *функциональному назначению* таким же образом, как и частное имущество. Однако существует особенность, вызванная органической связью государства (публично-правового образования) и его казны, т.е. публичного имущества. Предназначением всех разнообразных активов казны являются публичные нужды. Казна, как принадлежность государства (публично-правового образования), востребована исключительно в связи с реализацией государством своих функций.

Одна из таких функций – экономическая деятельность. Государство (публично – правовое образование) не только регулирует экономическую деятельность, но и само по необходимости осуществляет ее для решения социально-экономических и народнохозяйственных задач[47]. Материальной основой любой экономической деятельности служит нужное для такой деятельности имущество (имущественные блага). Кроме того, проявлением экономической функции выступает перераспределение публичного имущества, т.е. трансформация казны[48]. Правомерность существования государственного (публичного) сектора экономики (значит – и публичного имущества) не отрицается специалистами и подтверждается данными статистики государственных финансов[49]. Можно предположить истинность и противоположного утверждения: отсутствие публичного имущества означает, что государство (публично-правовое образование) не ведет экономической деятельности[50].

---

[46] Под казной (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) понимается все распределенное и нераспределенное имущество публично-правового образования. Подробнее см.: *Комягин Д.Л.* Казна и фиск: понятие и содержание // Реформы и право. 2013. № 2. С. 3–8.

[47] Многочисленые унитарные предприятия, а также государственные корпорации, казенные предприятия, акционерные общества, находящиеся в государственной собственности, производят товары, работы и услуги, которые потребляются обществом. В их числе, например, ОАО Российские железные дороги, ФГУП Почта России, Объединенная авиастроительная корпорация, предприятия ОАО Роснано и т.д.

[48] Перераспределение имущества – суть экономического оборота.

[49] См. нап.: *Брюммерхофф Дитер.* Теория государственных финансов. Владикавказ. 2002. С. 34.

[50] На возможное возражение, связанное с тем, что экономическую деятельность можно осуществлять посредством покупки услуг, т.е. используя *outsourcing*, заметим следующее. Во-первых, возможности аутсорсинга ограничены, далеко не на все публичные нужды имеется рыночное предложение услуг и, во-вторых, выше указано, что к активам казны принад-

Однако помимо экономической, осуществление таких важнейших функций государства, как, например, оборонительная, правоохранительная, социальная, равным образом требуют наличия соответствующего имущества, некоторые разновидности которого могут быть изъяты из гражданского оборота.

Итак, предназначение любого вида казенного имущества состоит в его прямом *использовании для удовлетворения публичных потребностей (государственных функций*). При этом разнообразие публичных потребностей вполне оправдывает разнообразие видов казенного имущества. Однако существует имущество казны, по тем или иным причинам не используемое непосредственно публичными учреждениями для реализации публичных функций. Каким образом рассматривать такое имущество, следует ли от него избавляться, т.е. приватизировать или иным способом отчуждать из государственной собственности?

Временно не используемое имущество казны может служить *источником извлечения доходов* для покрытия публичных потребностей. То обстоятельство, что доходы от использования публичного имущества (доходы от *domanium*, или, в русской транскрипции, домен) являются исторически первым источником покрытия расходов бюджета, хорошо известно. Однако «по мере того, как объем домен, путем сокращения многочисленных отчуждений и захватов, все более и более сокращался, постепенно происходит переворот в воззрениях на необходимость и важность для государства владеть недвижимыми имуществами, пока, наконец, Ад. Смит, а за ним и его последователи не признали это владение безусловно вредным для народного хозяйства»[51] С тех пор, отмечает И.И. Янжул, вопрос о целесообразности владения казенными землями становится спорным[52]. Приводились различные аргументы *pro et contra* отчуждения публичного имущества, в основном, земельных владений[53]. По нашему мнению, здесь справедливо замечание о том, что убеждение в неэффективности государственного хозяйства не выдерживает критики, так как его сравнивают не с аналогичным ему по масштабам частным хозяйством, а с успешным мелким индивидуальным хозяйством. Хозяйством крупного акционерного общества может быть точно так же неэффективно, как и казенное.

Тем не менее на сегодняшний день в государственной политике превалирует мнение о целесообразности сокращения объема государственного имущества, что зафиксировано, например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[54]. Концепция содержит такие задачи, как «поэтапное сокращение участия государства в управлении собственностью в конкурентных отраслях

лежат не только традиционные виды имущества (земля, недвижимость), которые согласно некоторым современным экономическим воззрениям следует минимизировать, но и самое разнообразное имущество, например авторские права.

[51] *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., Статут. 2002. С. 95.

[52] Там же.

[53] См. подробнее: *Ф-Эеберг К.Т.* Курс финансовой науки. Спб. 1913. С. 81–83; *Янжул И.И.* Указ. соч.; а также *Комягин Д.Л.* Приватизация как источник бюджетных доходов // Реформы и право. 2012. № 2. С. 32–35.

[54] Одобрена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

экономики путем применения приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти» и «сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности». Данные задачи отвечают цели повышения эффективности управления государственной собственностью при соблюдении соответствия состава государственного имущества функциям государства.

Несколько отступая от темы, заметим некоторые противоречия Концепции. Примечательно, что игнорируется наличие огромного массива имущества, составляющего казну. Принимается во внимание только эффективное управление весьма небольшой ее части – учтенным и переданным в управление имуществом. При этом эффективность такого управления связывается с сокращением объема имущества. Убеждение, что чем меньше будет имущества, тем эффективнее им можно управлять, никак не аргументировано.

Победа «денежного хозяйства над натуральным» открыла новые способы извлечения доходов и в итоге привела к «всеобщему распространению налогов и созданию счетного порядка в финансовом управлении»[55]. Если когда-то финансовая наука «была равнозначна учению о государственном хозяйстве»[56], то затем и до настоящего времени она сосредоточилась исключительно на финансовом хозяйстве.

Такая трансформация была связана, главным образом, с увеличением государственных нужд, вызванных «войнами, государственными реформами, распространением деятельности государства на все области духовной и материальной жизни»[57], развитием культуры и возникновением новых публичных потребностей[58]. Объем доходов, извлекаемых из имущества, стал недостаточным для удовлетворения возрастающих публичных расходов. Первоначально были востребованы такие источники доходов, как регалии, или казенные монополии[59], и пошлины. Однако поступлений от регалий[60] (основанных на эксплуатации публичного имущества) и пошлин оказалось недостаточно, как и доходов от имущества. В результате постепенно первую роль стали играть разного рода подати, в основном – налоги. Помимо того, что налоги приносят бóльший доход, их мобилизация налогов является более динамична, эффективна и надежна, чем иных доходов, так как подкрепляется принудительной силой государства. Кроме того, констатируется такая характеристика налогов, как обязательность, принципиально отличающая их от иных видов публичных доходов[61]. Обязательность налогов обеспечивает их собираемость.

Сегодня превратилось в свою противоположность воззрение прошлого о том, что налоги могут взиматься только тогда, когда не хватает доходов от

---

[55] *Ф-Эеберг К.Т.* Курс финансовой науки. СПб. 1913. С. 6–7.

[56] Там же. С. 9.

[57] Там же. С. 25.

[58] *Исаев А. А.* Очерк теории и политики налогов // Финансы и налоги. Очерки теории и политики. М., 2004. С. 487–489.

[59] Регалии иногда рассматриваются как переходная форма от натурального к финансовому хозяйству (речь идет о фискальных регалиях).

[60] Нельзя не вспомнить, что крупнейшим источником бюджетных доходов в Российской империи являлась казенная винная монополия, которая в начале XX века приносила ежегодный чистый доход около 800 млн руб.

[61] *Исаев А.А.* Указ. соч. С. 486.

имущества[62]. Никем не опровергнут, но предан забвению тезис о том, что «поголовные налоги соответствуют состоянию рабства ...»[63], или такая же еще более древняя точка зрения афинских граждан о налогах для граждан, как их унижении. Из теории общественного договора развилась иная точка зрения на «принуждение», совершаемое при установлении и взимании налогов, а правила налогообложения Адама Смита (его предшественников и последователей) внесли некую систематичность в установление налогов[64].

Однако «размеры налогообложения имеют свой верхний предел, определяемый в каждой конкретной стране воздействием целого набора различных факторов социального, культурного и политического характера»[65]. Величина налогового бремени имеет разные значения в отдельных государствах, но редко превышает половину дохода граждан. Одновременно расходы, необходимые на удовлетворение публичных потребностей, постоянно возрастают. Иначе говоря, налоговых доходов стало недостаточно для покрытия публичных потребностей так же, как ранее было недостаточно доходов от имущества, регалий и пошлин. Выходом из положения пару столетий назад представлялся публичный кредит, который сегодня панацеей не считается в силу того, что возврат кредита ложится на граждан точно таким же (или боьшим) бременем, как налоги.

В силу данного обстоятельства, а также исторических причин и национальных особенностей, доходы от имущества не исчезли полностью из числа источников публичных доходов, хотя, согласно публичной отчетности, и представляют незначительную величину в сравнении с налоговыми доходами.

Иллюстрацией может служить, например, анализ отчета об исполнении федерального бюджета за 2011 г.[66]. Общий объем налоговых и неналоговых доходов в 2011 г. составил 11 337 998 165 500 (11 трлн 337 млрд 999 млн 165, 5 тыс) руб. Из них поступления по разделу «Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности» составили 382 023 935 200 руб. К этому разделу, чтобы приблизительно понять действительную долю доходов от имущества федеральной казны, следует прибавить поступления по разделам «Платежи при пользовании природными ресурсами» – 82 996 321 500 руб., и «Доходы от продажи материальных и нематериальных активов» – 22 515 503 700 руб. Некоторые из подразделов раздела «Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства» также можно квалифицировать как доходы от использования имущества казны. Это, в частности, подразделы «Доходы от

---

[62] Там же. С. 65.

[63] Это мнение Монтескье приводится ф-Эебергом в: Указ соч. С. 22. Впрочем, Монтескье не возражал против налогов на потребление, которые соответствовали, по его мнению, свободному состоянию граждан.

[64] Широкий обзор мнений о природе налога можно найти в следующей статье: *Крупенин Г.Р.* Политико-правовая мысль XVII–XIX веков о природе и содержании налоговой функции государства // Юридический мир. 2010. № 11.

[65] *Козырин А.Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 38.

[66] Приложение 1 федерального закона от 2 октября 2012 г. № 151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год». См. также более актуальные открытые данные консолидированного бюджета Российской Федерации URL: http://roskazna.ru/opendata/fkrf-00001, дата обращения 05.12.2013.

проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» – 1 843 655 100 руб. «Плата пользователей радиочастотным спектром» – 4 964 528 900 руб; «Доходы от операций с государственным материальным резервом» – 37 703 755 500 руб. Таким образом, приблизительно можно предварительно считать, что сумма неналоговых поступлений, связанных с использованием имущества государственной казны Российской Федерации в 2011 г. составляет 532 047 699 900 (532 млрд 47 млн 699 тыс 900) руб, т.е. примерно 4.7% от общей суммы доходов федерального бюджета.

Анализ отчета об исполнении федерального бюджета за 2011 г. следует продолжить, рассмотрев виды имущества казны, служащие источником дохода. Это легко увидеть из содержания кодов бюджетной классификации доходов по названным выше разделам и подразделам[67]. К доходам от использования имущества отнесены доходы от следующих видов имущества:

• доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, акций, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

• процентов от размещения (управления) средств бюджетов на депозитах и в финансовых активах;

• процентов по бюджетным кредитам и государственным кредитам;

• государственного и муниципального имущества, имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, имущества, находящегося в оперативном управлении, переданного в возмездное пользование;

• земли, земельных участков, доходы от прав на заключение договоров аренды земельных участков;

• имущества, расположенного за пределами территории Российской Федерации;

• части прибыли Центрального банка Российской Федерации;

• платежей и части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий;

• части дохода совместного предприятия «Вьетсовпетро";

• доходы от прав на результаты интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;

• доходы от прав на результаты научно-технической деятельности, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;

• автомобильных дорог, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

• природных ресурсов, в том числе недр, акватории и участков морского дна, континентального шельфа;

• водных биологических ресурсов;

• лесов, лесных земель;

• водных объектов;

• государственного материального резерва;

---

[67] Можно использовать ежегодно утверждаемые Минфином России указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации. См. например, приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н.

• федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

• радиочастотного спектра;

• квартир, иного реализуемого имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

• высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, утилизуемого вооружения, военной техники и боеприпасов;

• государственного запаса специального сырья и делящихся материалов;

• конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства;

• выморочного имущества, обращенного в доход Российской Федерации;

• доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции.

Данный перечень не является закрытым, предусмотрены прочие поступления по каждой обобщенной категории имущества, ежегодно бюджетная классификация корректируется с учетом реальной ситуации.

Легко увидеть, что перечисленные виды имущества не включают такой особый источник, как углеводородное сырье. Согласно ст. 96.6 БК РФ в нефтегазовые доходы входят в себя поступления от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, вывозные таможенные пошлины на нефть сырую, природный газ, товары, выработанные из нефти. Представляется, что существование данных доходов вытекает из возможности эксплуатации недр, то есть части государственной казны. Это же можно сказать о некоторых иных источниках бюджетных доходов: о налоге на добычу полезных ископаемых (в том числе на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне); о регулярных платежах за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции; о сборах за пользование объектами водных биологических ресурсов; водном налоге.

С учетом перечисленных источников доходов взгляд на роль публичного имущества как источника извлечения дохода существенно меняется. В литературе приводятся данные о том, что нефтегазовые доходы составляют до 60% налоговых доходов федерального бюджета и 30% консолидированного бюджета Российской Федерации[68]. Ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 и на плановый период 2009 и 2010 годов» и ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» прямо содержали нормы об объеме нефтегазовых доходов федерального бюджета: в 2008 г. – 3 470 666 732 тыс руб. из 8 056 875 884 тыс. руб. общих поступлений, то есть около 43 проц. всех доходов; в 2009 г. – 2 057 169 684 тыс. руб. из 6 713 821 033 тыс руб общих поступлений, т.е. около 30% всех доходов.

---

[68] *Комиссарова Е.Н.* Реформирование налоговой политики в нефтяной отрасли России // Финансовое право. 2009. № 11. С. 34; *Чернышова Е.Г.* Анализ практики прогнозирования и планирования доходов от экспорта энергоносителей в федеральный бюджет // Таможенное дело. 2011. № 4. С. 4.

Таким образом, публичное имущество в действительности сохраняет значительную роль в качестве источника публичного дохода. При этом государство (публично-правовое образование) может заниматься эксплуатацией имущества казны непосредственно либо уступить данное право за соответствующее вознаграждение (долю продукции) коммерческим организациям. Принципиальным остается то, что в основе существования перечисленных источников доходов остается эксплуатация публичного имущества, т.е. части казны.

Можно сделать прогноз о том, что важнейшее значение, в том числе как источник дохода, могут в будущем получить (и уже имеют) такие невозобновляемые ресурсы, помимо углеводородного сырья как пресная вода, древесина, цветные металлы, исчерпание которых следует отнести к глобальным проблемам. Не меньшее значение имеет сохранение биологических ресурсов, часто упоминаемых в связи с глобальными проблемами снижения их разнообразия вследствие прежде всего загрязнения окружающей среды. Земля также является уникальным ресурсом, который мало подвергается инфляции и может служить источником получения продовольствия и иных необходимых продуктов для жизнедеятельности.

Подводя итог рассмотрению функции активов казны как одного из источников бюджетных доходов, наряду с регалиями, пошлинами и налогами, следует решительно высказаться в пользу интеграционного подхода в этой области. Такой подход означает мобилизацию не только налоговых, но иных источников покрытия публичных расходов в зависимости от конкретных обстоятельств. Публичная казна сохраняет до настоящего времени свою роль источника публичных доходов, являясь основой как неналоговых, так и налоговых доходов.

Казна как фактор экономической безопасности

Учитывая роль, которую играет содержимое казны для национального благосостояния, следует говорить о функции казны, связанной с *обеспечением экономической безопасности* государства.

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.

Действует до настоящего времени закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», согласно ст. 1 которого «земля, ее недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные на территории РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны РСФСР, а также образующиеся в реках РСФСР запасы анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны, художественные и культурные ценности являются *национальным богатством народов* РСФСР». Стратегия

национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 называет в числе главных рисков в области национальной безопасности на долгосрочную перспективу потерю контроля над национальными ресурсами.

Таким образом, казну необходимо сохранять, во-первых, как огромных размеров сокровищницу, находящуюся в достоянии всего общества, и во-вторых, как основу общественного благосостояния и воспроизводства национального богатства. Природные ресурсы позволяют при любом состоянии публичных финансов суверенно обеспечивать экономическую деятельность и добывать средства к существованию. Казна является гарантией стабильности в кризисной ситуации, выступая как кредитное обеспечение при международных заимствованиях и источник покрытия чрезвычайных расходов. Примечательно, что реализация государственного имущества долгое время рассматривалась не как обычный, а как чрезвычайный источник доходов, используемый только в чрезвычайной ситуации[69].

Уместно будет в связи с рассмотрением функции обеспечения экономической безопасности посредством сохранения казны затронуть вопрос *контроля над национальными ресурсами*, использованием средств казны. В настоящее время контроль за использованием и учетом казны по формам и методам не отличается от финансового (бюджетного) контроля. Такой контроль имеет своим предметом данные финансовой отчетности и ее достоверность, ревизия имущественных ценностей проводится в исключительных случаях и ограничивается, как правило, проверкой складских остатков и кассовой наличности. Финансовый контроль оставляет без внимания активы казны. Например, огромные площади земель и лесов, водные пространства в Российской Федерации так или иначе эксплуатируются, что вызывает необходимость проверки соответствия результата эксплуатации действительной ценности ресурсов и изменению их стоимости в итоге эксплуатации.

Представляется, что видом финансового контроля, которым может соответствующего решению задачи сохранения национальных ресурсов, является аудит эффективности, который сосредоточен на определении экономности и результативности использования ресурсов. Однако такой аудит можно осуществлять только при условии, что *имущество (ресурсы) учтено и имеет стоимостную оценку*. Здесь следует отметить техническую особенность, связанную с тем, что нераспределенное, а также бесхозяйное и выморочное имущество по умолчанию является частью казны, для чего не требуется специального решения компетентных органов публичной власти либо издания правового акта. Таким образом, к задаче простой оценки прибавляется задача выявления активов казны, ранее не попавших в отчетность. Такой работы, к сожалению, не ведется, что следует из данных баланса исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации, отчета о финансовом результате и данных об исполнении федерального бюджета. Отсутствие уполномоченного осуществлять подобную функцию органа приводит к невозможности контроля за невыявленными активами.

Согласно единому плану счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного само-

---

[69] См., например, *Исаев А.А.* Указ. соч. С. 389–392; *ф-Эеберг К.Т.* Указ. соч. С. 58.

управления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений[70], для информации (в денежном выражении) о состоянии имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, бюджетных и автономных учреждений предназначены счета раздела «Нефинансовые активы». Среди нефинансовых активов выделяется аналитическая группа 010800000 «Нефинансовые активы, составляющие казну»[71]. Данная аналитическая группа включает в себя следующие подгруппы (коды вида синтетического объекта учета).

Недвижимое имущество, составляющее казну;

Движимое имущество, составляющее казну;

Драгоценные металлы и драгоценные камни;

Нематериальные активы, составляющие казну;

Непроизведенные активы, составляющие казну;

Материальные запасы, составляющие казну.

Данные по счету «Нефинансовые активы, составляющие казну» можно обнаружить в приложениях к федеральному закону «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год». Общая стоимость этой части казны Российской Федерации, согласно данному закону, на 1 января 2012 г. составляла 938 911 900 000 руб., т.е. менее 1 трлн руб. Стоимость всех нефинансовых активов Российской Федерации (включая группу имущества, отнесенного к казне) на эту же дату составила 10 865 572 700 000 руб, т.е. 10.8 трлн руб.

Согласно Балансу исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2013 г., нефинансовые активы имущества Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (с учетом амортизации), составили, то есть немного более 5 трлн руб., точнее 5 083 389 943 966 руб.

Эти цифры в несколько раз меньше ежегодных доходов федерального бюджета, что явно не соответствует реальному положению вещей[72]*. Выше показано, что не менее трети федерального бюджета формируется за счет эксплуатации имущества казны. В итоге получается, что стоимость казны меньше прибыли, которая ежегодно извлекается из нее[73]. Приведенные циф-

---

[70] Единый план счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и инструкции по его применению утвержден приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н.

[71] Аналогичный счет 010800000 «Нефинансовые активы, составляющие казну» имеется в Плане счетов бюджетного учета, утвержденном приказом Минфина России от 6 декабря 2010 г. № 162н.

[72] Информация получена на официальной интернет-странице Федерального казначейства. URL http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/. Дата обращения 05.12.2013.

* Согласно ГК РФ бюджет является частью казны. Из приведенных данных следует парадоксальный вывод – часть (бюджет) больше, чем целое (казна).

[73] О понимании данной проблемы можно судить по отдельным новостным публикациям. Например, в феврале имелось сообщение о заявлении Президента РФ о снятии грифа секретности с баланса активов полезных ископаемых. URL http://ria.ru/eco/20130213/922722487.html#ixzz2KnCNTYM3

ровые показатели свидетельствуют об отсутствии контроля за основной частью всех видов публичной казны в Российской Федерации.

Таким образом, значение казны для обеспечения экономической безопасности государства является недооцененным, о чем свидетельствует неудовлетворительное состояние учета активов казны в Российской Федерации.

Казна и собственность. Модус казны

Вопрос соотношения понятий «казны» и «публичной собственности» в отличие от соотношения понятий «казна» и «публичное имущество», затрагивает проблему функций публичной власти. Понятие собственности имеет яркий оттенок личного, индивидуального, предполагает собственника и его субъективные права и обязанности в отношении имущества. При этом права собственника не могут быть полными без их «активации», т.е. последовательных действий собственника по реализации своих прав.

Ниже показано, что, во-первых, содержание прав собственника в отношении публичного имущества, входящего в казну, отличается широчайшим диапазоном от номинального владения до абсолютного обладания. Во-вторых, крайнем разнообразно составляющее казну публичное имущество, которое может быть классифицировано по самым разным основаниям. В-третьих, публичное имущество может претерпевать трансформацию, не выбывая из состава казны, например переходя из нераспределенной части казны в ее распределенную часть, из неденежной – в денежную (и наоборот), когда меняется содержание прав собственника и (или) классификационные признаки имущества.

Существует терминологический пробел для описания меняющихся состояний имущества казны, которое подвергается внутренней трансформации, т.е. переходит из нераспределенного в распределенное состояние, меняет распорядителя, учетные и иные, не затрагивающие его природных характеристик, параметры. Такое изменение, которое не затрагивает публичной принадлежности имущества, предлагается описать как изменение модального (от лат. *modus*) состояния.

Определение содержания вещных прав собственника и иных лиц на те или иные публичные активы необходимо для определения объема казны, т.е. для ее учета. Без такого учета невозможно использование и управление публичным имуществом, входящим в состав казны.

Вещные права на публичное имущество

Само право собственности служит одним из основных институтов вещного права. Одновременно право собственности является единственным правом (к тому же правом абсолютным), которое бесспорно признается законодательством любого государства[74]. Собственность как юридическая категория связана с принадлежностью имущества.

В научной литературе отмечается, что в традиции отечественной науки право собственности раскрывается через субъективные права: право

[74] *Ахметьянова З.А.* Вещное право. М., 2011.

требования, право на положительные действия и право притязания. Право на положительные действия представляет собой совокупность правомочий владения, пользования и распоряжения (ст. 209 ГК РФ) принадлежащими публичному образованию объектами недвижимости[75].

Под правомочием владения в литературе понимается юридически обеспеченная возможность фактического обладания вещью, удержания ее в своей власти или господства собственника над вещью. Правомочие пользования определяется как юридическая возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производительного потребления, а правомочие распоряжения – как юридическая возможность установления судьбы вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи[76].

Такой подход – доминирующий, но не единственный, хотя наличие положительных прав владения, пользования и распоряжения никем не отрицается. Спектр подходов к раскрытию содержания собственности включает как выявление многочисленных признаков права собственности и соответствующих полномочий, так и рассмотрение собственности как целого, неделимого состояния господства, юридической власти над вещью[77], апофеозом которого, видимо, будет законное право уничтожения этой вещи.

Среди признаков права собственности в научной литературе встречается разделение на родовые и видообразующие (характерные не для всех вещных прав) признаки собственности. Так, первым (родовым) признаком права собственности именуют то, что его объектом выступает индивидуально-определенная вещь. Вторым (родовым) признаком права собственности выступает его абсолютность, когда удовлетворение интереса собственника зависит лишь от его действий, без посредничества. Третий (родовой) признак – наличие правомочия пользования. Четвертый, уже видообразующий признал права собственности – наличие правомочия владения. Для владения выделяют такие характеристики, как непосредственное волевое господство над вещью и фактическую возможность вступления в физический контакт с вещью каждый раз настолько быстро, насколько это зависит от воли владельца и содержания имеющегося у него права. От владения вещью отличается держание как вынужденное состояние, которое предполагает обладание вещью, но не в целях извлечения из нее полезных свойств (например хранение, перевозка, комиссия, доверительное управление).

Пятый видообразующий признак права собственности состоит в наличии правомочия распоряжения вещью; шестой (видообразующий) признак – в осуществлении правомочий собственника наиболее полным образом, в своем интересе и по своему усмотрению (что исключено для доверительного управления или ограниченного вещного права хозяйственного ведения[78]).

В литературе упоминаются мнения некоторых зарубежных ученых, которые стремятся сформулировать «существенное ядро» права собственности. В учебнике З.А. Ахметьяновой приводится позиция английского ученого

---

[75] *Богданова И.С.* Осуществление государством права собственности на недвижимое имущество, составляющее его казну (на примере зданий и сооружений). М., 2012.

[76] Там же.

[77] См. Российское гражданское право // Под ред. Е.А. Суханова. М., 2011. Т. 1.

[78] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. первая (постатейный) // Под ред. А. п. Сергеева. М., 2010.

А. Оноре, который предложил право собственности, «включающее в себя одиннадцать составных элементов», представить как «полное», «либеральное» право собственности, где к числу этих элементов были отнесены: право владения, понимаемое как исключительный физический контроль над вещью или как право исключительного ее использования; право пользования или личного пользования вещью, когда оно не включает в себя два последних правомочия; право управления, т.е. право решать, как и кем может быть использована вещь; право на доход, на те блага, которые дает реализация двух предыдущих правомочий; право на отчуждение, потребление, растрату по своему усмотрению, на изменение или уничтожение вещи; гарантия от экспроприации или право на безопасность; право передавать вещь; бессрочность; запрещение использовать вещь во вред другим; возможность отобрания вещи в уплату долга; остаточный характер, т.е. существование правил, обеспечивающих восстановление нарушенного правомочия[79].

Имеются и иные перечни правомочий, входящих в право собственности или служащих его признаками, что вызывается ситуациями, когда триады полномочий (владение, пользование, распоряжение) оказывается недостаточно для объяснения всех вопросов, связанных с отношениями собственности. Исходя из того, что собственность – субъективна, т.е. неотделима от действий и статуса субъекта – собственника, следует выделять законное (титульное) и незаконное (добросовестное и недобросовестное) владение. Следует сказать и о том, что российское законодательство не содержит определения собственности, но в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации право собственности определяется как вещное право, которое дает лицу *наиболее полное господство над вещью,* в том числе путем владения, пользования и распоряжения ею, а также совершения в отношении нее любых действий, не запрещенных законом и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц (п. 3.2)[80].

Таким образом, состояния или *степени собственности*, в том числе в отношении публичного имущества, чрезвычайно многообразны и могут варьироваться от полного господства над вещью до наличия каких-то отдельных полномочий, например только владения или только распоряжения. В частности, такая ситуация отражается в ст. 125 ГК РФ, где указывается, что от имени Российской Федерации (иного публично-правового образования) могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности органы государственной власти. Получается, что и до момента, когда органы публичной власти приступили к реализации своих прав, не имеющее частного собственника имущество в пределах границы Российской Федерации находится в фактической владении государства, но не в его пользовании или распоряжении[81]. Именно на такое, именуемое не-

---

[79] *Ахметьянова З.А.* Указ. соч.

[80] Одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. Цит. по: СПС КонсультантПлюс.

[81] Частным случаем такой усеченной собственности являются полномочия в отношении бесхозяйного имущества (до его выявления и учета), на служебное произведение (до его учета) и даже на доходы бюджета (до их уплаты, перечисления и зачисления).

распределенным, имущество указывает легальное определение казны в ГК РФ[82].

Можно назвать и другую ситуацию – наличие права распоряжения имуществом казны при отсутствии прав владения и пользования, что видно на примере зарубежного государственного имущества бывшего СССР, правопреемником которого может считаться Российская Федерация[83]. В этом случае имущество фактически недоступно для владения и пользования, само право распоряжения также требует «активации», т.е. совершения юридических действий по его доказыванию и официального признанию во внесудебном или судебном порядке.

Немаловажным аспектом усеченной собственности являются права хозяйственного ведения и оперативного управления в отношении публичного имущества. Данные понятия связаны с полномочиями «несобственника» в отношении переданного ему публичного имущества и появились в ходе развития концепции советского государства как единого и неделимого субъекта (носителя) права государственной социалистической собственности. Полномочие оперативного управления означает передачу отдельных частей единого фонда имущества исключительно в управление, а не в собственность государственных учреждений[84]. При этом полномочия собственника (государства) по владению, пользованию и распоряжению имуществом сохраняются и никак не умаляются, а право оперативного управления возникает как вторичное «вещное право». Оперативное управление[85] включает в себя неограниченный набор разных возможностей, который позволяет учреждению участвовать в гражданско-правовом обороте. Право оперативного управления включает и непосредственное владение, и использование, и даже, в точно установленных законом рамках, распоряжение имуществом[86].

---

[82] Согласно п. 4 ст. 214 и п. 4 ст. 215 ГК РФ государственную (муниципальную) казну составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное (муниципальное) имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. В то же время в проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (редакция, принятая Государственной Думой в первом чтении 27 апреля 2012 г.), содержалась статья, согласно которой государственное имущество, закрепленное за учреждениями и предприятиями, составляет распределенную казну.

[83] См. подробнее: *Ларкина Е.А*. Государственная собственность за рубежом: международно-правовые вопросы. М., 2008.

[84] *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.-Л., 1948. С. 323–324.

[85] Везде, где говорится об оперативном управлении, подразумевается также и хозяйственное ведение, которые на сегодняшний день неразличимы. Право полного хозяйственного ведения было введено Законом СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР» вместе с переходом государственных предприятий на полный хозяйственный расчет и сегодня не используется в законодательстве. Право хозяйственного ведения впервые было закреплено Законом РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и означало более ограниченное, чем право полного хозяйственного ведения, право на имущество. Следует предположить, что право хозяйственного ведения рано или поздно должно уйти из терминологического оборота вместе с временно существующей организационно-правовой формой унитарного предприятия.

[86] *Венедиктов А.В*. Указ. соч. С. 340–342.

Существуют и иные идеи по поводу определения объема полномочий «несобственника» в отношении переданного ему имущества казны. В противоположность своей идее оперативного управления А.В. Венедиктов называет идею доверительной или фидуциарной собственности[87], которая сегодня именуется трастом (англ. *trust*). В случае доверительной собственности у собственника остается только титул, номинальные права, все полномочия отходят к доверенному лицу, которое осуществляет их в интересах собственника (или в указанных им целях). Данная правовая конструкция, однако, в отношении управления публичным имуществом используется редко.

Следует пояснить, что объем оперативного управления, установленный для имущества бюджетных и автономных учреждений, отличается от объема оперативного управления имущества казенных учреждений. Имущество, переданное на праве оперативного управления автономным и бюджетным учреждениям, может отчуждаться без согласия собственника, так как такие учреждения расплачиваются за этим имуществом по своим обязательствам[88]. Казенное учреждение не отвечает по своим обязательствам имуществом, переданным ему на праве оперативного управления. Таким образом, следует раздельно говорить о праве оперативного управления имуществом казенных учреждений и праве оперативного управления имуществом автономных учреждений.

Поясним далее, что для автономных и бюджетных учреждений предусмотрен еще своей статус (или особое вещное право) в отношении особо ценного движимого имущества, которое имеет два пути происхождения: может быть передано собственником для реализации уставных задач или приобретено за счет средств, выделенных учредителем. Особо ценным движимым имуществом является такое имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет значительно затруднено, такое имущество подлежит обособленному учету.

Особо ценным может признаваться имущество, стоимость которого выше становленной балансовой стоимости; некоторые особые виды имущества; имущество, отчуждение которого происходит в особом, утвержденном законом порядке[89]; имущество, необходимое для реализации видов деятельности, определенных уставом учреждения, отсутствие которого приведет к прекращению деятельности этого учреждения и восполнение которого невозможно в связи с уникальностью и (или) отсутствием достаточных средств на приобретение такого же; которое требуется для обеспечения безопасности содержания и эксплуатации ядерных, радиационных, химически и (или) биологически опасных объектов, для содержания, охраны жизни и здоровья

---

[87] Там же. С. 322.

[88] Ст. 2, 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждения», ст. 120 ГК РФ, ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[89] См., Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»; Приказ Минобороны России от 24 декабря 2010 г. № 1912; Приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 37 «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных и бюджетных учреждений в сфере транспорта»; Приказ Минэнерго России от 28 декабря 2010 г. № 642; Приказ Минкомсвязи России от 10 марта 2011 г. № 31.

обучающихся и работников, воспитанников; имущество, отнесенное к исключительным правам; криминалистическое и специальное оборудование, используемое для производства судебных экспертиз и проведения экспертных исследований[90].

Кроме того, следует предположить наличие у автономных и бюджетных учреждений какого-то имущества, в том числе недвижимого, которое находится у них не на праве оперативного управления[91]. Наконец, еще раз следует повторить, что для бюджетного учреждения выделяется имущество, приобретенное за счет средств от приносящей доход деятельности (из внебюджетных источников), хотя статус такого имущества не отличается от статуса иного имущества, переданного на праве оперативного управления.

Таким образом, на примере имущества, переданного или приобретенного автономными и бюджетными учреждениями, видно, как имущество, казенное по своей природе, в силу пробелов и коллизий законодательства, может быть исключено из казны и даже не учтено в качестве публичного имущества.

Опять повторим, что объем и содержание вещных прав на имущество казны отличается чрезвычайным разнообразием, варьируются в диапазоне от полного господства над имуществом до сохранения только титульной, номинальной собственности. В некоторых случаях (например имущество автономных учреждений, приобретенное за счет внебюджетных источников) сложно установить даже титульного собственника. Затруднительно понять, при каких условиях (или при каком наборе полномочий вещных прав) имущество остается в составе казны, а в какой момент – выбывает из ее состава. Поэтому представляется верным следовать правилу, что во всех случаях, когда принадлежность имущества в границах государства не определена, то оно является казенным.

Классификации и виды имущества казны

Полные вещные права на имущество казны с точки зрения субъектного состава всегда осуществляет публично-правовое образование. Примечательно, что публичное имущество в Российской Федерации имея только два статуса – *государственное или муниципальное*, но может принадлежать трем видам публично-правовых образований: Российской Федерации, субъектам РФ (осуществляют полномочия в отношении государственного имущества) и муниципальным образованиям (реализуют свои полномочия в отношении муниципального имущества). Публично-правовые образования могут распространять вещные права на имущество казны как непосредственно (чаще всего в отношении нераспределенной части казны), так и через казенные учреждения, а также юридических лиц, созданных в иных организационно-правовых формах. Физические лица в качестве «агентов» казны не выступают.

---

[90] Приказ Минобразования и науки от 31 декабря 2010 г. № 2261; Приказ Минюста России от 30 декабря 2010 г. № 413.

[91] См. ст. 120 ГК РФ и ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Из приведенного выше правила неизбежно следует, что в состав казны входит и *распределенное* (закрепленное, учтенное)[92] и *нераспределенное* (неучтенное) имущество.

Уже указывалось, что законодательство выделяет те или иные части казны именно исходя из их специфической природы. Для правового регулирования отношений, связанных с наиболее значительными частями казны, приняты отдельные федеральные законы[93] и даже кодифицированные акты[94].

Хочется еще раз повторить, что обращение и статус казенного имущества регулируется земельным, лесным, водным, природоохранным, бюджетным законодательством, законодательством о государственном материальном резерве, о недрах, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, о животном мире, о рыболовстве и водных биологических ресурсах, культивируемых биоресурсах, континентальном шельфе, объектах культурного наследия и т. д.

Разделение публичного имущества по его *природному содержанию* является естественным, но, конечно, не единственным основанием классификации. Следует еще раз подчеркнуть, что существуют разные виды учтенного имущества. Например, с точки зрения полномочий собственности имеется публичное имущество, закрепленное на правах хозяйственного ведения и оперативного управления за учреждениями и организациями; переданное в безвозмездное пользование; в доверительное управление и в аренду; на ответственное хранение[95]; арестованное во исполнение судебных решений или актов уполномоченных органов.

Исходя из предназначения, *потребительских свойств* имеется движимое и недвижимое публичное имущество; вещные права (в том числе права акционера и участника общества с ограниченной ответственностью); имущество, подлежащее переработке или утилизации[96]. Исходя из *происхожде-*

---

[92] Такое имущество, согласно определению казны, закрепленному в ГК РФ, не входит в ее состав.

[93] Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»; Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

[94] Земельный кодекс Российской Федерации, ЛК Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

[95] Полномочия Управления имущества казны, входящего в структуру Росимущества России [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://ca.rosim.ru/catalog.aspx?CatalogId=315664&d_no=315960&dep_no=336368 – Официальный сайт Росимущества России (дата обращения 26.06.2013).

[96] Примером может служить содержание Закона г. Москвы от 26 декабря 2007 г. № 53 «Об имущественной казне города Москвы», где к имущественной казне относится: 1) недвижимое имущество: а) земельные участки; б) здания, строения, нежилые помещения; в) объекты жилищного фонда; г) объекты инженерного и коммунального назначения; д) объекты природопользования; е) объекты движимого имущества, отнесенные в соответствии с законодательством к недвижимому имуществу; ж) иные объекты недвижимого имущества; 2) движимое имущество: а) акции и доли города Москвы в хозяйственных обществах; б) станки и оборудование, машины и механизмы; в) транспортные средства, за исключением транспортных средств, отнесенных в соответствии с законодательством к недвижимому имуществу; г) архивные фонды, архивные документы и вещественные источники; д) драгоценные металлы и драгоценные камни; е) движимые культурные ценности; ж) иные объекты движимого имущества.

ния публичное имущество может быть конфискованным; движимым бесхозяйным; изъятым из незаконного оборота[97]; приватизируемым, созданным впервые за счет средств бюджета; приобретенным из средств бюджета или средств от приносящей доход деятельности государственных и муниципальных учреждений и т. д.

Согласно бухгалтерскому учету существуют непроизведенные активы (например природные ресурсы), вновь создаваемые (приобретаемые), переданные для решения каких-то задач, переданные безвозмездно (дар), оставшиеся без хозяина и изъятые на основании закона.

Имущество казны можно различать по его *юридическому статусу*. Могут быть публичные имущественные активы, изъятые из оборота и находящиеся в гражданском обороте, а также ограниченные в обороте (например посредством лицензирования) и имеющие неопределенный статус. Например, в обороте могут быть: недвижимость, земельные участки, ценные бумаги, вклады в банках и других кредитных учреждениях, иностранная валюта и валютные ценности, оборудование, транспортные средства, «средства производства» и предметы бытового, потребительского характера. Ограничены в обороте или изъяты из оборота ресурсы недр, континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации. Изъяты из оборота некоторые особо охраняемые природные объекты, особо ценные объекты историко-культурного наследия и некоторые художественные ценности, большинство видов вооружений и объектов оборонного значения, оборудование некоторых важнейших предприятий и учреждений, государственный материальный резерв, архивные и библиотечные фонды и т. д.

Юридически неопределенный статус имеет имущество, составляющее Госфонд России и золотовалютные резервы Банка России, иные активы, находящиеся в ведении органов по управлению государственным и муниципальным имуществом, вооружение и иное изъятое из оборота имущество. Наконец, российским законодательством не проработана проблема вещных прав в отношении статуса имущества, приобретенного государственными и муниципальными учреждениями за счет средств из внебюджетных источников (иначе – от приносящей доход деятельности), хотя установлено, что государственные и муниципальные учреждения, особенно автономные, имеют более широкие полномочия по пользованию и распоряжению данным имуществом, относительно имущества, переданного им учредителем или приобретенного за счет средств бюджета.

Модусные и атрибутивные изменения имущества казны

Выше указано на два состояния имущества казны – нераспределенное (неучтенное) и распределенное, а также на возможность перехода имущества казны из одного состояния в другое[98]. Такой переход следует именовать

---

[97] Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432.

[98] К распределенной части казны можно отнести, например, бюджет, государственное и муниципальное недвижимое имущество, все иное публичное имущество, находящееся на праве оперативного управления и хозяйственного ведения, нематериальные государственные активы, ценные бумаги и акции.

внутренней трансформацией казны, в отличие от внешней трансформации, т.е. выбытие имущества из казны либо его поступление в казну. Внешняя трансформация происходит в рамках установленных законом процедур[99]. Для внутренней трансформации казны единая законодательная процедура отсутствует[100], что является фактором, снижающим прозрачность ее учета.

Право оперативного управления реализуется (не полностью) в отношении «распределенной» части имущества казны. Государственное или муниципальное учреждение, хотя и является «несобственником», может в той или иной степени осуществлять все полномочия собственника (за исключением отчуждения) в отношении переданного ему имущества. В то же время оснований сомневаться в том, что имущество, переданное учреждениям на праве оперативного управления, относится непосредственно к собственности соответствующего публично-правового образования, не имеется.

Чтобы полномочия собственника были установлены полностью и имущество казны могло быть закреплено или передано[101], необходимо точное измерение данной собственности, по крайней мере, ясное недвусмысленное описание вещи, которое позволит произвести ее идентификацию из всех ей подобных. Иначе говоря, имущество, составляющее нераспределенную часть казны, невозможно передать кому-либо до его выявления, описания и учета. Стоимость, иные характеристики такого имущества могут находиться в скрытом состоянии до начала реализации собственником своих полномочий[102]. При этом собственником имущества выступает публично-правовое образование, и его фактическое обладание нераспределенным имуществом казны также не вызывают сомнений.

Подчеркнем, что нераспределенное и распределенное имущество по своей природе не различаются и представляют собой различные юридические состояния одних и тех же вещей. Нераспределенное имущество становится

---

[99] Например, выбытие имущества из состава казны может осуществляться в ходе приватизации согласно процедурам, установленным Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Законом Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Поступление имущества в казну может происходить в ходе национализации, реквизиции, конфискации, выкупа для публичных нужд, обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы согласно процедурам, установленным Земельным кодексом РФ, ГК РФ и иными законами, и т.д.

[100] Частный случай трансформации денежной части казны в ее неденежную часть в форме бюджетных инвестиций урегулирован БК РФ. Фрагмент процедуры перехода денежных средств казны (бюджета) в различные активы урегулирован Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

[101] На праве оперативного управления или на любом ином праве.

[102] Например, имущество, подлежащее приватизации, не может быть реализовано до его оценки, но оценка производится в соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» уже после принятия решения о приватизации. Это является ярким примером того, что свойства и статус как нераспределенного (до принятия решения о приватизации), так и распределенного (после решения о приватизации и оценки) имущества не меняются. Доходы от приватизации в момент их планирования являются скрытыми или *криптодоходами*, так как неизвестен их объем. Об этом см. подробнее: *Комягин Д.Л.* Приватизация как источник бюджетных доходов // Реформы и право. 2012. № 2. С. 32–35.

распределенным после учета и закрепления его на том либо ином вещном праве за каким-либо юридическим лицом.

Таким образом, постановка имущества на учет для казенного имущества не может служить признаком, на основании которого сепарируется, разделяется имущество, входящее и не входящее в состав казны. Требуется иная конструкция для объяснения всех разнообразных ситуаций с вещными правами в отношении имущества казны.

Для целей описания изменений в имуществе казны при внутренней ее трансформации возможно применить уже упомянутый выше термин *модус* (от лат. *modus*) к характеристике состояния публичного имущества. Модус обозначает проявление предмета, его свойства, присущие лишь некоторым его состояниям[103] или (что одно и то же) единичные видоизменения в пределах одной и той же фигуры, носящие производный характер[104]. Публичное имущество временно приобретает ту или иную модальность, не меняя своих главных *атрибутов*, т.е. оставаясь в составе казны.

Разные модусы имущества проявляются, например, в его неучтенном состоянии, состоянии оцененном и учтенном, состоянии закрепленности за каким-либо лицом на вещном праве оперативного управления или хозяйственного ведения и в таком состоянии, когда имущество учтено, но не закреплено на праве оперативного управления[105]. Можно сказать, что даже переход имущества из материальной, осязаемой формы в состояние нематериальное (акции, иные финансовые активы) тоже ведет к изменению модуса, поскольку такие активы все равно являются имуществом и сохраняют собственника и предназначение. Атрибутивным, существенным (не модальным) изменением будет выбытие имущества из казны, что происходит, например, в процессе приватизации. Атрибутивное изменение претерпевает имущество, переходя в казенную собственность, например, при национализации.

Отдельно следует разобрать переход имущества казны из неденежного в денежное состояние (бюджет). Бесспорно, здесь вещи (имущество) фактически переходят в чужую собственность и говорить о внутренней трансформации не приходится. В то же время параллельно происходят некие денежные поступления в бюджет, т.е. в денежную часть казны. Однако эти поступления являются источником покрытия расходов бюджета, следовательно, исчерпываются в течение текущего финансового года. Такая ситуация указывает прежде всего на неосновательность объединения в казне имущества и бюджета, который имуществом не является[106].

---

[103] См. Малая советская энциклопедия. Третье издание. М.,1959. Т. 6. С. 89.

[104] См. Большая советская энциклопедия. Второе издание. М., 1954. Т. 28. С. 54; Малый энциклопедический словарь. Репринтное воспроизведение издания Ф. А. Брокгауз – И. А. Ефрон. М., 1994. Т. 3. С. 598.

[105] Например, Госфонд России.

[106] На эту проблему ранее уже указывалось. См., например: *Комягин Д. Л.* Бюджет в составе казны: за и против // Финансы. 2006. № 10; *Он же.* Проблема соотношения бюджета и казны публично-территориального образования // Право и экономика. 2006. № 11; *Он же.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10; *Он же.* Субсидиарная ответственность в публичных правоотношениях // Реформы и право. 2008. № 1.

Итак, еще раз вспомним, что публичная казна представляет собой совокупность всего публичного имущества. При этом большинство активов казны либо не измерено, либо не включено в ее состав, т.е. не учтено в качестве публичного имущества. Само содержание активов казны отличается крайним разнообразием, а содержание вещных прав на эти активы варьируется в диапазоне от полного господства над вещью до сохранения только титула собственности. Представляется правильным относить к соответствующей казне все имущество, переданное государственным или муниципальным учреждениям. Налицо значительные пробелы правового регулирования для имущества, переданного разного вида учреждениям, а также приобретенного ими.

Глава 2

ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ХОЗЯЙСТВЕ

В настоящее время термин «*государственное хозяйство*» используется редко. Ни в правовых актах, ни в научных исследованиях ученых-государствоведов он не употребляется. Однако в исследованиях XIX – начала XX в. этот термин активно применялся в юридических, экономических и исторических исследованиях[1]. На современном этапе уяснение значения государственного хозяйства необходимо для осмысления ключевых понятий финансово-правовой науки: финансов, налогов, бюджета, казы. Значение этих терминов остается дискуссионным, а природа не до конца осознанной, что является причиной номинальных определений, вводимых в легальном порядке с помощью их закрепления в нормативных правовых актах. Таким образом, законодатель пытается решить проблему однообразного понимания значения того или иного термина для единообразного правоприменения. Как показывает практика, с термином «казна» эту проблему не всегда удается решить, что приводит к коллизии норм различных отраслей права[2].

Однако если в сфере правотворческой деятельности есть механизм решения «терминологической» проблемы, то в области правовой науки такая возможность отсутствует. Исследователи, выявляя природу того или иного понятия, нередко приходят к различным выводам, наполняя разным содержанием одни и те же термины. Критерий научной новизны в исследовательских работах приводит к нарушению принципа «бритвы Оккама»: утверждается многое без необходимости.

На наш взгляд, подобная проблема связана с неадекватным использованием историко-правового метода в исследовательских работах. При изучении того или иного правового института для подтверждения своей позиции используются тексты, написанные в императорский и советский периоды, без выяснения того контекста, в котором была использована та или иная мысль. «Классиков» интерпретируются для аргументирования собственной позиции хотя их утверждения, отрываются от своего времени, вырываются из контекста историко-правовой мысли. В ряде случаев подобный подход оправдан[3].

---

[1] *Растеряев Н.* Государственное хозяйство: Курс финансовой науки. СПб., 1904; *Гок К.* Государственное хозяйство. Налоги и государственные долги / Пер. с нем. *Н. Бунге*. СПб., 1865; *Ходский Л. В.* Основы государственного хозяйства: Курс финансовой науки. СПб., 1913; *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905; *Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. СПб., 1912; *Берендтс Э.Н.* Государственное хозяйство Швеции. СПб., 1890 и др.

[2] *Комягин Д. Л.* Соотношение бюджета и казны публично-правового образования // Право и экономика. 2006. № 11. С. 51–54.

[3] В истории науки выделяют два подхода к использованию трудов классических авторов для аргументации собственной исследовательской позиции: презентистский, в котором анализируются идеи, содержащиеся в классических трудах, и историцистский, где важен исторический контекст, при котором были высказаны те или иные идеи (*Савельева И.М., Полетаев А.В*. Классическое наследие. М., 2010. С. 38–49.)

Однако при заимствовании понятий, терминов, определений, на наш взгляд, необходимо понимать исторический контекст, в котором они применялись. Как отмечал Р. Козеллек, понятия обладают разными временными наслоениями, смысл которых имеет силу на протяжении различных промежутков времени[4].

Таким образом, прежде чем приступить к анализу понятия «государственное хозяйство», необходимо проследить его эволюцию как в законодательстве, так и в научной литературе, выявить тот исторический контекст, в рамках которого оно употреблялось.

Понятие о государственном хозяйстве зародилось в Германии в рамках «*камеральных* наук». Так называли совокупность знаний, необходимых для управления государственным имуществом. Возникновение камералистики связано со становлением государственности в Новое время. В феодальный период истории понятия о государственном имуществе не существовало. Обожествление королевской власти и система вассально-ленных отношений презюмировали, что главный ресурс–земля – принадлежит главе государства, который раздает ее за службу своим вассалам. Таким образом обеспечивалось содержание армии: слуги короля в случае необходимости должны были явиться в полной боевой готовности. Остальные расходы, главным образом на содержание двора, осуществлялись за счет имущества короля. Постепенно хозяйство царского двора расширялось, что вызывало необходимость управления, которое складывалось по отдельным отраслям (сельское хозяйство, горное дело, лесоводство и т.п.).

Увеличивающиеся расходы государства вызывали рост доходов. В эпоху господства натурального способа производства это приводило к расширению хозяйства (экстенсивный путь развития). Происходило отделение хозяйства главы государства, удовлетворявшего потребности его двора, от собственно государственного хозяйства[5]. Из бывших слуг королевского двора появлялись управленцы государственным имуществом – камералисты. Камеральные занятия требовали определенных навыков в различных сферах: управлении, бухгалтерии и той отрасли хозяйства, которой чиновник заведовал. Постепенно практический опыт обобщается, появляются научные труды по камералистике, в университетах открываются кафедры камеральных наук[6].

В теоретических работах камералистов закрепляется термин «Stadt Wirthschaft», что можно перевести как «государственное хозяйство»[7]. Важно отметить, что в период развития камеральных наук еще не получило рас-

---

[4] *Козеллек Р.* К вопросу о темпоральных структурах в историческом развитии понятий // История понятий, история дискурса, история менталитета: Сб. ст. // Под ред. *Ханса Бедекера.* М., 2010. С. 25.

[5] С XVII в. появляется понятие «цивильный лист», которое отделило доходы монарха от собственно государственных.

[6] Подробно о камералистике как науке см.: *Wakefield An*. The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice. Chicago, 2009. На русском языке наиболее подробно: *Ушинский К.Д.* О камерельном образовании: речь, произнесенная в торжественном собрании Ярославского демидовского лицея, 18-го сентября1848 года. М., 1848.

[7] *Коврига А.В.* Исследования политики и управления в строительстве постсоветских обществ и государств: проблемы институционализации // Официальный сайт Всеукраинской общественной научной организации «Эксперты Украины». Режим доступа: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=49629 (дата обращения: 07.08.2013).

пространение учение Адама Смита о *политической экономии*. После этого для обозначения сферы жизни, связанной с производством материальных благ, стали тотально называть словом греческого происхождения – экономикой и производными от него[8]. Теоретики камералистики не использовали слово греческого происхождения как базовую категорию. Причинами этому служили ни лингвистические расхождения, а принципиальные различия по существу вопросу.

Политическая экономия развивает идеи нравственной философии. Ее выводы являются умозаключениями ученых, построенными на анализе *теоретических* конструкций. В центре внимания А. Смита находится общество, и его наука посвящена изучению народного хозяйства. Осознание несомненного постулата о том, что благополучие государства зависит от благополучия общества, приводило к необходимости анализа законов экономического развития общества: производства, обмена, потребления. Именно эти категории в центре внимания политической экономии.

Камералистика развивалась по другому пути. Она изначально была ориентирована на решение сугубо *практических* задач. Целью ее было не достижение всеобщего благоденствия, а решение реальных проблем, возникающих в управлении. Собственно камералистику, особенно на первых этапах ее развития, нельзя было даже назвать наукой – это отрасль знаний по разнообразным предметам, у которой нет единой методологической базы. Камералистика включала, во-первых, науку об управлении, т.е. необходимые знания о территориально-административном устройстве государства и правовых актах, регламентирующих деятельность государственного аппарата; во-вторых – блок финансово-экономических наук, в который входили бухгалтерия, статистика и те знания, которые получили сейчас название «финансовый менеджмент» (бюджетирование, оценка рисков и т.д.)[9]; в-третьих – технические науки, выступающие в качестве объекта управления.

Еще одна особенность камералистики связана с ее ранним по сравнению с политической экономией появлением. Только начиная с Нового времени налоги прочно закрепляются как основной источник бюджетных доходов. Это вызвано рядом обстоятельств: расширением расходов государства, централизацией власти, переходом к товарно-денежным отношениям. В феодальный период основными доходами государства являлись *домены* и *регалии*[10]. Другими словами, это были такие источники доходов, при получении которых государство вступало в экономические отношения не как публично-правовое образование, а как субъект частного права. Для получения доходов от доменов и регалий государство должно вести разумную хозяйственную деятельность. В этом и кроется причина такого разнообразного состава камеральных наук. Главный акцент в структуре доходов государства делался

---

[8] Значение слова «экономика» также изменялось на протяжении времени (см.: *Волович В.Н.* О соотношении предметов политической экономии и экономикс // Проблемы современной экономики. 2007. № 1(21)).

[9] *Ковалев В.В.* Введение в финансовый менеджмент. М., 2006. С. 34–46.

[10] *Мильгаузен Ф.Б.* Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55–62; *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М., 2002 и др.

на государственные земли и предприятия, а налоги занимали вторичную позицию[11].

В контексте камералистики хозяйство имеет два значения: во-первых, связанные с управлением государственными имуществами мероприятия; во-вторых, состав государственных доходов. При этом в состав доходов включалось то, что принадлежит государству и является источником дохода: земли, леса, промышленные предприятия, дороги, рудники, порты, почтовое сообщение, выпуск денежных знаков, право торговли определенного вида товарами. Иными словами, все то, что получало название доменов и регалий. Доменами назывались государственные имущества, регалиями – исключительное право государства на определенный вид деятельности (например, монетная регалия закрепляла исключительное право государства на выпуск денежных знаков, соляная регалия давала государству исключительное право на торговлю солью[12]). Такой представляется камералистика в XVIII в. Можно обратить внимание на то, что камералистика на данном этапе не уделяла прямого внимания налогам. Анализируя развитие камеральной науки, К.Д. Ушинский предлагал вместо названия «камеральная» использовать «*казенная*» *наука*[13], тем самым отождествляя камеральные занятия с казной.

В конце XVIII – начале XIX в. камеральная наука меняется под влиянием идей А. Смита. Из неупорядоченного набора знаний по различным отраслям знаний она превращается в науку со своим предметом исследования. Стержнем «новой» камералистики становится учение о государственном хозяйстве и влиянии государства на народное хозяйство в целом. В условиях складывающихся капиталистических отношений проблемы, связанные с управлением той или иной отраслью, уходят на второй план. Главным становится решение вопроса о том, насколько рационально ведение деятельности по отдельным отраслям хозяйства государством, возможно ли передача управления имуществом в руки частного капитала. Вместе с этим в силу объективных причин налоги как доходный источник государства получают распространение на территории немецких государств.

В теоретических работах эти процессы нашли отражение. Во-первых, была пересмотрена система науки и учебной дисциплины. Она стала состоять из общей и особенной частей. В общей части объединялись дисциплины экономического цикла (бухгалтерия, статистика, политическая экономия), а в особенной – технические науки[14]. Во-вторых, учение о налогах получило твердую «прописку» в составе науки о государственном хозяйстве.

Политическая экономия оказало влияние на развитие науки о государственном хозяйстве изменив не только содержательную часть, но и терминологический аппарат. На смену «Stadt Wirthschaft» приходит «Finanz Wissenschaft». Слово «*финансы*» этимологически ведет свое начало от

---

[11] *Коврига А.В.* Указ. соч.

[12] Государство могло давать право торговли регальными товарами в разрешительном порядке, сопровождавшемся как правило, уплатой пошлины.

[13] *Ушинский К.Д.* Указ. соч. С. 6.

[14] Наука об управлении отделяется в самостоятельную науку о полиции или полицейское право, прообраз современного административного права (*Бельский К.С.* Финансовое право. М., 1995. С. 39–41; *Беляева Л.И.* Развитие науки о полиции в России // Труды Академии управления МВД России. 2006. № 1. С. 47).

средневековой латыни, от слова «finare» – «платить», произведенного от «finis» – «срок платежа». Примечательно, что в Германии термин «Finanz» изначально употреблялся для обозначения хитрости, коварства, а в применении к государственному хозяйству под ним понимали «искусство собрать как можно больше денег». Во Франции под «finances» понимали все материальные средства, находящиеся в распоряжении правительства. С развитием экономической науки в начале XIX в. за термином «финансы» закрепилось понятие государственных доходов и расходов или *государственного хозяйства*[15].

Между тем сам термин «государственное хозяйство» постепенно выходит из лексикона авторов. Примечательным в этом отношении являются труды одного из известнейших профессоров «позднего» камерализма Карла Георга Рау. Его основной учебник назывался «Lehrbuch der politischen Ökonomie» и включал в себя три тома. В первом теме излагалась собственно политическая экономия («Grundsätze der Volkswirthschaftslehre»), во втором – экономическая политика (Grundsätze der Volkswirthschaftspflege), а в третьем – финансовая наука[16] («Grundsätze der Finanzwissenschaft»). Таким образом, уже у К.Г. Рау вместо государственного хозяйства употребляется термин финансы: «Наука о лучшем устройстве правительственного хозяйства или о лучшем способе удовлетворения государственных потребностей материальными ценностями называется наукою о финансах и составляет часть политической экономии. Ее нередко также называют камеральной наукой в тесном смысле слова…»[17]. При этом за государственным хозяйством автор предлагает сохранить название для всей политической экономии[18].

Использование финансов вместо государственного хозяйства имело своим последствием изменения вкладываемого в это понятие содержания. Если под государственным хозяйством понималось управление государственными имуществами и их состав, то за финансами закрепляется следующее значение: «…Отрасль правительственной деятельности, имеющая своей целью приобретение, сохранение и надлежащее употребление необходимых для государственной власти материальных ценностей и состоящая в ведении собственного хозяйства или в попечении о государственных доходах и расходах»[19]. Таким образом, государственное имущество выпадает из содержания понятия «финансы», при этом оставаясь важнейшей категорией финансовой науки. В течение XIX в. категория «финансы» становится доминирующей в научных работах, посвященных государственному хозяйству. Появляются производные термины: финансовая система, финансовое устройство, финансовое право и т.д.

История развития камеральных наук демонстрирует эволюцию представлений о государственном хозяйстве. Если в XVII–XVIII вв. оно рассматривались в двух значениях: и как имущество, и как управление этим имуще-

---

[15] *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса, 1904. С. 32.

[16] На русский язык третий том переведен А. Корсаком и В.А. Лебедевым под названием «Основные начала финансовой науки».

[17] *Рау К.Г.* Основные начала финансовой науки // Пер. с 5-го нем. издания *А. Корсака.* Т. 1. СПб., 1867. С. 4).

[18] *Рау К.Г.* Указ. соч. С. 4.

[19] Там же. С. 1.

ством, то к XIX в., под влиянием политической экономии, государственное хозяйство стало пониматься исключительно в экономическом значении – как система отношений по управлению доходами и расходами государства. Более того, сам термин начинает выходить из оборота и употребляется как синоним финансов.

В русском языке «хозяйство» является производным от «хозяин» со значением «господин», заимствованного из чувашского языка[20]. В современном русском языке «хозяйство» имеет несколько значений: 1) то же, что и экономика; 2) совокупность производственных отношений определенного уклада жизни (например крестьянское хозяйство); 3) совокупность предметов (имущество); 4) дом с предметами домашнего обихода или работы по дому[21].

В России «государственное хозяйство» являлось научной категорией. В законодательных актах этот термин практически не использовался. Вместо него употреблялись следующие терминологические сочетания: государственные доходы и расходы, денежные доходы государства, государственная промышленность и т.п.[22] Нельзя обойти вниманием существование органа управления, имевшего в своем названии словосочетание государственное хозяйство. Речь идет об Экспедиции государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства, существовавшей с 1797 по 1802 г.[23].

В научной литературе термин «государственное хозяйство» впервые появился после перевода учебника Христиана Августовича Щлецера «Anfangsgriinde der Staatswirthschaft oder die Lehre vom National-reichthume», на русском языке издание вышло под названием «Начальные основания государственного хозяйства»[24]. Следует отметить, что в отличие от Германии в России изначально государственное хозяйство определялось как система отношений по управлению доходами и расходами государства. Для обозначения государственного имущества использовали термин «казна».

Можно предположить, что термин «государственное хозяйство» был заимствован из камеральной науки, однако в России его содержание трактовалось через призму идей А. Смита. Так, в лекциях профессора А.П. Ку-

---

[20] *Фасмер М.* Этимологический словарь русского языка: В 4 т. Т. 4. М., 1996. С. 632.

[21] *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999; *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000; *Ожегов С.Ю.* Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений. М., 2010.

[22] См., напр.: Именной указ, объявленный из Сената от 12 декабря 1718 г. «Об управлении во всех коллегиях и губерниях дел с 1720 года по новому порядку и о разделении дел между коллегиями»// Полн. собр. законов Российской Империи. Собр. первое (ПСЗ–I). Т. V. № 3255; Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» // ПСЗ–I. Т. 27. № 20406 и др.

[23] *Стародубова О.Ю.* Шведы на горно-металлургических заводах Урала: к проблеме источниковой базы // Проблемы истории, филологии, культуры. 2013. № 1. С. 119; *Приходько М.А*. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль–сентябрь 1802 г.). М., 2002.

[24] Интересно, что на французский язык данная работа была переведена как «Principes elementaires d'economie politique, par Chretien de Schlotzer, Docteur en Droit de l'universite de Goettingue, Conseiller de Cour de Sa Majeste l'Empereur de toutes les Russies, Professeur des Sciences politiques a l'universite Moscou. A l'usage des etablissements d'instruction publique en Russie. В названии присутствует «d'economie politique» (см.: *Цвайнерт Йоахим.* История экономической мысли в России. 1805–1905 // Пер. с нем. / Под науч. ред. В. С. Автономова. М.. 2007. С. 54–55).

ницына, прочитанных в Царскосельском лицее, есть раздел, посвященный государственному хозяйству. Однако, в отличие от камеральных ученых, А.П. Куницын в этой части своих лекций рассуждает о тех государственных мерах, которые могут благотворно или пагубно отразиться на народном благосостоянии[25]. Такой подход к определению государственного хозяйства в целом сохранялся на протяжении всего XIX в. В начале XX в. С.Ю. Витте писал: «Деятельность, направленная на удовлетворение потребностей, называется хозяйственной или экономической деятельностью, а совокупность или определенный круг хозяйственных действий одного лица или союза лиц называется хозяйством»[26].

Таким образом, в России государственное хозяйство понималось как деятельность. Для определения предметов этой деятельности использовались два понятия: казна и государственные имущества. Термин «государственные имущества» часто встречается в текстах нормативных актов. При этом для имперского периода понятия «казенные имущества» и «государственные имущества» тождественны. В теории «имущества» определялись как вещи и совокупность прав на чужие действия[27]. На практике государственное имущество трактовалось противоречиво, однако преимущественно как вещи, причем недвижимые[28]. В заблуждение вводит также и учрежденное в 1837 году Министерство государственных имуществ[29]. Название этого министерства не отражает сферу его деятельности. Основной задачей министерствва было управление государственными крестьянами. После освобождения крестьян деятельность министерства свелась к управлению казенными имениями и государственными лесами.

В отношении понятия казны также существует противоречие между теорией и законодательством. В исследовательских работах, преимущественно по гражданскому праву, под казной часто понимали юридическое лицо публично-правового образования[30]. В финансовом праве казна не служила предметом специального исследования. В законодательстве использовался термин «денежная казна»[31]. Анализ предписаний, в которых он употребляется, показывает что речь идет о вопросах учета, отчетности и контроля за расходованием денежных ресурсов государства[32]. Термин «денежная казна» использовалось до 1860 г. Это вызвано проведением финансовых реформ в первой половине 60-х годов XIX в. Изменение системы учета, отчетности и контроля в системе публичных финансов, введение принципа единства кас-

---

[25] *Куницын А. п.* Энциклопедия прав. М., 2010. С. 46–66.

[26] *Витте С. Ю.* Указ. соч. С. 17.

[27] *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. М. 1911. С. 133–134.

[28] См. подробнее: Общий алфавитный указатель ко второму полному собранию законов Российской Империи. Т. 2. СПб., 1885.

[29] Высочайше утвержденной «Учреждение Министерства государственных имуществ» от 26 декабря 1837 г. // ПСЗ–II. Т. 12. № 10834.

[30] *Шершеневич Г. Ф.* Указ. соч. С. 122.

[31] Общий алфавитный указатель ко второму полному собранию законов Российской Империи. Т. 2. СПб., 1885.

[32] Например, Сенатский указ от 29 апреля 1829 г. «О правилах отчетности в пересылаемых суммах» // ПСЗ –II. Т. 4. № 2852; Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 30 апреля 1846 г. «О порядке возврата сумм, неправильно в казну поступающих» // ПСЗ –II. Т. 21. № 19867 и др.

сы позволяют составлять единую роспись доходов и расходов государства. С 60-х годов XIX в. вместо названного выше термина начинают использовать термин «роспись государственных доходов и расходов».

Проведенный анализ показывает, что в России термин «государственное хозяйство» не получило широкого распространения. Преимущественно он применялся в качестве синонима экономики или ее части – финансов. В отличие от немецких исследований, где данным понятием обозначались государственные имущества, в России традиционно использовали термин «казна».

Глава 3

ПРИВАТИЗАЦИЯ И НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ*

Приватизация – один из способов трансформации публичного имущества (казны), при котором имущество казны переходит из публичной собственности в частную. Иначе говоря, в результате приватизации объем казны сокращается.

В отечественной новейшей истории приватизация столь масштабное и сложное явление, что ей следует уделить более пристальное внимание.

Приватизация как парадигма современной экономической политики развитых государств приобретает в настоящее время поистине универсальный характер. Придя на смену стратегии государственного вмешательства в экономику, господствовавшей со времени Первой мировой войны и усилившейся после мирового экономического кризиса 1929–1933 гг., курс на приватизацию с начала 1970-х годов быстро охватил большинство зарубежных стран. Если до 1970-х годов само понятие «приватизация» отсутствовало в правовом, экономическом и политическом лексиконах, его нельзя было обнаружить в издававшихся в то время словарях и справочниках, то затем приватизация подобно налогам становится одним из важнейших пунктов предвыборных программ политических партий, вокруг нее формируются отрасли законодательства и т.д. Приватизация докатилась даже до Кубы и других «ортодоксальных» государств плановой экономики.

Бум приватизации пришелся на первую половину 1990-х годов. Многие страны в своих приватизационных программах активно использовали опыт «первопроходца» в вопросах приватизации – Великобритании. При этом каждая страна формировала свой собственный набор приватизационных инструментов и технологий, учитывающих специфику сложившихся в них экономических, социальных и политических реалий и исходивших из конкретных потребностей реформирования национальной структуры отношений собственности[1].

В государствах юга Европы (Италии, Испании, Португалии и Греции) влияние на политику приватизации оказывали не столько неолиберализм, сколько острая необходимость покрытия бюджетного дефицита. Иная ситуация складывалась на севере Европы. В Швеции, Финляндии, Норвегии и Дании приватизационный бум был обусловлен уже не фискальными соображениями, а в первую очередь интересами экономической политики: в странах с традиционно высокой долей государственного сектора в экономике к приватизации подталкивала потребность в структурных экономических реформах, на которые возлагались надежды по повышению конкурентоспо-

---

* Глава подготовлена при поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014–2015 гг.)

[1] Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности // Отв. ред. В.А. Виноградов. М., 2006. С. 24.

собности продукции национальных отраслей экономики на мировых рынках и скорейшему переходу к высокотехнологичным производствам.

В государствах с развитым федерализмом (например в Канаде) приватизация проводилась преимущественно на региональном уровне. Некоторые государства использовали приватизацию для того, чтобы как можно скорее вписаться в мировые процессы глобализации экономических отношений. Не случайно и сама приватизация в ряде стран рассматривалась как инструмент формирования транснациональной рыночной среды.

Развивающиеся страны третьего мира (государства Африки, Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона), опиравшиеся в своей экономической политике на мощный государственный сектор, под воздействием мировых финансовых институтов (прежде всего Всемирного банка) приняли подготовленные для них программы приватизации и пошли на значительные сокращения государственного сектора в национальной экономике.

В России, как и в большинстве постсоветских стран, приватизация стала одним из центральных звеньев в системе рыночных преобразований и разгосударствления экономики. «Российская приватизация, – отмечается в Аналитической записке Счетной палаты РФ, – носила беспрецедентный характер не только по своим масштабам, но и по содержанию. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где передача в частные руки государственного имущества решала задачу повышения эффективности отдельных предприятий, в России приватизация была призвана обеспечить радикальные изменения отношений собственности, то есть решить задачи изменения экономического базиса общества»[2].

Однако и на постсоциалистическом пространстве реализация приватизационных программ приводила к неодинаковым результатам. Если в одних государствах (Китай, страны Балтии) приватизация происходила при сравнительно невысоких социально-экономических потерях, то в России, Украине и среднеазиатских государствах приватизационные кампании сопровождалась колоссальными экономическими и социальными потрясениями.

О понятии приватизации

В научном дискурсе термин «приватизация» используется в различных значениях.

Под *приватизацией в широком смысле* понимается «происходящий в рамках национальной хозяйственной системы процесс сокращения масштабов государственного сектора, а также структурное перераспределение прав собственности в пользу частного капитала за счет уменьшения удельного веса государства в производстве валового национального продукта»[3].

В официальных документах правительства США можно встретить упоминание о приватизации как о долгосрочной стратегии расширения частного сектора за счет сокращения общественного сектора.

---

[2] Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годов (экспертно-аналитическое мероприятие). 2-е изд. / Отв. редактор С.В. Степашин. М., 2005. С. 10.

[3] *Виноградов В.А., Веселовский С.Я.* Приватизация в глобальном контексте. М., 1998. С. 15.

Приватизация, понятая таким образом, представляет собой элемент государственной политики дерегулирования экономики, реализация которой ведет к увеличению вклада частного сектора в хозяйственное развитие общества.

Приватизация на макроуровне предполагает трансформацию значительного числа хозяйствующих субъектов, что в конечном итоге приводит к существенным изменениям в структуре прав собственности на средства производства, сокращению государственного потребления товаров и услуг, а также к укреплению роли частных институтов в социально-экономическом развитии.

В *узком смысле приватизация* – это «инициированный государством и оформленный соответствующими законодательными актами процесс ограничения правомочий государства как субъекта собственности, хозяйствования и / или управления»[4].

В этом смысле приватизация может пониматься по-разному. Так, например, в Великобритании приватизация означает сокращение участия государства в капитале предприятия до уровня менее 50%, а в Турции совершение приватизации признается даже при сохранении государством большей части активов в своей собственности[5].

В модельном законе о приватизации, подготовленном Всемирным банком, под приватизацией понимаются сделки, приводящие к продаже частным лицам государственных предприятий, существенной части имущества, находящегося в государственной собственности, или передаче частным лицам контроля над государственными предприятиями или существенной частью иного государственного имущества (ст. 2)[6].

Законодательство Российской Федерации содержит несколько определений приватизации. Так, в ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»[7] под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц (ст. 1).

Близкое по смыслу определение приватизации можно встретить в ГК РФ. Приватизация – это процесс передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества (ст. 217).

Доктринальные определения приватизации в ряде случаев могут несколько отличаться от законодательно закрепленных дефиниций. Некоторые российские и зарубежные ученые, определяя приватизацию, понимают под ней

---

[4] Там же. С. 14, 15.

[5] Управление государственной собственностью / Под ред. В.В. Кошкина и В.М. Шупыро. М., 1997. С. 249.

[6] Law on privatization. Prepared by the Legal Reform and Private Sector Development Unit Legal Department The World Bank. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/privatization_civil.pdf (дата обращения: 12.11.2012).

[7] СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

не только сам процесс передачи публичного имущества, но и осуществление комплекса мероприятий по сокращению влияния госсектора и соответственно – по укреплению позиций частного сектора в экономике и активизации предпринимательской деятельности в стране[8].

Такое понимание приватизации позволяет различать, например, приватизацию имущества (*proprietary privatization*), объектом которой выступает право собственности, и приватизацию функций (*functional privatization*), когда в рамках либерализации публичного управления и государственного регулирования отдельные государственные функции, компетенции органов публичной власти передаются институтам частного права (различного рода ассоциациям, союзам, саморегулируемым организациям и т. п.)[9].

При определении приватизации следует учитывать также исторические особенности формирования и пополнения публичного имущества в ряде постсоциалистических государств. В настоящее время в их законодательстве, устанавливающем правовой режим публичной собственности, имеются такие понятия, как безвозмездная передача государственного и муниципального имущества. Очевидно, что такая правовая модель отчуждения публичной собственности не является приватизацией в описанном выше понимании, а напоминает скорее «возвращение» государством собственности в тех случаях, когда не используются инструменты реституции.

Примерами таких специфических случаев передачи публичной собственности в Российской Федерации служит законодательство о приватизации государственного и муниципального жилищного фонда[10], а также особый порядок передачи в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества религиозного назначения[11].

---

[8] Подробнее см.: *Пащенко А.В.* Цели правового регулирования приватизации // Реформы и право. 2012. № 2. С. 15, 16.

[9] *Parker D.* Privatization ten years on: a critical analysis of its rationale and results. P. 3. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/606/2/SWP4091.pdf (дата обращения: 12.11.2012).

[10] Законодательное регулирование приватизации жилищного фонда, находящегося в государственной и муниципальной собственности, отличается тем, что, во-первых, осуществляется в соответствии с «собственным» законом о приватизации – Законом РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959); во-вторых, тесным образом связано с российским жилищным законодательством.

[11] В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519) объекты культурного наследия религиозного назначения могут передаваться в собственность только религиозным организациям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 2 ст. 50). Соответствующий порядок закреплен в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465), в котором зафиксирован принцип безвозмездной передачи в собственность религиозным организациям культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ст. 21), а также в Федеральном законе от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной

Развитие законодательства о приватизации в России: экономические реформы и оздоровление публичных финансов

Задачи, которые стояли перед приватизацией в Российской Федерации, существенно отличались от приватизационных кампаний, проводимых на Западе. Приватизация в России стала одним из способов разгосударствления экономики и перехода к созданию рыночной экономики. Не решив эту «стартовую» задачу, российское правительство не смогло бы перейти к использованию приватизации в «классических» целях (для проведения экономических реформ, оздоровления публичных финансов и т. д.).

Истоки современной правовой модели приватизации в России следует искать во второй половине 1980-х годов. На этом отрезке истории приватизации, получившем название «ползучей»[12] («свободной»[13], «номенклатурно-бюрократической»[14]) приватизации, начали де-факто складываться экономические отношения по приватизации, однако тогда законодательной регламентации они еще не получили.

Законодательные основы приватизации начали формироваться в начале 1990-х годов. В Законе РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР»[15] появилось первое легальное определение приватизации: «Приватизация государственных и муниципальных предприятий – приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, иных подразделений этих предприятий, выделяемых в самостоятельные предприятия; оборудования, зданий, сооружений, лицензий, патентов и других материальных и нематериальных активов ликвидированных предприятий и их подразделений; долей (паев, акций) государства и местных Советов народных депутатов в капитале акционерных обществ (товариществ); принадлежащих приватизируемым предприятиям долей (паев, акций) в капитале иных акционерных обществ (товариществ), а также ассоциаций, концернов, союзов и других объединений предприятий» (ст. 1).

Законодательство о приватизации «первой волны» включало, наряду с упомянутым Законом РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», еще два законодательных акта – Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности»[16] и Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»[17].

Во исполнение законодательства о приватизации и с целью ускорения приватизационных процессов Верховный Совет РФ принимает Постанов-

---

собственности» (СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6423), в котором определены процедуры безвозмездной передачи в собственность данного вида публичного имущества.

[12] Приватизация по-российски // Под ред. А.Б. Чубайса. М., 1999.

[13] *Алексеев С.С.* Право собственности. Проблемы теории. 3-е изд. М., 2010.

[14] История экономики СССР и России в конце XX века (1985–1999) // Под общ. ред. А.А. Клишаса. М., 2011. С. 117.

[15] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 7. Ст. 927.

[16] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

[17] Там же. Ст. 418.

ление 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»[18].

Законодательство о приватизации «первой волны» фактически было запущено в 1992 г., когда в России началась «ваучерная» приватизация (1992–1994 гг.).

Массовая приватизация стартовала в России в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»[19].

Первый этап приватизации отличался использованием в качестве средства платежа приватизационных чеков, или ваучеров (отсюда и название этого этапа – «ваучерная» приватизация). Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации»[20] (далее – Указ № 914) с 1 октября 1992 г. в Российской Федерации вводилась в действие система приватизационных чеков (приватизационных счетов) «в целях ускорения передачи государственного имущества гражданам России и привлечения к процессу приватизации широких слоев населения».

В соответствии с Указом № 914 каждый гражданин Российской Федерации наделялся правом получить по одному приватизационному чеку равной номинальной стоимости каждого выпуска. Выпуски приватизационных чеков осуществлялись на основании указов Президента РФ. При этом в п. 3 Указа содержалась норма, запрещавшая «выпуск ценных бумаг или создание иных систем для безвозмездной передачи в собственность гражданам Российской Федерации и их объединениям государственного и муниципального имущества в республиках, краях, областях, автономной области, городах Москве и Санкт-Петербурге, в районах и городах».

Указом № 914 было утверждено Положение о приватизационном чеке, в соответствии с которым приватизационные чеки становились средствами «механизма бесплатной передачи гражданам Российской Федерации в процессе приватизации предприятий, их подразделений, имущества, акций и долей в акционерных обществах и товариществах», находящихся в федеральной собственности и собственности субъектов федерации.

Приватизационный чек признавался государственной ценной бумагой целевого назначения и применялся в качестве платежного средства однократно: чек, использованный при приобретении объектов приватизации, погашался и изымался из обращения.

Каждый приватизационный чек имел определенный срок действия, устанавливаемый при его выпуске Правительством РФ и указываемый на самом чеке. Срок действия приватизационного чека не мог быть менее одного года и более двух лет. По истечении срока действия чеки считались погашенными и изымались из обращения.

---

[18] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

[19] Там же. № 28. Ст. 1657.

[20] Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 501.

Приватизационными чеками могла оплачиваться полностью или частично стоимость объекта приватизации в соответствии с Положением о продаже акций в процессе приватизации и Положением о закрытой подписке, утвержденными Госкомимуществом России[21].

При продаже в процессе приватизации предприятия целиком, а также при продаже активов ликвидированных предприятий на аукционе, конкурсе или инвестиционных торгах покупатель обязан был оплатить приватизационными чеками часть своего платежа в пределах доли средств от приватизации, направляемых в федеральный бюджет по нормативам, установленным в государственной программе приватизации.

При этом Российский фонд федерального имущества или иное лицо, выступавшее в качестве представителя продавца объектов приватизации, обязано было принять приватизационные чеки по их номинальной стоимости как законное платежное средство.

Отметим также, что при выпуске приватизационных чеков расчет доли приватизируемых предприятий, соответствующей стоимости одного приватизационного чека, не предусматривался[22].

Приватизационный чек юридически не удостоверял никакого права на долю гражданина в государственной собственности. Он представлял собой разновидность государственной ценной бумаги, доходность которой зависела от способа ее использования владельцем. Приобретая за приватизационные чеки акции, их владельцы могли получить доход через куплю-продажу акций или в виде дивидендов по акциям.

Приватизационный чек предоставлял его владельцу право приобрести акции приватизируемых предприятий на всей территории Российской Федерации, а также акции чековых инвестиционных фондов.

В целях создания необходимых условий для обращения приватизационных чеков Указом Президента РФ от 7 октября 1992 года № 1186 «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий»[23] предусматривалось учреждение чековых инвестиционных фондов – ЧИФов, которые должны были аккумулировать приватизационные чеки для последующего их вложения в акции приватизируемых предприятий. ЧИФы принимали у населения приватизационные чеки (ваучеры) и в обмен выдавали акции фонда. Они приобретали на ваучеры акции различных приватизируемых предприятий и, получив дивиденды по акциям таких предприятий, уже выплачивали дивиденды своим акционерам.

Указом Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 216 «О мерах по регулированию порядка обращения и погашения приватизационных чеков»[24] пред-

---

[21] Распоряжение Госкомимущества России от 27 июля 1992 г. № 308-р «Об утверждении Положения о закрытой подписке на акции при приватизации государственных и муниципальных предприятий» (Финансовая газета. № 35. 1992); Распоряжение Госкомимущества России от 4 ноября 1992 г. № 701-р «Об утверждении и введении в действие Положения о продаже акций в процессе приватизации и Положения о специализированных чековых аукционах» (Российские вести. № 91. 1992).

[22] Письмо Минэкономразвития России от 16 апреля 2009 г. № Д06-1043 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[23] Российская газета. № 227. 16.10.1992.

[24] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 8. Ст. 654.

усматривалось, что приватизационные чеки могли продаваться и покупаться без ограничения их количества. Цена приватизационных чеков определялась по соглашению сторон.

Согласно Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284[25], небольшие предприятия подлежали продаже на аукционах и конкурсах. Приватизация крупных предприятий осуществлялась после их преобразования в открытые акционерные общества. При этом работники наделялись правом льготного выкупа определенного процента акций приватизируемых предприятий по закрытой подписке.

Граждане Российской Федерации, не являвшиеся членами трудовых коллективов приватизируемых предприятий, имели возможность участвовать в приватизации предприятий через специализированные чековые аукционы и ЧИФы. Число акций, продаваемых за один приватизационный чек, устанавливалось на специализированных чековых аукционах.

Заметим, что операции по купле-продаже приватизационных чеков и приобретению на них ценных бумаг, в том числе акций чековых инвестиционных фондов и акций приватизируемых предприятий, не подлежали налогообложению. Кроме того, стоимость приватизационного чека, выдаваемого лицам, имеющим право на их получение в соответствии с российским законодательством, не включалась в состав облагаемого налогом совокупного дохода граждан и не подлежала обложению подоходным налогом с физических лиц. Не подлежали также налогообложению доходы физических лиц, получаемые в виде разницы между стоимостью акций чековых инвестиционных фондов при их первичном размещении и стоимостью акций фонда при их продаже по более высокой цене.

Как уже отмечалось, средства, полученные от приватизации, распределялись по нормативам, установленным в государственной программе приватизации.

Средства от приватизации объектов, находящихся в федеральной собственности или собственности субъекта РФ, после расчетов с членами трудовых коллективов должны были распределяться следующим образом: 45% средств направлялось в бюджет субъекта РФ, 30% – в федеральный бюджет и 10% – в местный бюджет. Остальные 15% вырученных средств распределялись между Федеральным фондом развития предпринимательства (5%), Госкомимуществом России (1.7%)[26], Российским фондом федерального имущества (0.3%), территориальным агентством Госкомимущества России (4.5%) и Фондом регионального имущества[27] (3.5%).

---

[25] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

[26] Не менее 50% средств от приватизации, полученных Госкомимуществом России, направлялось на проведение чековых аукционов. Если в результате проведения чековых аукционов и чековых инвестиционных торгов выявлялся недостаток денежной составляющей для перечисления органам приватизации по установленным нормативам, то данный недостаток покрывался за счет средств местного бюджета. Управление этими средствами осуществлялось совместной группой, состоящей из представителей Госкомимущества России и Российского фонда федерального имущества.

[27] Фонд имущества национально-государственного, национально- и административно-территориальных образований.

В случае приватизации объекта муниципальной собственности нормативы распределения средств изменялись в пользу местного бюджета: 45% – в местный бюджет, 25% – в бюджет субъекта РФ и 20% – в федеральный бюджет. Оставшиеся 10% распределялись между Госкомимуществом России (1.7%), Российским фондом федерального имущества (0.3%), территориальным агентством Госкомимущества России (4.5%) и Фондом регионального имущества (3.5%).

Средства от реализации имущества в оперативном управлении Вооруженных Сил РФ, Федеральной службы контрразведки РФ, Министерства внутренних дел РФ в полном объеме (по нормативу 100%) поступали в федеральный бюджет. При этом 1% указанных средств использовался на стимулирование деятельности организаторов процесса приватизации.

«Ваучерная» приватизация остается, пожалуй, одной из самых противоречивых и неоднозначно оцениваемых страниц новейшей экономической истории России. С одной стороны, ваучеры содействовали разгосударствлению экономики, формированию в России института частной собственности, созданию корпоративного сектора экономики и рынка корпоративных ценных бумаг. На 1 июля 1994 года доля частного сектора в легкой промышленности составила 48%, пищевой промышленности – 47%, строительстве – 35%, автотранспорте и авторемонте – 42%, розничной торговле – 55%, общественном питании – 47%, бытовом обслуживании – 55%[28].

С другой стороны, ваучеры не смогли обеспечить проведения равноправной и справедливой приватизации государственного имущества. Методы ваучерной приватизации были по своей сути внеэкономическими, а ожесточенные споры о «грабительской сущности» ваучерной приватизации не утихают до сих пор.

Первоначальный механизм приватизации имел комбинированный характер: приватизация для всех, предполагавшая раздачу приватизационных талонов – *ваучеров* – всему населению, сочеталась с разделом собственности между работниками предприятия; элементы безвозмездной приватизации тесно переплетались с основами платной приватизации. Такая смешанная модель приватизации спровоцировала появление ряда существенных экономических проблем (отсутствие необходимых инвестиций, проведение оценки имущества по остаточной методике и т. д.)[29] и в конечном итоге привела к тому, что значительное количество пакетов акций предприятий так и не было продано.

После неудач ваучерной приватизации правительство переходит к реализации на практике новой модели, вошедшей в историю под названием «денежная приватизация». Основными мотивами перехода к денежной приватизации стали острейшая потребность федерального бюджета в доходных поступлениях и необходимость в инвестициях для структурных преобразований в российской экономике.

---

[28] *Радыгин А.Д.* Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М., 1994. С. 155.

[29] История экономики СССР и России в конце XX века (1985–1999). М., 2011. С. 122–123.

Отправной точкой в формировании новых регуляторов приватизационных отношений стал Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года»[30]. В нем в качестве основных целей приватизации после завершения срока действия приватизационных чеков были определены:

• повышение эффективности российской экономики в целом и деятельности отдельных предприятий;

• формирование широкого слоя частных собственников и содействие процессу образования стратегических частных собственников;

• привлечение в производство инвестиций, в том числе иностранных;

• содействие в реализации мероприятий по социальной защите населения, а также в защите прав частных собственников (акционеров).

Средства, полученные от приватизации, предусматривалось распределять по нормативам, представленным в табл. 1 (в % к итогу).

Спустя три года после начала денежной приватизации был принят Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»[31]. По замыслу законодателя в новом законе акцент смещается в сторону приватизации имущественных долей государства в акционерных обществах.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 123-ФЗ предусматривалось принятие Федерального закона о государственной программе приватизации государственного имущества, в котором должны быть установлены приоритеты в осуществлении приватизации государственного имущества в Российской Федерации, ограничения при ее проведении, порядок отчуждения государственного имущества в собственность физических и юридических лиц, а также основы приватизации муниципального имущества.

Государственная программа приватизации была призвана оперативно реагировать на изменения экономической политики. В этих целях предусматривалось, что Правительство РФ ежегодно одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год должно представлять в Государственную Думу проект Федерального закона о внесении изменений и дополнений в программу приватизации.

Однако на практике такой федеральный закон не был принят, и приватизация продолжала осуществляться на базе подновленных прежних программ – Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2284[32], и Основных положений Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года[33], утвержденных Указом Президента РФ от 22 июля 1994 года № 1535[34].

---

[30] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

[31] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595.

[32] Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

[33] Официальная дата завершения чековой (ваучерной) приватизации.

[34] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

Таблица 1

Нормативы распределения средств от приватизации*

Получатель средств	Приватизация предприятий на аукционе или по конкурсу; продажа акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации			Приватизация недвижимого имущества		
	федеральная собственность	государственная собственность субъектов РФ	муниципальная собственность	федеральная собственность	государственная собственность субъектов РФ	муниципальная собственность
Местные бюджеты	9.0	9.0	19.0	10.0	10.0	75.0
Бюджеты субъектов РФ	15.0	20.0	10.0	10.0	65.0	–
Федеральный бюджет	10.0	10.0	10.0	55.0	–	–
Госкомимущество России	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Комитеты по управлениюимуществом, территориальные агентства Госкомимущества России	4.0	4.0	4.0	10.0	10.0	10.0
Федеральный фонд поддержкипредпринимательства	5.0	–	–	–	–	–
Российский фонд федерального имущества	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Фонды имущества национально- государственных, национально- и административно-территориальных образований	4.0	4.0	4.0	10.0	10.0	10.0
Приватизированные предприятия	51.0	51.0	51.0	–	–	–
Роскомзем	–	–	–	1.0	1.0	1.0
Местный орган архитектурыи градостроения	–	–	–	1.0	1.0	1.0
Местный комитет по земельным ресурсам	–	–	–	1.0	1.0	1.0

* Приложение 1 к Основным положениям Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года.

В Федеральном законе № 123-ФЗ предусматривалось, что денежные средства, полученные в результате приватизации, должны распределяться в соответствии с нормативами, установленными программой приватизации, и перечисляться соответственно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты (ст. 13 Федерального закона № 123-ФЗ). Законодатель закреплял обязательный характер таких платежей и выводил их из-под налогообложения.

В случае несвоевременного перечисления денежных средств, полученных в результате приватизации, налоговые органы имели право производить списание в бесспорном порядке таких денежных средств со счетов продавцов государственного имущества. В подобной ситуации продавцам государственного имущества предстояло также уплатить пени за каждый день просрочки в размере 1/300 процентной ставки рефинансирования Банка России, действующей на дату выполнения продавцами имущества денежных обязательств перед бюджетом.

Как и в случае с ваучерной приватизацией, денежная приватизация столкнулась с необходимостью корректировок нормативно-правового регулирования из-за обстоятельств экономического характера, масштабы которых не были учтены разработчиками законодательства: кризис неплатежей и колоссальные задолженности, образовавшиеся у предприятий, в том числе перед федеральным бюджетом, отсутствие спроса на большинство продаваемых государством пакетов акций и т.д. Нельзя не учесть и то, что на ход приватизации в тот период существенное влияние оказал политический фактор, связанный с президентскими выборами 1996 г.

И на таком непростом социально-экономическом и политическом фоне государство демонстрировало стремление любой ценой пополнить доходную часть бюджета, распродавая государственные активы.

Очевидно, что практика приватизации не могла не испытать воздействие упомянутых обстоятельств. В результате стали появляться так называемые нестандартные формы приватизации – залоговые аукционы, индивидуальные приватизационные проекты, коммерческие конкурсы с социальными условиями[35] и т. д.

Залоговые аукционы – одна из таких нестандартных форм приватизации, применявшаяся на практике в конце 1995 года. Через залоговые аукционы в собственность ряда коммерческих банков перешли государственные пакеты акций таких крупных компаний, как «ЮКОС», «Норильский никель», «Сибнефть», «Сиданко», «Сургутнефтегаз», Новолипецкий металлургический комбинат, Новороссийское морское пароходство и т. д.

Нормативной основой проведения залоговых аукционов стали Указ Президента РФ от 31 августа 1995 г. № 889 «О порядке передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности»[36], Указ Президента РФ от 30 сентября 1995 г. № 986 «О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями»[37], Указ Президента РФ от 2 ноября 1995 года № 1067 «О сроках реализации

---

[35] История экономики СССР и России в конце XX века (1985—1999). М., 2011. С. 124.
[36] СЗ РФ. 1995. № 36. Ст. 3527.
[37] СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3874.

акций, находящихся в федеральной собственности и передаваемых в залог в 1995 году»[38], а также Указ Президента РФ от 7 декабря 1995 года № 1230 «Вопросы передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности»[39].

В соответствии со схемой залоговых аукционов Правительство РФ получало кредит у коммерческих банков, взамен передавая им в залог пакеты акций. Предполагалось проведение аукционов[40] на право заключения с Российской Федерацией договоров кредита под залог находящихся в федеральной собственности акций. Минфин России заключал кредитные договоры с победителями таких аукционов. По прошествии установленного времени Правительство РФ должно было возвратить кредиты, в случае же невозврата кредита государственные пакеты акций переходили в собственность кредиторов. Правительство РФ кредиты не возвратило, и государственные пакеты акций перешли в собственность банков – победителей залоговых аукционов.

Доходы, которые поступали путем передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности, распределялись по нормативам, утвержденным Указом Президента РФ от 31 августа 1995 года № 889: в федеральный бюджет поступало 80% дохода, в бюджеты субъектов РФ – 15% и в местные бюджеты – 5%.

К нестандартным формам могут быть отнесены также индивидуальные проекты приватизации – «мероприятия, направленные на приватизацию особо важного для страны, региона или отрасли федерального имущества и предусматривающие проведение предпродажной подготовки этого имущества с привлечением независимого финансового консультанта». Порядок реализации таких индивидуальных проектов приватизации был утвержден Постановлением Правительства РФ от 1 апреля 1997 г. № 363[41].

Одной из основных целей реализации индивидуальных проектов приватизации, наряду с привлечением инвестиций, необходимых для производственного, технологического и социального развития приватизируемых предприятий, повышением эффективности использования приватизированного имущества, была и фискальная задача – «обеспечение максимальных поступлений в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества путем повышения стоимости этого имущества в результате деятельности финансового консультанта» (раздел 1 Порядка, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 363).

Финансовые консультанты привлекались для проведения оценки рыночной стоимости приватизируемого имущества и выработки рекомендаций в отношении изменения структуры приватизируемого имущества, а также времени и способа его продажи. Выбор финансового консультанта осуществлялся по результатам проведения конкурса, с учетом как характеристик конкурсного предложения, стоимости услуг финансового консультанта, так

---

[38] СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4300.

[39] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4906.

[40] Правила проведения аукционов были утверждены Указом Президента РФ от 31 августа 1995 г. № 889 «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности» (СЗ РФ. 1995. № 36. Ст. 3527).

[41] СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1632.

и его профессиональных возможностей (финансовый консультант должен был обладать опытом публичного размещения ценных бумаг, в том числе на международном рынке, и иметь в штате лиц, ранее уже участвовавших в проведении приватизации).

Перечень объектов федеральной собственности, подлежащих приватизации по индивидуальным проектам, утверждался Правительством РФ по представлению Госкомимущество (горно-обогатительный комбинат «Карелслюда», Таганрогский морской торговый порт, киноконцерн «Мосфильм», АО «Росгосстрах» и т. д.).

Денежная приватизация второй половины 1990-х годов стала одним из источников пополнения доходной части бюджета, с помощью которого правительство пыталось компенсировать налоговые недопоступления в федеральный бюджет.

О финансовом эффекте приватизации во второй половине 1990-х годов можно судить по следующим укрупненным показателям.

В 1995 г. было приватизировано 6 тыс. предприятий. Доходы от приватизации по принятому федеральному бюджету составили (в текущих ценах) 4.991 трлн руб., фактически же было получено 7.319 трлн руб. При этом фактический доход от приватизации в 1995 г. более чем на 70% был обеспечен залоговыми аукционами.

В 1996 г. оказалось приватизировано 5 тыс. предприятий; бюджетные индикаторы составили 12.3 трлн руб., фактически же было получено всего 1.32 трлн руб.

В 1997 г. за приватизированные предприятия (3 тыс.) бюджетным законом устанавливался показатель в 6.525 трлн руб., реально же бюджет получил 18.1 трлн руб. (внушительные финансовые результаты были связаны с продажей акций холдинга «Связьинвест»).

В 1998 г. бюджетом предусматривалось получить от приватизационных сделок 8.125 млрд руб. Фактически же приватизация 2 583 предприятий пополнила доходную часть бюджета на 15.442 млрд руб., из которых 12.5 млрд руб. поступили от продажи 2.5% акций РАО «Газпром»[42].

Думается, что не пришло еще время для окончательных оценок эффективности доходов от приватизации, полученных по схемам залоговых аукционов. Ограничимся пока лишь несколькими оценочными высказываниями по этому вопросу.

Так, в докладе Счетной палаты РФ, опубликованном в 2004 г., отмечалось, что «в результате проведения залоговых аукционов отчуждение федеральной собственности было произведено по значительно заниженным ценам, а конкурс фактически носил притворный характер»[43]. В докладе содержатся факты, дающие повод для критической оценки результатов использования этой нестандартной формы приватизации. Из 12 аукционов, проводившихся в кон-

---

[42] Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России (1998–2002). М., 2003. С. 342–343; История экономики СССР и России в конце XX века (1985–1999). М., 2011. С. 128.

[43] Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) // Под ред. С.В. Степашина. М., 2004. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.r-reforms.ru/priv22.htm#3 (дата обращения: 12.11.2012).

це 1995 года, лишь в четырех сумма кредита существенно превысила начальную цену. Банки фактически «кредитовали» государство государственными же деньгами: Минфин России предварительно размещал на счетах банков–участников консорциума средства в сумме, равной размеру кредита, а затем эти деньги передавались Правительству РФ в качестве кредита под залог акций наиболее привлекательных предприятий. Вопреки установленным правилам проведения аукционов банки не направляли кредитные средства на счет в Банк России; средства оставались в тех же коммерческих банках, но на специальных счетах и т. д.

В конце 1995 г. по результатам проведенной проверки Счетная палата РФ направила в адрес Председателя Правительства РФ, руководителей Совета Федерации и Государственной Думы, Генерального прокурора РФ, министра юстиции информационные письма, в которых обосновывался вывод о неэффективности залоговых аукционов и необходимости отказа от них.

Пол Хлебников, комментируя результаты залогового аукциона по ЮКОСу, писал, обращаясь к одному из «олигархов»: «Покупая у государства активы в ходе такой закулисной сделки и по столь заниженной цене, вы рискуете, что ваши права на новую собственность никогда не будут надежно защищены. Сограждане будут считать вас мошенником, а государство – скорее хранителем активов, чем их подлинным владельцем»[44].

Попытки определить результаты приватизации в 1990-х годах предпринимались неоднократно различными государственными и политическими институтами и исследователями – экономистами и юристами. Практически все они сходились в том, что массовая приватизация в России была начата ранее, чем были сформированы необходимые для нее организационно-правовые основы.

Неразвитость нормативно-правовой базы, институциональных предпосылок для проведения столь масштабных реформ государственной собственности, отсутствие эффективного внешнего контроля привели к существенным злоупотреблениям, из-за которых приватизация в общественном сознании стала ассоциироваться с сомнительными финансово-экономическими операциями.

В попытках дать объективную оценку приватизационных кампаний 1990-х годов неизбежно сталкиваются разнонаправленные суждения, приводящие в итоге к неоднозначным и противоречивым оценкам.

С одной стороны, приватизация позволила кардинальным образом изменить структуру собственности в Российской Федерации. По оценкам, содержащимся в уже упоминавшемся докладе Счетной палаты РФ, по состоянию на 2003 г. доля частной собственности в России составила 77%. На государственную собственность приходилось 4%, а на муниципальную – 6%. 13% приходилось на прочие формы собственности – смешанные (государственно-частные) формы собственности[45]. Появление института частной собственно-

---

[44] *Хлебников П.* Дело ЮКОСа: Веха на пути к законности // Ведомости. № 45 (234). 18.11.2003.

[45] Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) // Под ред. С.В. Степашина. М., 2004. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.r-reforms.ru/priv22.htm#3 (дата обращения: 12.11.2012).

сти обусловило развитие в России рыночных форм хозяйственных связей, «запустило» функционирование современной рыночной инфраструктуры.

С другой стороны, реалиями приватизации образца 1990-х был «инсайдерский» характер многих приватизационных проектов, когда государственная собственность отходила на «особых условиях» к менеджменту приватизируемых предприятий («директорскому корпусу»). Одним из итогов проведенной в 1990-х годах приватизации стало то, что в России, по оценке Всемирного банка, был зафиксирован самый высокий уровень концентрации частной собственности[46], объективно тормозящий развитие конкурентоспособности российской экономики.

Нельзя также не отметить и то, что приватизация стала вторым мощнейшим ударом, нанесенным после развала СССР по производственным связям: перепрофилирование приватизированных предприятий в ряде случаев приводило к ощутимым негативным последствиям для экономики.

Одна из попыток подвести итоги приватизации, проводимой в 1990-х годах, была предпринята в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024[47]. В ней, в частности, отмечалось: «Несмотря на то, что в результате массовой приватизации 58.9% предприятий стали частными, ряд поставленных целей не был достигнут:

• не сформирован широкий слой эффективных частных собственников;

• структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективной деятельности предприятий;

• привлеченных в процессе приватизации инвестиций явно недостаточно для производственного, технологического и социального развития предприятий;

• в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках».

Для устранения проявившихся негативных тенденций приватизационных кампаний необходимо было наметить новые подходы к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом, и обновить законодательство о приватизации.

Действующая нормативно-правовая модель приватизации

Решив задачу разгосударствления экономики и перехода к созданию рыночной экономики, государство приступает к использованию приватизации в целях проведения структурных реформ, сокращения бюджетного дефицита, поиска оптимальных форм управления публичной собственностью.

Очевидно, что в 2000-е годы законодательство о приватизации из-за смены целевых и концептуальных установок стало существенным образом отличаться от законодательства 1990-х годов.

Современная приватизация это, конечно, не кампания по разгосударствлению экономики 1990-х годов ни по своим масштабам, ни по тому количе-

---

[46] История экономики СССР и России в конце XX века (1985–1999). М., 2011. С. 133.

[47] СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

ству «темных пятен», которое оставила в новейшей истории страны приватизация «первой волны». Однако и сейчас масштабы приватизации остаются весьма значительными, что требует для ее успешной реализации солидной нормативно-правовой базы, эффективного государственного и общественного контроля за ходом приватизационной кампании и ее результатами.

Новый этап организационно-правового оформления приватизации в России был обозначен формированием законодательства о *приватизации «второй волны»*, в рамках которого выделяют законодательство Российской Федерации о приватизации и законодательство о приватизации, формирующееся на уровне субъектов РФ.

Действующее законодательство Российской Федерации о приватизации включает Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»[48] (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) и принимаемые в соответствии с ним другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

В свою очередь, законодательство субъектов РФ состоит из законов субъектов РФ о приватизации государственного имущества, принятых в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Согласно ст. 4 Федерального закона № 178-ФЗ приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно и регулируется законодательством Российской Федерации о приватизации.

Соотношение между разными уровнями законодательства о приватизации, а также между законодательством о приватизации и различными «непрофильными» нормативными правовыми актами, содержащими отдельные приватизационные нормы, установлено в п. 2 ст. 4 Федерального закона № 178-ФЗ: «Нормы о приватизации государственного и муниципального имущества, содержащиеся в других федеральных законах, не должны противоречить настоящему Федеральному закону».

В Федеральном законе № 178-ФЗ содержится также норма, разграничивающая сферы действия законодательства о приватизации и гражданского законодательства при регулировании приватизационных отношений. В п. 4 ст. 4 Закона закреплен примат законодательства о приватизации: «К отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным настоящим Федеральным законом, применяются нормы гражданского законодательства».

Соответствующая норма содержится и в гражданском законодательстве: «Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения пра́ва собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное» (ст. 217 ГК РФ).

---

[48] СЗ РФ. 2002. № 4. ст. 251.

Федеральный закон № 178-ФЗ, став осью, вокруг которой формируется законодательство о приватизации, закрепляет понятие приватизации государственного и муниципального имущества, определяет ее принципы, законодательную базу, участников приватизационных правоотношений, компетенцию Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере приватизации, организационно-правовые основы планирования приватизации, порядок и способы приватизации, особенности приватизации отдельных видов имущества, порядок оплаты и распределения денежных средств от продажи имущества, механизм защиты государства и муниципальных образований как собственников.

В «базовом» законе, кроме того, закреплены особенности создания и правового положения открытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, акции, доли в уставных капиталах которых находятся в государственной и муниципальной собственности.

Наконец, в Федеральном законе № 178-ФЗ определена система законодательных источников права, регулирующих весь комплекс приватизационных отношений. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» № 178-ФЗ устанавливает общий порядок приватизации в Российской Федерации: регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом. Однако он не распространяется на широкий спектр публичного имущества, исчерпывающий перечень которого содержится в ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ: зе́мли[49]; природные ресурсы; государственный и муниципальный жилищный фонд; государственный резерв; государственное и муниципальное имущество, находящееся за пределами территории Российской Федерации; культовые здания и сооружения с относящимися к ним земельными участками и иное находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество религиозного назначения, передаваемое безвозмездно в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях, и т.д.

Особый порядок приватизации предусмотрен в Российской Федерации в отношении *земельных ресурсов*. Соответствующие нормы содержатся в ЗК РФ. В соответствии с земельным законодательством Российской Федерации можно приватизировать земельные и садовые участки, зе́мли под зданиями и сооружениями, а также оформлять в собственность зе́мли сельскохозяйственного назначения.

Под действие Федерального закона № 178-ФЗ попадают только земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы (пп. 1 п. 2 ст. 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Приватизация остальных видов земельных участков регулируется нормами земельного законодательства.

Усложненный порядок приватизации предусмотрен в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. *Lex specialis* в

---

[49] Отчуждение земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы, происходит в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 178-ФЗ.

этом случае являются нормы Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[50] (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ). В случаях, не урегулированных Федеральным законом № 101-ФЗ, будут применяться нормы ЗК РФ и иных федеральных законов. При этом приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта РФ, осуществляется с момента, установленного законом субъекта РФ (п. 4 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ).

Регулируя вопросы приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, законодатель в п. 4 ст. 28 ЗК РФ устанавливает случаи, при которых возможен отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в публичной собственности. Одним из них является установленный федеральным законом запрет на приватизацию земельных участков.

В ЗК РФ запрещается приватизация: а) земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27); б) земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами (п. 12 ст. 85); в) земельных участков в границах государственных заповедников и национальных парков (п. 6 ст. 95).

Наряду с ЗК РФ запретительные нормы могут содержаться и в иных федеральных законах, в том числе и не относящихся к актам земельного законодательства. Так, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[51] содержит норму, в соответствии с которой зе́мли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации (п. 5 ст. 58).

Массовый характер приватизации земельных участков гражданами, сопровождающийся многочисленными спорами из-за расхождения фактических размеров участков с теми, которые были зафиксированы в правоустанавливающих документах, привели к формированию законодательства о так называемой дачной амнистии (Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»[52]).

В Российской Федерации, помимо земли, могут быть приватизированы и *другие виды природных ресурсов*. Соответствующие возможности предусмотрены в актах природоресурсного законодательства, например в ЛК РФ, ВК РФ.

---

[50] СЗ РФ. 2002. № 30. ст. 3018.
[51] СЗ РФ. 2002. № 2. ст. 133.
[52] СЗ РФ. 2006. № 27. ст. 2881.

Так, в соответствии с водным законодательством (ст. 8 ВК РФ) допускается, что пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица. При этом право собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты.

В соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» законодательными актами могут быть установлены особенности приватизационных правил в зависимости от объекта и (или) субъекта приватизационных отношений.

Приведем несколько примеров.

Особенности приватизации федерального имущества, передаваемого государственным корпорациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации, установлены в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"”»[53]. Так, в случае с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» преобразование подведомственных предприятий в открытые акционерные общества осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации и с учетом особенностей, установленных Федеральными законами от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[54] и от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии ”Росатом”»[55].

Передача имущества центру исторического наследия Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, регулируется Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий»[56], а имущества, передаваемого в собственность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства в качестве имущественного взноса Российской Федерации, – Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»[57].

Характеризуя особый порядок приватизации, следует отметить, что сам по себе факт включения в тот или иной закон одной или нескольких статей о приватизации конкретного вида имущества, находящегося в публичной соб-

---

[53] СЗ РФ. 2007. № 49. ст. 6079.
[54] СЗ РФ. 2007. № 7. ст. 834.
[55] СЗ РФ. 2007. № 49. ст. 6078.
[56] СЗ РФ. 2008. № 20. ст. 2253.
[57] СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). ст. 3617.

ственности, еще не означает установления порядка приватизации, отличного от того, который предусмотрен Федеральным законом № 178-ФЗ. В ряде случаев такие статьи содержат отсылочные нормы, возвращающие к Федеральному закону № 178-ФЗ, установившему общий порядок приватизации государственного и муниципального имущества[58].

Об особенном порядке можно вести речь лишь в том случае, когда в непрофильном законе содержатся нормы, изменяющие или дополняющие общий порядок, сформировавшийся в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ.

Установление особых приватизационных процедур применительно к отдельным субъектам и (или) объектам приватизации преследует различные цели.

В одних случаях специальные нормы призваны обеспечить сохранение укрупненного имущественного комплекса и сводятся к фактическому запрету на диффузию (разукрупнение) приватизируемой собственности. Так, в Федеральном законе от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»[59] установлено, что в процессе приватизации имущества федерального железнодорожного транспорта создается единый хозяйствующий субъект путем изъятия имущества у организаций федерального железнодорожного транспорта и внесения его в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта (п. 2 ст. 3).

В других случаях особенности приватизационных процедур имеют целью закрепить профиль объектов собственности после приватизации. Например, обязательным условием приватизации организаций кинематографии является сохранение кинематографической деятельности в качестве основного вида деятельности приватизируемой организации кинематографии (ст. 16 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»[60]).

Особые процедуры приватизации могут предоставлять преимущества отдельным субъектам приватизации. Например, особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества установлены Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[61] и Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 149-ФЗ «О внесении изменений

---

[58] Примером такой отсылочной нормы может служить норма, содержащаяся в ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» (СЗ РФ. 1998. № 2. ст. 226): «Приватизация государственного и муниципального имущества, включая организации, обеспечивающие разработку, производство, испытания, эксплуатацию, ремонт и утилизацию авиационной техники, соответствующего имущества и объектов авиационной инфраструктуры, осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о приватизации».

[59] СЗ РФ. 2003. № 9. ст. 805.

[60] СЗ РФ. 1996. № 35. ст. 4136.

[61] СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). ст. 3615.

в Федеральный закон “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»[62]. Субъекты малого и среднего бизнеса, арендующие имущество, которое находится в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, наделяются преимущественным правом на приобретение арендуемого имущества.

Особый порядок приватизации может предусматривать также усложнение общей процедуры приватизации дополнительными условиями и обязательствами. Так, согласно ст. 53 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[63] при приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.

Федеральное законодательство о запретах на приватизацию

В систему законодательных источников, регулирующих приватизационные отношения помимо актов, которые устанавливают общий и специальные порядки приватизации публичной собственности, включены также акты с нормами, устанавливающими ограничения на использование тех или иных видов публичного имущества в качестве объектов приватизации.

Во-первых, не подлежит приватизации имущество, отнесенное федеральным законодательством к объектам гражданских прав, оборот которых не допускается. К числу объектов, изъятых из оборота, относятся, например, земельные участки, занятые: государственными природными заповедниками и национальными парками; зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы; объектами использования атомной энергии; пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и т.д. (п. 4 ст. 27 ЗК РФ); химическое оружие, объекты по хранению химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия (ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»[64]) и т.д.

Во-вторых, не подлежит приватизации имущество, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности (ст. 27 ЗК РФ, ст. 8 ВК РФ, ст. 8 ЛК РФ, п. 10 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»[65], ст. 2 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»[66], ст. 50 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской

[62] СЗ РФ. 2009. № 29. ст. 3586.
[63] СЗ РФ. 2002. № 2. ст. 133.
[64] СЗ РФ. 1997. № 18. ст. 2105.
[65] СЗ РФ. 1996. № 23. ст. 2750.
[66] СЗ РФ. 1995. № 10. ст. 823.

Федерации»[67], Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»[68], ст. 11 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»[69], ст. 13 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»[70], ст. 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»[71], ст. 29 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[72], ст. 9 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»[73] и др.

В ряде случаев законодатель устанавливает нормы, непосредственно запрещающие приватизацию конкретного вида публичного имущества. Так, федеральным законодательством запрещена приватизация:

• имущества организаций федеральной почтовой связи (ст. 24 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»[74]);

• запасов государственного материального резерва (п. 3 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»[75]);

• государственных учреждений социального обслуживания (ст. 30 Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»[76]);

• объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, нецентрализованных систем холодного водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 9 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»[77]);

• спортивных сооружений, находящихся в государственной собственности (ст. 37 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»[78]);

• культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе культурных ценностей, хранящихся в фондах государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов, включая помещения и здания, где они расположены (ст. 44 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденная Верховным Советом РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1[79]);

---

[67] СЗ РФ. 2002. № 26. ст. 2519.
[68] СЗ РФ. 1995. № 48. ст. 4552.
[69] СЗ РФ. 1996. № 3. ст. 142.
[70] СЗ РФ. 1998. № 30. ст. 3609.
[71] СЗ РФ. 1995. № 17. ст. 1462.
[72] СЗ РФ. 2007. № 46. ст. 5557.
[73] СЗ РФ. 1995. № 9. ст. 713.
[74] СЗ РФ. 1999. № 29. ст. 3697.
[75] СЗ РФ. 1995. № 1. ст. 3.
[76] СЗ РФ. 1995. № 32. ст. 3198.
[77] СЗ РФ. 2011. № 50. 7358.
[78] СЗ РФ. 2007. № 50. ст. 6242.
[79] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. ст. 2615.

• организаций кинематографии, специализирующихся на показе фильмов для детей, а также организации кинематографии, осуществляющей показ фильмов и являющейся единственной кинематографической организацией в данном населенном пункте (ст. 17 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации») и т.д.

В российском законодательстве[80] можно также найти пример установления моратория на приватизацию – Федеральный закон от 16 мая 1995 г. № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»[81].

Федеральное законодательство о приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности*

Особого упоминания заслуживают нормы федеральных законов, которые устанавливают основы правового регулирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальных образований. Именно эти нормы связывают воедино нормативные регуляторы приватизации на федеральном, региональном и местном уровнях.

Основы управления и распоряжения имуществом субъекта РФ закреплены в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[82].

В п. 3 ст. 26.12 Закона устанавливается, что порядок и условия приватизации имущества субъекта РФ определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Согласно норме, содержащейся в п. 4 ст. 26.12 Закона, средства от приватизации имущества субъекта РФ поступают в бюджет субъекта РФ.

Таким образом, федеральным законодательством установлены:

во-первых, каркас системы источников права, регулирующих приватизационные отношения на уровне субъекта РФ;

во-вторых, принцип по которому региональные источники приватизационного права должны соответствовать федеральным – законодательству о

---

[80] В настоящее время этот Закон утратил силу с 1 января 2005 г. в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Действует норма, закрепленная в п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которой «государственные и муниципальные образовательные учреждения, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, приватизации (разгосударствлению) не подлежат».

[81] СЗ РФ. 1995. № 21. ст. 1922.

* В данном случае имеется в виду лишь то имущество, приватизация которого на федеральном уровне регулируется Федеральным законом № 178-ФЗ.

[82] СЗ РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

приватизации и принятым на его основе указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ;

в-третьих, отнесение средств от приватизации имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, к неналоговым доходам бюджета субъекта РФ (аналогичная норма содержится в ст. 57 БК РФ: «Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются, в том числе за счет ⟨…⟩ доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казенных, – по нормативу 100 процентов»).

Реализуя соответствующие полномочия, субъект Российской Федерации принимает законодательные и иные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок и условия приватизации имущества, принадлежащего субъекту Российской Федерации (например Закон Республики Дагестан от 9 ноября 2004 г. № 29 «О приватизации государственного имущества Республики Дагестан»[83], Закон города Москвы от 17 декабря 2008 г. № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы»[84], Постановление Правительства Республики Карелия от 3 марта 2003 г. № 17-П «Об утверждении Правил разработки программы приватизации государственного имущества Республики Карелия»[85], Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 июля 2007 г. № 824 «О порядке внесения денежных средств в счет оплаты государственного имущества Санкт-Петербурга при его приватизации» [86] и т.д.).

Принципы муниципального приватизационного права закреплены в ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[87]: а) порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами; б) доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Согласно данной норме федерального законодательства органы местного самоуправления формируют нормативную базу приватизационного процесса на муниципальном уровне (например Решение Казанской городской Думы от 10 марта 2010 года № 7-48 «О порядке приватизации муниципального имущества г. Казани»[88], Решение Думы города Костромы от 28 января 2003 г. № 2 «О Положении о порядке приватизации муниципального имущества города Костромы»[89] и т.д.), а средства от приватизации муниципального имущества становятся неналоговыми доходами местных бюджетов. Отнесение средств от приватизации муниципального имущества к неналоговым

---

[83] СЗ Республики Дагестан. 2004. № 11. ст. 909.

[84] Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 2. ст. 278.

[85] Карелия. № 29. 20.03.2003.

[86] Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 8. 24.08.2007.

[87] СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

[88] Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. 18.03.2010. № 9. С. 46.

[89] Костромской курьер. № 6. 11.02.2003–17.02.2003.

доходам местных бюджетов закреплено также в ст. 62 БК РФ, в соответствии с которой неналоговые доходы местных бюджетов формируются в том числе «за счет доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100 процентов».

Федеральные подзаконные акты в механизме правового регулирования приватизации

Как бы подробно ни были урегулированы приватизационные отношения федеральным законодателем, обойтись без подзаконного нормативного регулирования, очевидно, не удастся.

В само́м федеральном законодательстве о приватизации содержатся нормы, подразумевающие или напрямую устанавливающие нормотворческие полномочия Президента РФ и Правительства РФ.

Президент РФ осуществляет регулятивные функции в сфере приватизации через принятие соответствующих указов.

Одни указы Президента РФ непосредственно регулируют те или иные аспекты приватизации (например, Указ Президента РФ от 16 ноября 1992 г. № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий»[90], Указ Президента РФ от 9 декабря 1996 г. № 1660 «О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации»[91], Указ Президента РФ от 23 июля 1997 г. № 775 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли»[92], Указ Президента РФ от 22 мая 2012 г. № 695 «О мерах по приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций крупнейших компаний топливно-энергетического комплекса»[93] и т.д.). Некоторые указы данной категории приняты по непосредственному указанию Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (например Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»[94]).

Другие же указы, регулируя вопросы экономической политики, содержат отдельные нормы, касающиеся регулирования приватизационных отношений. Так, в Указе Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации»[95] содержится перечень организаций ядерного оружейного комплекса, находящихся в ведении Федерального агентства по атомной энергетике, привати-

---

[90] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 21. ст. 1731.
[91] СЗ РФ. 1996. № 51. ст. 5764.
[92] СЗ РФ.1997. № 30. ст. 3608.
[93] СЗ РФ. 2012. № 22. ст. 2756.
[94] СЗ РФ. 2004. № 32. ст. 3313.
[95] СЗ РФ. 2007. № 18. ст. 2185.

зация которых запрещена (приложение № 2 к Указу), а в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»[96] сформулированы основные задачи в области приватизации и совершенствования управления государственным имуществом.

Следует отметить, что указы Президента РФ демонстрируют «связь времен» и последовательность правового регулирования приватизации в Российской Федерации, поскольку некоторые действующие по сей день указы Президента РФ были приняты еще в период массовой приватизации, на начальном этапе становления российского законодательства о приватизации.

Указы, принятые на начальном этапе приватизации, свидетельствуют об ушедшей в историю концепции «указного права», в соответствии с которой Президент РФ мог принимать нормативные указы, заполняя тем самым пробелы законодательства. Указы той поры подменяли законодательные нормы и нередко конкурировали с ними, создавая в ряде случаев непростые проблемы на этапе правоприменения.

В настоящее время Указы Президента РФ по вопросам приватизации принимаются исключительно на основе законодательства о приватизации и в его развитие.

Правительство РФ осуществляет нормотворческую функцию в сфере приватизации в соответствии с компетенцией, закрепленной за ним непосредственно Федеральным законом № 178-ФЗ (пп. 5 п. 1 ст. 6). Реализуя свои полномочия, Правительство РФ принимает постановления, которые содержат нормы приватизационного права (например Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2002 г. № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия»[97], Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2003 г. № 126 «О порядке отчуждения принадлежащих Российской Федерации акций в случае возникновения у Российской Федерации пра́ва требования их выкупа акционерным обществом»[98], Постановление Правительства РФ от 27 января 2012 г. № 34 «Об управлении находящимися в собственности Российской Федерации долями в обществах с ограниченной ответственностью, созданных в процессе приватизации»[99] и т.д.).

Формируя правовое измерение приватизации в Российской Федерации, Правительство РФ утверждает:

• прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества (Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы»[100];

• правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества (Постановление Правительства РФ от 9 июля 2002 г.

---

[96] СЗ РФ. 2012. № 19. ст. 2333.
[97] СЗ РФ. 2002. № 51. ст. 5086.
[98] СЗ РФ. 2003. № 9. ст. 865.
[99] СЗ РФ. 2012. № 6. ст. 679.
[100] СЗ РФ. 2010. № 49. ст. 6565.

№ 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества»[101]);

• перечень юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1874-р «Об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца»[102]) и т.д.

Федеральные министерства наделяются также полномочиями по нормативному регулированию приватизационных отношений. Так в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»[103] Минэкономразвития России осуществляет полномочия по принятию нормативных правовых актов, в которых устанавливается порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий. Реализуя данные полномочия, министерство приняло, например, Приказ от 30 августа 2011 г. № 423 «Об утверждении Порядка подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, осуществляющих деятельность в сфере геодезии и картографии»[104].

Нормотворческие полномочия Минэкономразвития России в сфере приватизации были расширены Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации»[105]. В этом Постановлении в соответствии с п. 8 ст. 15 и п. 13 ст. 32.1 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» Правительство РФ установило, что Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным утверждать:

а) порядок и форму раскрытия информации государственными или муниципальными унитарными предприятиями и открытыми акционерными обществами со дня их включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества; акты планирования приватизации государственного имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, муниципального имущества;

б) требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования сайтом в сети Интернет, на котором будет проводиться продажа государственного или муниципального имущества в электронной форме.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), которое является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, функции которого распространяются на область приватизации, «не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности ⟨…⟩, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ» (Постанов-

---

[101] СЗ РФ. 2002. № 28. ст. 2868.
[102] СЗ РФ. 2010. № 45. ст. 5870.
[103] СЗ РФ. 2008. № 24. ст. 2867.
[104] Российская газета. № 240. 26.10.2011.
[105] СЗ РФ. 2010. № 37. ст. 4706.

ление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»[106]). Данная норма в полной мере соответствует концепции административной реформы в Российской Федерации, закрепляющей нормотворческие полномочия преимущественно за федеральными министерствами (в нашем случае – за Минэкономразвитием России, в ведении которого находится Росимущество).

Бюджетное измерение приватизации

Правовой режим доходов от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не однороден.

Не все они относятся к доходам бюджетов и попадают под действие соответствующего правового режима, установленного бюджетным законодательством.

Правовой режим доходов бюджетов установлен в БК РФ. В соответствии со ст. 6 БК РФ доходы бюджета представляют собой поступающие в бюджет денежные средства, за исключением тех средств, которые являются источниками финансирования дефицита бюджета.

Таким образом, не все денежные средства, поступающие от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, считаются его доходами в определении БК РФ.

Правовой режим доходов бюджета не распространяется на поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

На указанные средства распространяется особый правовой режим источников финансирования бюджетного дефицита, предусмотренный главой 13 БК РФ. В ней же (ст. 93.1) установлен и порядок зачисления таких средств.

Средства, получаемые от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, а также в муниципальной собственности, подлежат зачислению соответственно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты по нормативу 100%.

Средства, получаемые от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, подлежат зачислению в полном объеме (по нормативу 100 %) в федеральный бюджет.

Согласно особенностям бюджетно-правового регулирования доходов, которые поступают от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, дифференцируется и правовой режим приватизации публичного имущества. Так, в Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлен порядок продажи государственного или муниципального имущества (ст. 18 – на аукционе; ст. 23 – посредством публичного предложения; ст. 24 – без объявления цены) и отдельно – порядок продажи акций открытых акционерных

---

[106] СЗ РФ. 2008. № 23. ст. 2721.

обществ (ст. 19 – на открытом аукционе, ст. 20 – на конкурсе, ст. 21 – за пределами Российской Федерации, ст. 22 – через организатора торговли на рынке ценных бумаг, ст. 26 – по результатам доверительного управления).

Дифференциация правового режима проводится и в подзаконных нормативных правовых актах. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2002 г. № 585[107] были утверждены два положения: Положение об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положение об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе.

Обособленная нормативно-правовая система сформирована для регулирования отношений по продаже государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней. На законодательном уровне соответствующие отношения урегулированы в Федеральном законе от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»[108]. Порядок отпуска ценностей из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации (Госфонда России) установлен в ст. 23 данного Закона.

Драгоценные металлы и драгоценные камни, зачисленные в Госфонд России, используются в соответствии с планами, утверждаемыми Правительством РФ, в стоимостных объемах, которые устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете. Так, в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»[109] реализация драгоценных металлов и драгоценных камней из Госфонда России осуществляется в 2012 г. на сумму до 11 430 млн руб., в 2013 году – до 10 970 млн руб. и в 2014 г. – 11 950 млн руб.

Отпуск из Госфонда России золота для проведения операций на внешнем и внутреннем рынках, а также отпуск из этого Фонда иных драгоценных металлов и драгоценных камней сверх объемов, установленных планами отпуска драгоценных металлов и драгоценных камней, утвержденными Правительством РФ, и для целей, не предусмотренных этими планами, производится только по решению Президента РФ на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ с внесением соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Следует указать на необходимость устранения коллизии законодательства, образовавшейся вследствие нестыковки уже упоминавшихся норм БК РФ (ст. 6, 41, 51, 93.1, 94) (в соответствии с которыми поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение, не относятся к неналоговым доходам бюджетов, а включаются в состав источников внутреннего финансирования федерального бюджета) и нормы, содержащейся в п. 3 ст. 23 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», согласно которой средства, полученные от реализации ценностей

---

[107] СЗ РФ. 2002. № 33. ст. 3229.
[108] СЗ РФ. 1998. № 13. ст. 1463.
[109] Российская газета. № 275. 07.12.2011.

Госфонда России, «подлежат обязательному учету в доходной части федерального бюджета».

Применимой нормой в данном случае должны стать положения БК РФ, являющегося *lex specialis* при регулировании бюджетных отношений (Закон о драгоценных металлах и драгоценных камнях вообще не относится к актам бюджетного законодательства, к тому же он был принят раньше принятия соответствующих норм БК РФ).

На базе Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» принят ряд подзаконных нормативных актов, в которых детализируется регулирование отношений по продаже государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней: Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2003 г. № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»[110], Приказ Минфина России от 30 мая 2011 г. № 196 «Об утверждении Устава федерального казенного учреждения "Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации"»[111], Приказ Минфина России от 29 октября 2002 г. № 106н «О Порядке определения цен на драгоценные металлы и изделия из них, закупаемые в Госфонд России и продаваемые из него»[112], Приказ Минфина России от 18 апреля 2003 г. № 35н «О Порядке проведения аукционов с целью реализации на внутреннем рынке из Госфонда России изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней (или с их содержанием), а также самородков драгоценных металлов»[113] и т.д.

За исключением поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, все иные поступления от реализации публичного имущества в БК РФ относятся к доходам бюджетов. В соответствии со ст. 41 БК РФ доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, относятся к неналоговым доходам бюджетов. Соответственно на них распространяется правовой режим, установленный в БК РФ для неналоговых доходов федерального, региональных и местных бюджетов (ст. 51, 57 и 62 БК РФ).

Неналоговые доходы от приватизации распределяются в бюджетной системе Российской Федерации в зависимости от принадлежности приватизируемого имущества. Доходы от приватизации федерального имущества зачисляются в федеральный бюджет, доходы от приватизации имущества субъекта РФ направляются в соответствующий региональный бюджет, а доходы от приватизации муниципального имущества – в местный бюджет. Администратором таких неналоговых доходов выступает уполномоченный

---

[110] СЗ РФ. 2003. № 9. ст. 866.

[111] Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[112] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 5.

[113] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 31.

орган исполнительной власти по управлению либо федеральным, либо региональным или местным имуществом.

Доходы от использования и продажи имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, не относятся к неналоговым доходам бюджетов вследствие особенностей правового режима такого имущества (ст. 2, 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»[114], ст. 2, 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[115], ст. 113, 295–297 и др. ГК РФ). Доходы от продажи такого имущества попадают в доход бюджетов опосредованно, в порядке, установленном для децентрализованных публичных финансов определенного вида.

Учет неналоговых доходов бюджетов, представляющих собой поступления от приватизации, осуществляется согласного бюджетному законодательству. В соответствии со ст. 20 БК РФ они относятся к доходам от продажи материальных и нематериальных активов – единой для всех бюджетов подгруппой бюджетной классификации доходов.

К доходам от приватизации, помимо собственно оплаты стоимости приватизируемого имущества, могут относиться и проценты, начисляемые при оплате приватизируемого имущества в рассрочку.

Ст. 35 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» гласит, что оплата приобретаемого покупателем государственного или муниципального имущества может производиться в рассрочку, но не более чем на один год. На сумму денежных средств, по уплате которой предоставляется рассрочка, производится начисление процентов исходя из ставки, равной одной трети ставки рефинансирования Банка России, действующей на дату публикации объявления о продаже. Начисленные таким образом проценты перечисляются в порядке, установленном БК РФ.

Вопрос о бюджетно-правовой природе доходов от приватизации на данный момент исследован недостаточно полно. Связано это, на наш взгляд, отчасти и с тем, что вплоть до недавнего времени вопросы о распределении денежных средств, полученных в результате сделок купли-продажи государственного или муниципального имущества, регулировались законодательством о приватизации. И только с 1 января 2008 г. по Федеральному закону (ст. 4) от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»[116] была отменена статья Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», устанавливавшая порядок распределения денежных средств, полученных от приватизации, и рассматриваемые отношения стали регулироваться актами бюджетного законодательства.

В научной литературе указывается, что доходы от приватизации имеют вторичный характер, так как приватизируемое имущество уже находится в

---

[114] СЗ РФ. 2006. № 45. ст. 4626.
[115] СЗ РФ. 2002. № 48. ст. 4746.
[116] СЗ РФ. 2007. № 18. ст. 2117.

публичной собственности. В этом смысле доходы от приватизации, будучи производными от публичной собственности, схожи с доходами бюджетов, поступающими в виде субсидий и дотаций из других бюджетов. Доходы от приватизации определяются также как «скрытые» доходы, так как их величина зависит от выявления стоимости государственного и муниципального имущества, которая в свою очередь весьма подвижна и зависит от рыночной конъюнктуры, результатов проведения аукциона и иных экономических факторов[117].

Практика проведения приватизации в 1990-е годы способствовала формированию неточного представления о приватизации как об одном из фискальных инструментов, наряду с налогами и публичными займами.

В действительности приватизация – это инструмент экономической, а не фискальной политики (хотя на отдельных, как правило, драматических этапах истории государства она может использоваться преимущественно в фискальных целях). С помощью приватизации решаются проблемы реструктуризации экономики и обеспечивается эффективное управление публичной собственностью. Таким образом, приватизация выступает инструментом экономической политики, который, среди прочего, обладает побочным фискальным эффектом. И эту фискальную составляющую приватизации следует рассматривать именно как дополнительную характеристику, производную от ее основной экономической задачи.

В пользу такого подхода выступает и то, что результаты приватизации, будучи скрытыми доходами (существует термин «криптодоходы»[118]), не могут быть заранее определены. В соответствии с установленной законодательством процедурой приватизации вначале принимается решение о приватизации и только потом совершается приватизационная сделка и определяется стоимость приватизируемого имущества.

Средствами от реализации публичного имущества в порядке приватизации являются денежные средства, полученные от покупателей в счет оплаты имущества за вычетом расходов на организацию и проведение приватизации соответствующего имущества.

Таким образом, при определении бюджетно-правовых параметров приватизации нельзя обойти стороной вопрос о затратах на приватизацию.

Размер и виды затрат на организацию и проведение приватизации публичного имущества устанавливаются: в прогнозном плане (программе) приватизации (ст. 25 Закона Нижегородской области от 13 июля 2004 г. № 70-З «О приватизации государственного имущества Нижегородской области»[119]), законе (решении) о бюджете (ст. 14 Закон города Москвы от 17 декабря 2008 г. № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы»[120]), акте правительства (ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 10 марта 2005 г. № 59-15 «О приватизации государственного имущества Санкт-Петербурга»[121]) и т.д.

---

[117] *Комягин Д.Л.* Приватизация как источник бюджетных доходов // Реформы и право. 2012. № 2. С. 32–35.

[118] Там же.

[119] Правовая среда. № 41(537). 21.07.2004 (приложение к газете «Нижегородские новости». № 132(3064). 21.07.2004).

[120] Ведомости Московской городской Думы. 02.04.2009. № 2. ст. 278.

[121] Санкт-Петербургские ведомости. № 45. 17.03.2005.

К затратам на подготовку государственного имущества к приватизации и затратам на исполнение решений об условиях приватизаций относятся[122]:

• экспертные, консультационные, маркетинговые исследований рынка, привлечение маркетинговых и финансовых консультантов в целях повышения эффективности приватизационных процессов;

• привлечение аудиторов и консультантов в целях проведения проверок и оценки финансово-хозяйственной деятельности предприятий, планируемых к приватизации;

• проведение инвентаризации, технического и кадастрового учета, межевания находящихся в государственной собственности объектов недвижимости, планируемых к приватизации;

• оценка приватизируемого имущества для определения его рыночной стоимости и установления начальной цены;

• оплата услуг держателей реестров владельцев ценных бумаг по внесению данных в реестры и выдаче выписок из реестров, оплата услуг депозитариев, прочие расходы, связанные с оформлением прав на приватизируемое имущество;

• организация продажи приватизируемого имущества, включая привлечение в этих целях аукционистов;

• деятельность по учету и контролю выполнения своих обязательств покупателями приватизируемого имущества;

• защита имущественных и иных прав и законных интересов собственника приватизируемого имущества в судах;

• консультационная и информационная деятельность по обеспечению приватизации имущества, в том числе рекламирование подлежащего приватизации имущества, публикация информационных сообщений о продаже и результатах приватизационных сделок в определенных в установленном порядке средствах массовой информации;

• расходы на обеспечение деятельности уполномоченного органа в сфере приватизации публичного имущества в целях выполнения функций по приватизации;

• иные виды затрат.

В классификации расходов бюджетов расходы на приватизацию отражаются по целевой статье 090 00 00 «Реализация государственной политики в области приватизации и управления государственной собственностью» (Приказ Минфина России от 21 декабря 2011 года № 180н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»).

При определении затрат на приватизацию может устанавливаться нормативный размер, сопоставляемый с фактическими расходами. Например, в Решении Ишимской городской Думы (Тюменской области) от 26 июля 2012 года № 174 «Об утверждении Положения о порядке приватизации муниципального имущества, находящегося в собственности муниципального

---

[122] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 7 июня 2006 г. № 655 «О видах затрат на подготовку и проведение приватизации государственного имущества Санкт-Петербурга» (Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 7. 31.07.2006).

образования город Ишим»[123] определено, что размер затрат на организацию и проведение приватизации муниципального имущества Ишима составляет 3 % суммы денежных средств, полученных от покупателей в счет оплаты приобретенного имущества, но не более фактических расходов по установленным видам затрат. Если же размер фактических расходов на организацию и проведение приватизации муниципального имущества за очередной финансовый год окажется менее 3% суммы денежных средств, полученных от покупателей в счет оплаты приобретенного имущества, неизрасходованные средства подлежат перечислению в городской бюджет не позднее двадцать пятого января года, следующего за отчетным.

Управление приватизационными процессами осуществляется с соблюдением принципа результативности и эффективности и, как следствие, предполагает учет затрат на приватизацию и сопоставление результатов приватизации (в том числе финансовых) с расходами на ее подготовку и проведение.

Подытоживая рассмотрение регулирования приватизационных отношений нормами бюджетного законодательства, можно заключить, что оно остается «мозаичным» и несистематизированным, отражает различные подходы в вопросе соотношения законодательства о приватизации и бюджетного законодательства, использовавшиеся на разных этапах истории приватизации. Пять лет прошло с того времени, когда из сферы законодательства о приватизации были исключены вопросы о распределении денежных средств, полученных в результате сделок купли-продажи государственного или муниципального имущества, и соответствующие отношения стали предметом регулирования бюджетного законодательства. Однако за это время не удалось «отрегулировать» ни бюджетное законодательство, которое дает фрагментарное представление о бюджетно-правовом режиме доходов от приватизации, ни законодательство о приватизации, которое до сих пор не перестроило свой финансово-правовой блок после его реформирования Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов

Очевидно, что эффективность приватизационных проектов напрямую зависит от организации государственного контроля за приватизацией.

Согласно стандартам Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) приватизация государственных активов должна быть открыта для внешнего независимого государственного аудита[124]. В соответствии с принципом 3 Руководства по стандартам аудита приватизации анализ приватизационных сделок относится к полномочиям высших органов фи-

---

[123] Ишимская правда. № 90. 04.08.2012.

[124] Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatization / WGAP INTOSAI, 1998. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/bestprac.htm (дата обращения: 12.11.2012).

нансового аудита. Логика этого принципа очевидна: продаваемые в ходе приватизации активы представляют собой достояние, а «общественность нуждается в независимых гарантиях того, что процесс приватизации произведен должным образом и что налогоплательщик получил правильную цену».

Значение приватизации как объекта государственного финансового контроля обусловлено не только ее экономическим эффектом, но и общественно-политическим весом, поскольку в современном мире процесс приватизации считается составной частью институциональных изменений, сопровождающих демократические реформы[125].

Стандарты ИНТОСАИ исходят из того, что высшие органы государственного аудита должны не только проводить аудит эффективности действий органов государственной власти в сфере приватизации, но и участвовать в оперативном контроле приватизационных мероприятий на всех их этапах – от предпродажной оценки стоимости приватизируемых государственных активов до изучения результатов конкретных приватизационных сделок и анализа действий нового собственника по полному и своевременному выполнению условий приватизационной сделки. Такой оперативный контроль гарантирует правильную оценку приватизируемых активов и соблюдение условий честной конкуренции между участниками приватизационного конкурса[126].

Счетная палата РФ реализует свои контрольные полномочия в сфере аудита приватизации в соответствии с нормами Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[127].

В соответствии со ст. 2 упомянутого Закона «определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности» отнесено к основным задачам Счетной палаты РФ. При этом она осуществляет контроль за эффективностью использования федеральной собственности, объекты которой находятся как на территории Российской Федерации, так и за рубежом (см., например, решение Коллегии Счетной палаты РФ от 26 сентября 2006 г. № 31К(498) «О результатах проверки законности отчуждения и передачи государственной собственности СССР и федеральной собственности Российской Федерации за рубежом иностранным и российским юридическим и физическим лицам, а также законности права владения и распоряжения зарубежными финансовыми активами»).

Ст. 18 Закона наделяет Счетную палату РФ полномочиями по контролю за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи), а также от управления объектами федеральной собственности.

---

[125] *Степашин С.В.* Конституционный аудит. М., 2006. С. 366.

[126] О том, насколько серьезными могут быть упомянутые проблемы, можно судить не только по многочисленным фактам имевшихся злоупотреблений в России в период массовой приватизации, но и по опыту отдельных зарубежных государств. Так, в Великобритании спустя 17 лет после приватизации, проведенной кабинетом М. Тэтчер, был введен налог на прибыль, «принесенную ветром» (windfall profit tax), – специальный налог на сверхприбыль, которая была получена собственниками приватизированного имущества в связи с недооценкой объекта приватизации. Ставка такого налога была установлена в 23 % (*Степашин С.В.* Конституционный аудит. М., 2006. С. 368).

[127] СЗ РФ. 1995. № 3. ст. 167.

В рамках аудита приватизации Счетная палата РФ систематически анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений (ст. 21 Закона).

Счетная палата РФ организует свою деятельность на основе планов (годовых и текущих). Регламент Счетной палаты РФ (утвержденный Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 4 апреля 2003 г. № 8)[128] предусматривает, что годовой план работы Счетной палаты РФ формируется исходя из предложений ее аудиторов, должен предусматривать, среди прочего, «определение законности, эффективности и целесообразности использования, управления и распоряжения государственной собственностью, а также контроль за осуществлением постприватизационного надзора» (ст. 4.2 Регламента).

Организация контрольных мероприятий в рамках проведения аудита приватизации определяется в «Общих правилах проведения контрольного мероприятия. СФК 101», утвержденных Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 2 апреля 2010 г. № 15К (717))[129]. Нередко проведение контрольных мероприятий в рамках аудита приватизации проводится по смешанному типу (смешанное контрольное мероприятие), в пределах которого сочетаются цели, относящиеся к разным типам финансового контроля:

финансовому аудиту установления достоверности финансовой отчетности объектов контрольных мероприятий, законности формирования и использования государственных средств;

аудиту эффективности определение эффективности использования государственных средств, полученных объектами для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций;

стратегическому аудиту комплексная оценка возможности достижения в запланированные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики на основе оценки ресурсных возможностей, а также ожидаемых при этом последствий.

Контрольные мероприятия в рамках аудита приватизации предполагают применение различных методов финансового контроля – ревизий, проверок, анализа, обследований, экспертиз и т.д.

Рассматривая вопрос о месте и роли Счетной палаты РФ в системе государственного контроля за приватизацией в России, следует сразу же отметить важную хронологическую особенность: приватизация в России началась за пять лет до образования Счетной палаты РФ, вследствие чего на этапе массовой приватизации три четверти госпредприятий были проданы вообще без какого бы то ни было внешнего финансового аудита[130].

Факты грубейших нарушений законодательства, злоупотреблений и махинаций органов государственной власти при проведении массовой приватизации содержатся в «Отчете о проверке центральных аппаратов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным

---

[128] Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
[129] Там же.
[130] *Степашин С.В.* Указ. соч. С. 367.

имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России»[131].

Вывод Счетной палаты РФ был хорошо аргументирован и прозвучал безапелляционно: «Центральные аппараты ГКИ, РФФИ, ФУДН[132] не обеспечили достижений целей и решение задач по преобразованию форм собственности как важнейшего направления повышения эффективности экономики страны, не выполняют значительную часть своих функций, одновременно превышая свои полномочия, действуют в условиях бесконтрольности и безответственности».

О том, как осуществлялось «юридическое сопровождение» приватизации в России, красноречиво свидетельствует факт, обнародованный в Отчете Счетной палаты: 9 из 13 сотрудников юридического отдела Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом вообще не имели юридического образования.

Однако и после создания Счетной палаты РФ она постоянно сталкивалась с явными и скрытыми формами противодействия ее участию в приватизационном процессе на этапе предварительного и текущего контроля, создаваемыми органами исполнительной власти, реализующими приватизационные программы. Однако в тех случаях, когда Счетной палате РФ «удавалось пробиться» к приватизационной сделке, эффект от ее участия был весьма ощутим для федерального бюджета[133].

Период массовой приватизации в России завершен, однако приватизационные процессы продолжаются. В этой связи возникает вопрос о том, как можно повысить эффективность этого инструмента экономической политики, финансовую результативность приватизационных мероприятий.

Представляется, что необходимо прежде всего пересмотреть место аудита приватизации в механизме приватизационных проектов. Государственный контроль за приватизацией должен стать имманентным свойством само́й приватизации (как, например, немыслимы сегодня публичные финансы без финансового контроля). Важно, чтобы из-под контроля не уходили вопросы формирования цен на продаваемое на аукционах имущество, способы продажи государственного имущества, эффективность приватизационной сделки и др. Контроль за приватизацией не должен сводиться исключительно к процедурным моментам (своевременность и полнота перечисления в бюджет поступлений от приватизации госимущества)[134].

Приватизация должна стать объектом контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. В этой связи важной правовой гаран-

---

[131] Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[132] Имеется в виду Госкомимущества России, Российский фонд федерального имущества, Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России.

[133] Так, вмешательство Счетной палаты РФ в переоценку стартовой стоимости акций ОАО «Оренбургская нефтяная компания» позволило дополнительно получить в доход государства 654 млн долл. США (*Степашин С.В.* Указ. соч. С. 367).

[134] Заметим, что это предложение не является оригинальным, исследователи уже обращали внимание на упомянутые проблемы (см., например: *Киц А.* Механизм приватизации требует доработки контроля // Гражданское право. 2006. № 1).

тией укрепления государственного и муниципального финансового контроля за приватизацией на уровне субъектов РФ и муниципальных образований стало принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований»[135]. В нем к основным полномочиям контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований отнесен контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта РФ и муниципальной собственности соответственно (пп. 5 п. 1 и пп. 5 п. 2 ст. 9).

И, пожалуй, самая острая и деликатная проблема – оценка результатов и последствий (прежде всего негативных) уже состоявшейся приватизации. Обсуждение этого вопроса в российской прессе и экспертной среде неизменно приобретает политический оттенок. Предлагаются чаще всего крайние способы ее решения – от простого игнорирования, замалчивания проблемы злоупотреблений и махинаций на этапе массовой приватизации («не ворошить прошлое») до проектов по радикальному пересмотру результатов массовой приватизации. Очевидно, что истину следует искать где-то посередине.

В начале 2012 г. глава правительства В.В. Путин, возвращаясь к вопросу об итогах массовой приватизации, предложил бизнесу компенсировать ущерб, нанесенный нечестной приватизацией 1990-х годов, используя при этом термин «разовый сбор». Отвечая на вопрос корреспондента «Российской газеты» об отношении к предложению главы правительства, Председатель Счетной палаты С.В. Степашин сделал два важных вывода по итогам приватизационных кампаний того периода:

1. Приватизация была проведена по худшему из всех возможных сценариев и поставленные перед ней цели достигнуты не были.

2. «Приватизация в основном проходила по законам, действовавшим в стране на тот момент. Поэтому ставить вопрос о пересмотре ее итогов было бы некорректно»[136].

В то же время Председатель Счетной палаты РФ отметил, что в случаях, когда приватизация проводилась с нарушением законов, необходимо обращаться в суд. Он привел примеры успешной защиты в суде интересов государства: возвращены государству атомный флот, Мурманское морское пароходство, Янтарный комбинат в Калининграде и т.д. В вопросе о компенсации, по его мнению, следует быть весьма осторожными, чтобы не наказать «нынешних владельцев, которые являются добросовестными приобретателями». При этом идея добровольной компенсации им была поддержана.

В этой связи показателен уже упоминавшийся в статье опыт, который продемонстрировали миру родоначальники «приватизационного бума». Щепетильные и консервативные в вопросах права собственности британцы поняли, что просто наложить табу на ревизию результатов проблемных при-

---

[135] СЗ РФ. 2011. № 7. ст. 903.

[136] Сергей Степашин призвал не повторять 90-е / Российская газета. 16.02.2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.rg.ru/2012/02/16/stepashin-site.html (дата обращения: 12.11.2012).

ватизационных сделок им не удастся. И даже если бы это и удалось сделать, то неизбежно привело бы к крайне негативному результату – «очернению» приватизации как инструмента экономической политики. Поэтому проблемы, неизбежно появляющиеся в связи с проведением крупномасштабных экономических акций, решаются там весьма корректным способом: по результатам контрольных мероприятий фиксируются отклонения и нарушения, подбираются адекватные инструменты корректировки и устранения всех случаев нечестной конкуренции и нарушений фискальных интересов государства как собственника приватизируемого имущества. В результате правительство в своем инструментарии экономической политики сохраняет приватизацию как эффективный способ решения острых социально-экономических проблем.

Новая приватизация

Переход к «новой приватизации» законодательно обозначился в 2010 г. и был оформлен принятием Федерального закона от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества”»[137].

Однако «новая приватизация» – это не только обновленное законодательство о приватизации, но и новые масштабы самой приватизационной кампании.

Значительно расширяется база для приватизации. Список стратегических предприятий и акционерных обществ, установленный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»[138], только за 2010 г. сократился примерно вдвое (до 200 наименований). В планы по приватизации попали пакеты акций как наиболее крупных российских компаний и банков (Роснефть, РЖД, Банк ВТБ, Сбербанк и др.), так и более мелких государственных организаций, в том числе федеральных государственных унитарных предприятий[139].

По программе приватизации, одобренной в ноябре 2010 г., федеральный бюджет до 2016 г. должен получать ежегодно примерно по 300 млрд руб. При этом Минэкономразвития России ожидает, благодаря расширению программы приватизации, ежегодные доходы до 1 трлн руб.[140]

Свои коррективы в правительственную программу приватизации на ближайшие годы, скорее всего, внесут формирование Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС и вступление России в ВТО.

Новые реалии приватизации, ее новые масштабы требуют совершенствования законодательных основ приватизационных процессов.

---

[137] СЗ РФ. 2010. № 23. ст. 2788.

[138] СЗ РФ. 2004. № 32. ст. 3313.

[139] *Симачев Ю.В., Радыгин А.Д., Кузык М.Г.* «Новая приватизация»: группы интересов и временные компромиссы, возможный выбор // Высшая школа экономики. Национальный исследовательский университет. XII международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4-х кн. Кн. 4. М., 2012. С. 92, 93.

[140] *Казьмин Д., Лютова М., Письменная Е.* Условная продажа // Ведомости. № 105 (3119). 08.06.2012. С. 3.

Начинает давать сбои система множественности автономных правовых режимов отчуждения публичного имущества, в которой каждый режим устанавливает свои принципы приватизации, процедуры ее проведения, особенности субъектного состава и даже дает… собственное определение приватизации. Несомненно, назрела острая потребность в систематизации и гармонизации законодательства, регулирующего куплю-продажу государственного и муниципального имущества, в преодолении терминологических и иных нестыковок при регулировании соответствующих отношений нормами различных отраслей законодательства – гражданского, бюджетного, законодательства о приватизации, которые порождают многочисленные коллизии в процессе правоприменительной деятельности.

Требуется более точная стыковка законодательства о приватизации и бюджетного законодательства. В настоящее время бюджетное законодательство также создает в зависимости от объекта отчуждаемой публичной собственности неодинаковые бюджетно-правовые режимы доходов, поступающих от реализации публичного имущества.

Еще одной причиной необходимости совершенствования законодательства о приватизации и бюджетного законодательства (в части регулирования доходов от приватизации) является реформа децентрализованных публичных финансов в Российской Федерации. Законодательство в этой сфере настолько «трудно читаемое», что сами чиновники, давая разъяснения по вопросам об отчуждении имущества бюджетных и автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, вынуждены сознаваться в недостаточной проработанности и противоречивости механизмов нормативно-правового регулирования соответствующих институтов.

Наконец, законодательство должно четче обозначить участие в приватизационных процессах контрольно-счетных органов на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Проведение внешнего контроля должно стать неотъемлемой частью приватизационных процедур, а организация аудита эффективности приватизационных проектов – важным инструментом системы управления государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации.

Национализация публичного имущества

Национализация является одним из способов трансформации публичного имущества (казны) и в этом качестве выступает антиподом приватизации.

Первое, что обращает на себя внимание при знакомстве с нормативно-правовой базой национализации в Российской Федерации, – это практически полное отсутствие законодательной базы. При этом сложившийся вокруг национализации правовой вакуум не кажется нам случайным. Будучи однм из мощнейших экономических рычагов создания экономического уклада диктатуры пролетариата в России в XX в., национализация оказалась фактически вычеркнутой из инструментария экономической политики в 1990-е годы. Излишне «осторожное» отношение к национализации объяснялось также особенностями первой волны приватизации в России, «неубедительной» легитимностью ваучерной приватизации, неоднозначного отношения общества

к ее результатам. Как следствие национализация рассматривалась в качестве одного из способов возможного пересмотра приватизационных процессов.

Оставив в стороне политический и идеологический аспекты приватизации, постараемся определить понятие национализации и рассмотреть ее правовые характеристики.

Под национализацией обычно понимают переход к государству имущества, находящегося в частной собственности. Определяемая таким образом, национализация выступает антонимом приватизации: за счет национализации имущества казна прирастает.

Близкой по значению к национализации является *муниципализация*, т.е. передача находящегося в частной собственности имущества в собственность муниципалитетов[141].

Не всякий переход имущества из частной собственности представляет собой национализацию.

Национализацию как обращение имущества в собственность государства следует отличать от *конфискации*, т.е. от его безвозмездного изъятия у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или административного правонарушения. Таким образом, конфискация – мера наказания, а не инструмент экономической политики.

При обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер (при наступлении стихийных бедствий, авариях, эпидемиях и т.п.), имущество в интересах общества и по решению компетентных государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества. В этом случае происходит *реквизиция,* а не национализация имущества. В соответствии с гражданским правом (например, п. 3 ст. 242 ГК РФ) лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия чрезвычайных обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества.

Национализация имущества гарантируется тем, что, во-первых, ее целями могут быть только публичные интересы, причем такие публичные интересы, удовлетворение которых невозможно иначе, как путем национализации (например сохранение объектов производственной и социальной сферы, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства; обеспечение экологической безопасности; осуществление структурной перестройки народного хозяйства; защита потребителей от злоупотреблений, к которым может привести нахождение естественных монополий в частной собственности и т.д.).

Заметим, что эта отличительная характеристика национализации была вскрыта в российской юридической литературе ещё в конце XIX в. Так, российский цивилист М.В. Венецианов в своей работе, посвященной гражданско-правовой экспроприации, связывал экспроприацию с общим благом и общественными потребностями и определял «общеполезность» как сущностную характеристику национализации[142].

---

[141] Выделяют и иные разновидности национализации. Например, секуляризация изъятие церковного имущества государством, не носящее революционного характера (в Российской империи секуляризацию проводило правительство Екатерины II).

[142] *Венецианов М. В.* Экспроприация с точки зрения гражданского права. Казань, 1891. С. 17.

Во-вторых, объектом национализации может стать только то имущество, которое способно удовлетворить публичные (государственные) нужды. При этом объектами национализации могут стать как предприятия, изначально находившиеся в частной собственности, так и приватизированные предприятия, которые «возвращаются» в государственную собственность (так называемая *деприватизация*).

В-третьих, национализация должна иметь законодательное основание и проводиться в строгом соответствии с процедурой, установленной законом.

В-четвертых, до юридического завершения национализации, т.е. до возникновения права собственности у государства, должен быть решён вопрос о равноценной и справедливой компенсации бывшим собственникам. Соблюдение принципа возмездности необходимое условие законности проводимой национализации.

Национализация может осуществляться как на добровольных началах, по взаимному согласию собственников национализируемого имущества и государства (и даже по инициативе собственника национализируемого имущества), так и реализовываться принудительно.

В обоих упомянутых случаях государство в собственность, которого переходит национализированное имущество, отвечает, как правило, по всем долгам, обременяющим имущество, перешедшее в его собственность, если иное не будет установлено законом.

Случаи принудительного изъятия имущества и передачи его государству должны быть регламентированы законом (например, статьи ГК РФ 239 «Отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится», 240 «Выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей» и др.). При этом, как это предусмотрено ст. 306 ГК РФ, в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством, а все споры о возмещении убытков разрешаются судом.

Национализация может осуществляться путем полного или частичного выкупа, а также через безвозмездное изъятие имущества у их собственников.

Безвозмездная экспроприация государством частной собственности стала экономическим и политическим кошмаром российской истории XX в.

Произведенная в результате захвата большевиками власти в России национализация земли, банков и банковских капиталов, транспорта, объектов недвижимости, крупной промышленности, внешней торговли привела к созданию экономической системы советского государства. Так называемый социалистический экономический уклад сначала в РСФСР, а затем в СССР формировался под лозунгом «экспроприация экспроприаторов».

Безвозмездная и принудительная национализация присутствует также в новейшей истории ряда зарубежных стран (национализация в Великобритании в 1940-е гг., национализация предприятий, принадлежавших коллаборационистам во Франции, национализация в государствах социалистического лагеря, национализация Суэцкого канала правительством Египта, национализация американских предприятий на Кубе, нефтедобывающих в Мексике и Венесуэле и т.д.).

Распад мировой колониальной системы сделал национализацию актуальной международно-правовой проблемой. Право государства на нацио-

нализацию было подтверждено рядом резолюций Генеральной Ассамблеи ООН. Так, в принятой в 1962 г. резолюции «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» содержалось положение о том, что компенсация за национализированное имущество может предоставляется только в том случае, если это предусматривается действующим законодательством государства, осуществившего национализацию[143].

Искажение понятия национализации, ошибочное отождествление в обывательском правосознании национализации с безвозмездной экспроприацией приводят к недооценке значения этого института для реализации государственной экономической политики.

Национализация перестает восприниматься в ее изначальном качестве –как важный инструмент экономической политики, способной в экстремальных условиях экономического кризиса, войны, государственного переворота, разрушительных стихийных бедствий и т.д. обеспечить функционирование общественного сектора или всей экономики в целом.

И если очистить национализацию от историко-политических «наслоений», то она предстанет одним из «ординарных» инструментов государственной экономической политики, выступающим своеобразным «противовесом», «экономическим антиподом» приватизации.

Эффективное и бесперебойное государственное регулирование экономики, в том числе на политических и экономических экстремумах общественного развития, возможно только при наличии в инструментарии государственной экономической политики одновременно двух инструментов – приватизации и национализации – и их сбалансированном использовании в общественных интересах.

Экономическая политика развитых государств при выходе из финансового кризиса 2007-2008 гг. красноречиво свидетельствует об этом. Усиление государственного присутствия в экономике и финансовом секторе наблюдалось в последнее время во многих странах (*General Motors*, Citigroup Bank в США, *Commerzbank* в Германии, Королевский Банк Шотландии *(RBS)* в Великобритании и т.д.).

И национализация, и приватизация не содержат в себе никакой «чрезвычайщины», если они осуществляются законно – в соответствии с установленными законом процедурами и на основе равноценной и справедливой компенсации.

Законодательное регулирование национализации превращает ее из атрибута чрезвычайного положения в легальный и эффективно действующий в экстремальных условиях инструмент экономической политики. Поэтому законодательная база является основной гарантией законности приватизации.

В российской правовой системе разрыв связки «приватизация – национализация» ощущается со всей очевидностью. Если законодательная база приватизации, как было показано ранее, включает себя ряд нормативных правовых актов, принимаемых как на федеральном, так и на региональном уровне, то с национализацией картина выглядит совершенно иначе.

В ст. 235 ГК РФ закреплено: «Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона с возмещением

---

[143] Дипломатический словарь. Т. II. 4-е изд-е. М., 1986. С. 268.

стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном статьей 306 настоящего Кодекса». Однако в течение двадцати лет, прошедших после появления процитированной нормы Гражданского кодекса РФ, федеральный закон о национализации так и не был принят.

Как и приватизация, национализация представляет собой комплексный правовой институт, относящийся как к разделу гражданского права, посвященному праву собственности, так и административному праву – административно-имущественное право, формы управления публичным имуществом.

В российской юридической науке только начинают появляться монографические исследования, посвященные правовым аспектам национализации[144]. Однако развитие правовой доктрины национализации объективно тормозится отсутствием законодательной базы, с помощью которой процедура национализации могла бы состояться.

Что же касается действующего российского позитивного права, относящегося к национализации, то в нем, кроме уже упомянутой нормы Гражданского кодекса РФ, можно отыскать лишь несколько фрагментарных упоминаний о национализации, безусловно, не позволяющих выстроить целостную систему правового регулирования этого института.

В этой связи следует прежде всего упомянуть Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»[145], одна из статей которого (ст. 13) непосредственно посвящена национализация в области развития авиации: «Государство в целях обеспечения своих интересов в области развития авиации вправе на основании Федерального закона национализировать (обратить в государственную собственность) имущество, находящееся в собственности физических и юридических лиц». Однако и здесь законодатель отсылает к не принятому до сих пор закону о национализации. Таким образом, норма ст. 13 Закона о государственном регулировании развития авиации в настоящее время применена быть не может.

Норма, предусматривающая гарантию компенсации при национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями, содержится в ст. 8 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»[146]: «Имущество иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями не подлежит принудительному изъятию, в том числе национализации, реквизиции, за исключением случаев и по основаниям, которые установлены федеральным законом или международным договором Российской Федерации». При этом в той же статье уточняется, что при национализации иностранному инвестору возмещаются стоимость национализируемого имущества и другие убытки, а все споры о возмещении убытков разрешаются в порядке, предусмотренном ст. 10 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

---

[144] Напр.: *Коновалов А.И.* Национализация имущества. Проблемы правового регулирования. М., 2012. 175 с.; *Щенникова Л.В.* Гражданско-правовое регулирование: публичные интересы, общие интересы, добрые нравы. М., 2013. 144 с.; *Винницкий А. В.* Публичная собственность. М., 2013. 732 с.

[145] СЗ РФ. 1998. № 2. ст. 226.

[146] СЗ РФ. 1999. № 28. ст. 3493.

Очевидно, что данная статья, не касаясь процедур и механизма национализации, обращена «вовне» — к иностранному инвестору, выступая одной из необходимых гарантий «благоприятного инвестиционного климата» в государстве, имеющем печальную историю экспроприацию иностранных инвестиций. Аналогичная норма содержалась и в двух ранее действовавших законах, регулировавших иностранные инвестиции (ст. 10 Основ законодательства об иностранных инвестициях в СССР от 5 июля 1991 г. № 2302-1[147], ст. 7 Закона РСФСР от 4 июля 1991 № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР»[148]).

В нескольких федеральных законах содержится упоминание о национализации при регулировании гражданско-правовых отношений в связи с возможной национализацией имущества (ст. 27.3 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»[149], ст. 41 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»[150], ст. 11 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах»[151] и т.д.).

Заслуживают упоминания и несколько законодательных актов, в которых содержатся нормы, запрещающие возврат, возмещение или компенсацию ранее национализированного имущества.

Так, в ЗК РФ [152], в ст. 25, посвященной основаниям возникновения прав на землю, установлено, что не подлежат возврату земельные участки, не подлежит возмещению или компенсации стоимость земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 г. в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков.

В ст. 16.1 Закона РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»[153] закрепляется право реабилитированных лиц на возвращение конфискованного в связи с репрессиями имущества, либо на возмещение его стоимости, но при этом особого оговаривается, что реабилитированные лица не вправе требовать возврата, возмещения или компенсации имущества (в том числе жилых домов), национализированного (муниципализированного) в соответствии с законодательством, действовавшим на момент конфискации, изъятия, выхода имущества из владения иным путем.

Неожиданный выход на проблематику национализации получило российское законодательство о приватизации жилья, после того, как в нем в 2002 г. появилась норма (ст. 9.1[154] Закона РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»[155]), в соответствии с которой граждане, приватизировавшие жилые помещения, являющиеся для них единственным местом постоянного проживания, вправе передать принадлежащие

---

[147] Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 31. ст. 880.

[148] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1008.

[149] СЗ РФ. 1996. № 17. ст. 1918.

[150] СЗ РФ.1998. № 29. ст. 3400.

[151] СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). ст. 4448.

[152] СЗ РФ. 2001. № 44. ст. 4147.

[153] Ведомостях СНД и ВС РСФСР.1991. № 44. ст. 1428.

[154] Ст. 9.1 утрачивает силу с 1 марта 2015 г. (Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»).

[155] Ведомости СНД и ВС РСФСР.1991. № 28. ст. 959.

им на праве собственности и свободные от обязательств жилые помещения в государственную или муниципальную собственность, а соответствующие органы исполнительной власти, органы местного самоуправления или уполномоченные ими лица обязаны принять их в собственность и заключить договоры социального найма этих жилых помещений с этими гражданами.

Не принятый до сих пор закон о национализации должен четко регламентировать процедуры национализации (издание акта о национализации, опись национализируемого имущества, его оценка, возможность ареста имущества, выплата возмещения и т.д.), а пока в отсутствие «профильного» закона, отдельные процедурные вопросы регулируются «непрофильными» законами. Например, в ст. 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»[156] установлен обязательный характер оценки объектов, подлежащих национализации, а в ст. 53 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[157] закреплено требование проведения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде при национализации имущества. Однако в отсутствие закона о национализации упомянутые нормы, затрагивающие процедурные аспекты национализации, не имеют никакого практического значения.

Законодательный вакуум не способен поставить запретительный шлагбаум на пути национализации в России. Однако происходит она чаще всего через покупку долей предприятий по гражданско-правовым договорам и приобретает характер *национализации де-факто*. При отсутствии законодательной базы фактически осуществляемая в России национализация предстает как передача контроля над компанией государству через покупку пакета акций (пакет в 25% акций позволяет блокировать неприемлемые корпоративные решения, а пакет в 50% обеспечивает полный контроль государства над компанией). При этом непосредственными приобретателями пакетов акций частных компаний становятся чаще всего крупные государственные предприятия (Газпром, Роснефть, РЖД) и их дочерние компании; значительно реже – субъекты региональной и муниципальной публичной власти.

Российская модель национализации де-факто связана с долгосрочной государственной политикой, нацеленной на усиление влияния государства в определенных секторах экономики, таких как железнодорожный и трубопроводный транспорт, нефте- и газодобыча, связь, атомная энергетика, финансовый сектор, СМИ и др.

Усиление государственного присутствия в этих отраслях, по замыслу тех, кто формирует и реализует долгосрочную политику, должно содействовать модернизации инфраструктуры, диверсификации экономики за счет привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли и развитию инноваций[158].

---

[156] СЗ РФ.1998. № 31. ст. 3813.

[157] СЗ РФ. 2002. № 2. ст. 133.

[158] Как и у любого политического курса, у курса на фактическую национализацию ряда секторов экономики находятся как свои адепты, так и яростные критики. Полемические статьи в достатке присутствуют в СМИ, на различных аналитических и информационных порталах (напр.: Национализация: угроза или спасение? // Капитал страны. Федеральное интернет-издание. Доступ: http://kapital-rus.ru/articles/article/135271).

Глава 4
БЮДЖЕТНЫЙ УЧЕТ КАЗНЫ

Правовое регулирование бухгалтерского учета имущества казны

Организация *бюджетного учета* имущества казны Российской Федерации и формирование *бюджетной отчетности* по ее объектам урегулированы нормативными правовыми актами Минфина России согласно положениям Бюджетного кодекса РФ.

БК РФ предписывает отражать все данные о нефинансовых и финансовых активах публично-правовых образований, а также об их обязательствах в *балансе исполнения бюджета* соответствующего публично-правового образования (ст. 264.1). Таким образом, на уровне БК РФ не разделяются финансовые и нефинансовые активы имущества казны.

В то же время приказами Минфина России[1] определен порядок бюджетного учета *нефинансовых объектов* имущества казны на отдельных счетах учета (0 108 00 000 «Нефинансовые активы имущества казны»).

Бюджетный учет нефинансовых объектов имущества, составляющих государственную казну Российской Федерации и иных публично-правовых образований, осуществляется в разрезе следующих групп объектов учета: недвижимое имущество; движимое имущество; драгоценные металлы и драгоценные камни; нематериальные активы; непроизведенные активы; материальные запасы.

Необходимо отметить разницу между определением классификации имущества, данного ГК РФ и приказами Минфина России.

В соответствии с ГК РФ (ст. 130) к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты.

Под движимым имуществом понимаются вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги.

---

[1] Приказ от 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и инструкции по его применению», зарегистрирован в Минюсте России 30.12.2010 № 19452, («Российская газета», № 8, 19.01.2011) (далее – Приказ № 157н) и Приказ от 6 декабря 2010 г. № 162н «Об утверждении плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению» зарегистрирован в Минюсте России 27.01.2011 № 19593 («Российская газета», № 26, 09.02.2011) (далее – Приказ № 162н).

В соответствии с приказами Минфина России обособленному учету в составе имущества казны подлежат только объекты нефинансовых активов относимые к основным средствам, входящим в недвижимое имущество и движимое имущество казны, драгоценные металлы и камни; материальным запасам включаемым в движимое имущество казны; нематариальным активам; непроизведенным активы.

В практике бюджетного учета в Российской Федерации под основными средствами понимаются материальные объекты имущества, независимо от их стоимости, со сроком полезного использования более 12 месяцев. Такое имущество предназначено для неоднократного или постоянного использования на праве оперативного управления в процессе деятельности учреждения при выполнении им работ, оказании услуг; для осуществления государственных полномочий (функций), либо управленческих нужд учреждения. Материальные объекты имущества, находящиеся в эксплуатации, запасе, на консервации, сданные в аренду, полученные в лизинг (сублизинг), принимаются к учету в качестве основных средств.

Квалифицировать средства на счетах бюджетного учета можно по группам и видам имущества, соответствующим Общероссийскому классификатору основных фондов (ОКОФ): жилые помещения; нежилые помещения; сооружения; машины и оборудование; транспортные средства; производственный и хозяйственный инвентарь; библиотечный фонд; прочие основные средства.

К *материальным запасам* относятся предметы, используемые в деятельности учреждения в течение периода, не превышающего 12 месяцев, независимо от их стоимости.

К *нематериальным активам* относятся объекты нефинансовых активов, предназначенные для неоднократного и (или) постоянного использования, одновременно удовлетворяющие следующим условиям:

• объект способен приносить учреждению экономические выгоды в будущем;

• отсутствие у объекта материально-вещественной формы;

• возможность идентификации (выделения, отделения) от другого имущества;

• объект предназначен для использования в течение длительного времени, т.е. срока полезного использования, продолжительностью свыше 12 месяцев или обычного операционного цикла, если он превышает 12 месяцев;

• не предполагается последующая перепродажа данного актива;

• наличие надлежаще оформленных документов, подтверждающих существование актива;

• наличие надлежаще оформленных документов, устанавливающих исключительное право на актив;

• наличие в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, надлежаще оформленных документов, подтверждающих исключительное право на актив (патенты, свидетельства, другие охранные документы, договор об отчуждении исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации, документы, подтверждающие переход исключительного права без договора и т.п.) или исключительного права на результаты научно-технической деятель-

ности, охраняемые в режиме коммерческой тайны, включая потенциально патентоспособные технические решения и секреты производства (ноу-хау).

К *непроизведенным активам* относятся объекты нефинансовых активов, не являющихся продуктами производства, права собственности на которые должны быть установлены и законодательно закреплены (земля, недра и пр.).

К соответствующим видам объектов непроизведенных активов относятся:

«земля» – объекты непроизведенных активов в виде земельных участков, а также неотделимые от земельных участков капитальные расходы. К последним относятся расходы неинвентарного характера (не связанные со строительством сооружений) на культурно-технические мероприятия по поверхностному улучшению земель для сельскохозяйственного пользования, производимые за счет капитальных вложений (планировка земельных участков; корчевка площадей под пашню, очистка полей от камней и валунов, срезание кочек, расчистка зарослей, очистка водоемов, мелиоративные, осушительные, ирригационные и другие работы, которые неотделимы от земли), за исключением зданий и сооружений, построенных на этой земле (например дорог, туннелей, административных зданий и т.п.), насаждений, подземных водных или биологических ресурсов;

«ресурсы недр» – объекты непроизведенных активов в виде природных ресурсов, которые включают в себя подтвержденные запасы ресурсов недр (нефть, природный газ, уголь, запасы полезных рудных и нерудных ископаемых, залегающие под землей или на ее поверхности, включая морское дно), некультивируемые биологические ресурсы (животные и растения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности), водные ресурсы (водоносные пласты и другие ресурсы подземных вод);

«прочие непроизведенные активы» – объекты непроизведенных активов, не относящиеся к иным видам объектов непроизведенных активов, например радиочастотный спектр.

Обособленному учету в составе имущества казны подлежат ювелирные изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней, а также самородки драгоценных металлов и драгоценные камни, слитки и бруски золота, серебра, платины и палладия, а также монеты из драгоценных металлов (золота, серебра, платины и палладия), за исключением монет, являющихся валютой Российской Федерации, а также находящихся в составе государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Аналитический учет объектов в составе имущества казны осуществляется в структуре, учета реестр государственного имущества Российской Федерации.

Информация о движении нефинансовых объектов по счетам учета имущества казны и об их остатках подлежит раскрытию уполномоченными органами Российской Федерации (Росимуществом, Минобороны России, Управлением делами Президента РФ и др.) в формируемой ими бюджетной отчетности, которая представляется Минфином России в Правительство РФ в составе годовой бюджетной отчетности (см. табл. 2).

Так, балансовая стоимость нефинансовых активов имущества казны Российской Федерации на 1 января 2013 г. составила 1 829 761,1 млн руб.,

Таблица 2

Баланс консолидированного бюджета российской федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2013 г. (в млрд руб.)

Объект	Код строки	Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
1	2	3	4	5	6	7
I. Нефинансовые активы						
Основные средства (балансовая стоимость)	010	14 638.70	10 115.40	80.90	4 437.40	5.00
Амортизация основных средств	020	7 718.80	5214.50	38.70	2 462.60	3.00
Основные средства (остаточная стоимость, стр. 010 – стр. 020)	030	6 919.90	4 900.80	42.20	1 974.80	2.00
Нематериальные активы (балансовая стоимость)	040	56.90	30.80	3.60	22.30	0.20
Амортизация нематериальных активов	050	15.70	9.60	1.80	4.20	0.10
Нематериальные активы (остаточная стоимость, стр. 040 – стр. 050)	060	41.20	21.30	1.70	18.10	0.10
Непроизведенные активы	070	45.80	29.20		16.60	
Материальные запасы	080	2 823.60	2 742.60	1.10	79.80	0.10
Вложения в нефинансовые активы	090	6 867.90	3 290.30	7.60	3 569.80	0.20
Нефинансовые активы имущества казны (балансовая стоимость)	***110***	***7 063.50***	***1 829.90***		***5 233.70***	
Амортизация икущсстаи, составляющего казну	***120***	***1 193.40***	***217.80***		***975.80***	
Нефинансовые активы имущества казны (остаточная стоимость)	***1Э0***	***5 870.00***	***1 612.10***		***4 257.90***	
Прочие нефинансовые активы	140	17.00	15.30		1.70	
Итого по разделу I	150	22 585.50	12611.80	52.60	9 918.70	2.40

Таблица 2 (окончание)

1	2	3	4	5	6	7
II. Финансовые активы.						
Средства на счетах бюджета и учреждений v	200	7 933.20	6 016.50	1 009.00	860.60	47.00
Финансовые вложения	210	14 854.60	7 020.20	1 692.80	6 141.60	
Дебиторская задолженность	230	2 149.70	2 541.20	–526.30	96.10	36.80
Расчеты по кредитам, займам (ссудам)	290	2 292.70	2 629.10		91.00	
Вложения в финансовые активы	370	381.90	355.70		26.20	
Итого по разделу II	400	27 612.20	18 562.80	2 175.50	7 215.50	83.70
БАЛАНС (стр. 150 + стр.400)	410	50 197.60	31 174.60	2 228.10	17 134.20	86.10
III. Обязательства						
Расчеты с кредиторами по долговым обязательствам	470	6 225.80	5 268.90		1 384.40	
Расчеты по принятым обязательствам	490	274.60	168.50	5.10	97.50	3.50
Расчеты по платежам в бюджеты	510	176.70	169.80	0.20	6.70	
Прочие расчеты с кредиторами	530	1.70	1.00		0.80	
Итого по разделу III	600	6 678.80	5 608.20	5.30	1 489.40	3.50
IV. Финансовый результат	610	43 518.80	25 566.40	2 222.80	15 644.80	82.60
БАЛАНС (стр. 600 + стр. 610)	900	50 197.60	31 174.60	2 228.10	17 134.20	86.10,

амортизация нефинансовых активов имущества казны – 217 621,0 млн руб. Остаточная стоимость нефинансовых активов имущества казны в 2012 г. увеличилась на 254 237,1 млн руб., или на 18,7% и составила на 1 января 2013 г. 1 612 140,1 млн руб.

В целом за 2009–2012 гг. увеличение остаточной стоимости нефинансовых активов имущества федеральной казны федерального составило 907 595 млн руб., или 128,8%.

Состав нефинансовых активов имущества казны на 1 января 2013 г. представлен в следующем виде:

недвижимое имущество – 736 764,8 млн руб. (45,7%);

движимое имущество казны – 123 208,8 млн руб. (7,6%);

нематериальные активы – 11,1 млн руб. (0,1%);

непроизведенные активы – 358 345,1 млн руб. (22,2%);

материальные запасы – 393 810,3 млн руб. (24,4%).

В рамках Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета[2] и в соответствии с положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерацией от 17 сентября 2008 г. № 1370 «Об Управлении делами Президента РФ», а также положениями, утвержденными Постановлениями Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» наиболее крупными администраторами имущества казны Российской Федерации являются следующие организации (в млн руб.):

	на 01.01.2012	на 01.01.2013
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	795 198,5	946 936,5
Министерство транспорта Российской Федерации	142 593,0	164 088,4
Управление делами Президента РФ	1 665,5	755,1

Следует отметить, что стоимость имущества казны существенно увеличилась (в части Росимущества) в результате проделанной работы по его постановке на бюджетный учет, которая в 2013 г. далеко еще не была завершена.

Неполнота учета активов казны подтверждает незначительность показателя соотношения стоимости непроизведенных активов имущества казны (в числе которых запасы недр, земля, леса, водные ресурсы и др.) – 358 345,1 млн руб. или 2,8% по отношению к стоимости всех нефинансовых активов Российской Федерации, которые составляют 12 611 763,1 млн руб.

Объекты *финансовых активов,* составляющих казну публично-правового образования (например акции), в соответствии с положениями Приказов № 157н, 162н подлежат учету на отдельных счетах учета финансовых активов (0 204 00 000 «Финансовые вложения») без их привязки к имуществу казны.

Необходимо отметить, что согласно указанным нормативным документам Минфина России финансовые вложения принимаются к учету по их первоначальной стоимости.

Первоначальной стоимостью признается сумма фактических затрат учреждения в приобретение (формирование) финансовых вложений.

В процессе жизненного цикла большинства финансовых вложений корректировка их стоимости на основании данных рынка не осуществляется, а при их продаже разность между первоначальной стоимостью и стоимостью продажи относится на финансовый результат.

Информация о движении финансовых активов и их остатках, как и нефинансовых активов, подлежит раскрытию уполномоченными органами Российской Федерации (Росимуществом, Минобороны России, Управлением делами Президента РФ и др.) в бюджетной отчетности, которая в составе годовой отчетности представляется Минфином России в Правительство РФ.

Так, например, стоимость финансовых вложений, числящихся на балансе федерального бюджета, по состоянию на 1 января 2013 г. составила 7 375 927,9 млн руб.

---

[2] Утверждена приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н.

При этом общий прирост финансовых вложений федерального бюджета за 2008–2012 гг. составил 6 694 199,8 млн руб. (в 9,8 раза).

Финансовые вложения федерального бюджета представлены следующими группами объектов: акции и иные формы участия в капитале; ценные бумаги, кроме акций; иные финансовые активы; вложения в финансовые активы.

Акции и иные формы участия в капитале. Общая стоимость акций, числящихся на балансе главных администраторов средств федерального бюджета, на 1 января 2013 г. составила 4 778 420,5 млн руб. По сравнению с данными на 1 января 2012 г. увеличение стоимости акций составило 187 389,4 млн руб. или 4,1%.

Акции, числящиеся на балансе, отражены в основном в отчетах следующих главных администраторов средств федерального бюджета (в млн руб.):

	На 01.01.2012	На 01.01.2013
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	4 318 946,7	4 481 430,0
Минэкономразвития России	82 135,5	98 010,9
Минсвязи России	1 450,0	3 182,5

Общая сумма вложений в ценные бумаги (облигации и векселя) кроме акций, например, на 1 января 2013 г. составила 2 980,1 млн руб. Снижение суммы вложений за 2012 год составило 773,3 млн руб. или 20,6%.

Объем незавершенных вложений в инвестиции, предназначенные для формирования финансовых вложений в виде акций и участия в уставных фондах государственных (муниципальных) предприятий, на 1 января 2013 г. составил 355 687,4 млн руб.

Указанные незавершенные финансовые вложения числятся в основном у следующих главных администраторов средств федерального бюджета (в млн руб.):

	На 01.01. 2013
Федеральное агентство воздушного транспорта	88 470,7
Федеральное агентство морского и речного транспорта	70 396,4
Минпрома России – 65 641,9 млн рублей;	
Федерального агентства железнодорожного транспорта	64 922,3
Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям	28 857,0
Минсельхоза России	2 822,6

Международные требования к бухгалтерскому учету и финансовой отчетности по имуществу казны

В международной практике организации бухгалтерского учета и формирования финансовой отчетности категория, аналогичная категории «имущество казны» не выделяется.

В соответствии с общепризнанными международными стандартами (Статистика национальных счетов в 2008 г., Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора, Статистика государственных финансов 2001 г.) с стороны органов государственной власти подлежит раскрытию информация о всех активах, принадлежащих государству на праве собственности.

В соответствии с Руководством по статистике государственных финансов 2001 года Международного валютного фонда (далее – РСГФ 2001) раскрытию в отчетности также подлежит информация о всех активах, в том числе нефинансовых, принадлежащих государству на праве собственности.

Следует заметить, что указанные стандарты можно отнести к категории мягкого права («soft law”), чьи нормы имеют рекомендательный характер.

Под активами понимаются объекты, в отношении которых государство реализует право собственности и может получать экономические выгоды от владения ими или использования их в течение определенного периода времени.

Стоимостью актива в любой заданный момент времени является его текущая рыночная стоимость, т.е. сумма, которую необходимо было бы уплатить для приобретения этого актива на дату его оценки с учетом его возраста, состояния и других факторов. Эта сумма зависит от экономических выгод, которые государство может получить от владения данным активом или его использования.

Если права собственности установлены и их соблюдение обеспечивается, объект является экономическим активом независимо от того, кто получает экономические выгоды. Например, органы государственного управления могут владеть землей в национальном парке, ставя при этом целью, чтобы выгоды от данного актива получало непосредственно общество в целом.

В соответствии с РСГФ 2001 нефинансовые активы (61) классифицируются следующим образом:

611 *Основные фонды*
- 6111 Здания и сооружения
  - 61111 Жилые помещения
  - 61112 Нежилые здания
- 61113 Прочие сооружения
- 6112 Машины и оборудование
  - 61121 Транспортное оборудование
  - 61122 Прочие машины и оборудование
- 6113 Другие основные фонды
  - 61131 Культивируемые активы
  - 61132 Нематериальные основные фонды

612 *Запасы материальных оборотных средств*
- 6121 Стратегические запасы
- 6122 Прочие запасы материальных оборотных средств
  - 61221 Сырье и материалы
  - 61222 Незавершенное производство
  - 61223 Готовая продукция
  - 61224 Товары для перепродажи

613 *Ценности*

614 *Непроизведенные активы*
- 6141 Земля
- 6142 Ресурсы недр
- 6143 Другие природные активы
- 6144 Нематериальные

Отметим, что к непроизведенным активам относятся материальные природные активы, в отношении которых обеспечивается соблюдение прав собственности государства, и нематериальные, представляющие собой продукты общественного устройства.

Природные активы включают землю, ресурсы недр и другие природные активы.

«Земля» представляет собой собственно грунт с почвенным покровом, связанные с ней поверхностные воды, а также объекты, которые невозможно физически отделить от земли, за исключением следующих:

здания и другие сооружения, построенные на земле или под ее поверхностью, такие как дороги, административные здания и тоннели;

культивируемые виноградники, фруктовые сады и другие плантации деревьев, зерновых культур и мест разведения животных;

ресурсы недр;

некультивируемые биологические ресурсы;

подземные водные ресурсы.

К связанным с землей поверхностным водам относятся любые водохранилища, озера, реки и другие внутренние воды, в отношении которых могут реализовываться права собственности и которые поэтому могут быть объектом операций между институциональными единицами.

К «ресурсам недр» относятся подтвержденные запасы нефти, природного газа, угля (включая антрацит, битуминозный и бурый уголь), запасы металлических руд (в этом числе руды черных, цветных и драгоценных металлов) и запасы полезных нерудных ископаемых (включая каменоломни, глинодобывающие и песчаные карьеры, месторождения химических веществ и удобрений и месторождения соли, кварца, гипса, природных драгоценных камней, асфальта, битума и торфа).

Месторождения могут быть расположены на земной поверхности и под ней, в том числе под водой, однако должна обязательно существовать возможность их экономической эксплуатации. Стоимость запасов обычно оценивается по приведенной стоимости ожидаемых чистых доходов от их коммерческой эксплуатации.

В категорию «других природных активов» включаются некультивируемые биологические ресурсы, водные ресурсы и электромагнитный спектр.

При этом некультивируемые биологические ресурсы – это животные и растения, в отношении которых можно установить права собственности и обеспечить их соблюдение, однако естественный рост и (или) возобновление которых находятся вне непосредственного контроля, ответственности и управления какой-либо единицы.

Определение активов в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности общественного сектора (далее – МСФООС) соответствуют данным РСГФ 2001 года.

В рамках МСФООС также определены требования к раскрытию информации о состоянии основных средств, активов культурного наследия, сельскохозяйственных активов, нематериальных активов.

К числу стандартов МСФООС, регулирующих для публично-правовых образований порядок отражения в финансовой отчетности государственного и муниципального имущества, относятся:

7 «Инвестиции в ассоциированные организации»
12 «Запасы»
16 «Инвестиционная недвижимость»
17 «Основные средства»
19 « Резервы, условные обязательства и условные активы»
27 «Сельское хозяйство»
28 «Финансовые инструменты: представление информации»
29 «Финансовые инструменты: признание и оценка»
30 «Финансовые инструменты: раскрытие информации»
31 «Нематериальные активы»

Основными вопросами, рассматриваемыми МСФООС, являются вопросы признания (что включается в состав соответствующих объектов учета и отчетности), оценки при признании (сколько стоит объект при постановке на учет), оценки после признания (какова справедливая стоимость объекта в целях отражения в финансовой отчетности).

В качестве примера отдельных классов основных средств стандарты приводят: земельные участки; производственные помещения; дороги; машины и оборудование; сети электропередач; водные суда; воздушные суда; специальное военное оборудование; транспортные средства;мебель и встраиваемое оборудование; офисное оборудование; буровые вышки т.п.

МСФООС 17 содержит обширные требования по раскрытию в финансовой отчетности информации, относящейся к основным средствам. Так, в финансовой отчетности должны быть отражены следующие сведения:

метод оценки полной балансовой стоимости;

методы определения норм амортизации;

сроки полезного использования или нормы амортизации;

полная балансовая стоимость и накопленная амортизация (в совокупности с накопленными убытками от обесценения) на начало и на конец периода;

сверка балансовой стоимости на начало и конец периода, отражающая поступления;

выбытия, увеличение или уменьшение стоимости в результате переоценки.

Финансовая отчетность также должна раскрывать для каждого класса основных средств, признанного в отчетности, наличие и суммы ограничений прав собственности, основные средства, заложенные в качестве обеспечения исполнения обязательств.

Пользователи финансовой отчетности также могут посчитать полезной следующую информацию:

балансовая стоимость временно простаивающих основных средств;

полная балансовая стоимость находящихся в эксплуатации полностью амортизированных основных средств;

балансовая стоимость основных средств, изъятых из активной эксплуатации и удерживаемых до выбытия и при использовании модели учета по себестоимости: справедливой стоимости основных средств, если она существенно отличается от балансовой стоимости.

Проведя сравнение структуры нефинансовых активов, числящихся на балансе Российской Федерации, и активов некоторых зарубежных стран (см. табл. 3) можно отметить следующее.

Таблица 3

Информация о структуре нефинансовых активов центрального правительства отдельных страи (по данным Евростата на 01.01.2013)

Актив	Страна	Сумма, млн евро	Сумма, млрд руб.
Всего нефинансовых активов	Австрия	114 405.30	4 805.02
	Финляндия	95 364.00	4 005.29
	Франция	1 097 373.10	46 089.67
	Нидерланды	391 083.40	16 425.50
	Великобритания	961 331.70	40 375.93
	Российская Федерация*	**301 590.48**	**12 666.80**
Основные средства, Из них:	Австрия	113 510.50	4 767.44
	Финляндия	94 955.00	3 988.11
	Франция	1 089 040.90	45 739.72
	Нидерланды	389 214.40	16 347.00
	Великобритания	960 884.00	40 357.13
	Российская Федерация*	**117 738.10**	**4 945.00**
здания и сооружения	Австрия	104 764.30	4 400.10
	Финляндия	129 255.00	5 428.71
	Франция	1 437 543.20	60 376.81
	Нидерланды	475 117.90	19 954.95
	Великобритания	1 244 576.90	52 272.23
	Российская Федерация*	**61 209.52**	**2 570.80**
нематериальные активы	Австрия	894.80	37.58
	Финляндия	409.00	17.18
	Франция	8 332.20	349.95
	Нидерланды	1 869.00	78.50
	Великобритания	447.70	18.80
	Российская Федерация*	**550.00**	**23.10**
земля	Австрия		
	Финляндия		
	Франция	637 155.90	26 760.55
	Нидерланды	48 889.10	2 053.34
	Великобритания		
	Российская Федерация*	**695.24**	**29.20**
ресурсы недр	Австрия		
	Финляндия		
	Франция	2 803.00	117.73
	Нидерланды	162 780.10	6 836.76
	Великобритания		
	Российская Федерация*		

* По данным Федерального казначейства.

Общий объем нефинансовых активов Российской Федерации в 3–3,5 раза меньше, чем в Великобритании или Франции. При этом стоимость недвижимого имущества, числящегося на балансе Российской Федерации, в 2–2,5 раза меньше, чем аналогичный показатель для Австрии или Финляндии.

Учет земли, как и ресурсов недр, в практике европейских государств и в Российской Федерации в большинстве своем не осуществляется в полном объеме. При этом земля и ресурсы недр отражены в сопоставимом с имеющимися ресурсами в балансах Франции и Нидерландов.

Такое положение дел обусловлено в первую очередь отсутствием в настоящее время должного нормативного регулирования вопросов признания и оценки для целей бухгалтерского учета таких непроизведенных активов Российской Федерации, как земля, ресурсы недр, водные и биологические ресурсы, леса.

Вследствие этого государственными органами Российской Федерации бюджетный учет объектов непроизведенных активов осуществляется не в полном объеме (не в полной мере урегулированы вопросы учета непроизведенных активов) и не в соответствии с принципами стандартов.

Что касается основных средств, то в части признания и первоначальной оценки стоимости основных средств учетная практика в Российской Федерации в целом соответствует требованиям МСФООС, однако не оценка активов после признания, т.е. оценка активов в процессе их жизненного цикла.

Крайне актуален вопрос совпадения данных реестра федерального имущества с данными бюджетного учета и отчетности. Однако большая часть объектов непроизведенных и нематериальных активов Российской Федерации вообще не находит своего отражения в балансе государства. Кроме того, проблемой также является отсутствие переоценки указанных активов и установления их реальной (рыночной) стоимости; следовательно в учете отражается не их текущая, а историческая стоимость (стоимость приобретения).

Представляет в этой связи интерес решение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2008 г. № ГКПИ08-1879 об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующими абз. 1 и 3 п. 1 и п.10 Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 г. № 25н[3].

Согласно спорным пунктам этой Инструкции на муниципальное образование возлагается обязанность по учету на балансе имущества казны муниципального образования со сроком полезного использования более 12 месяцев независимо от его стоимости. Такое имущество относится к основным средствам, и в результате у муниципального образования возникает налогооблагаемая база по налогу на прибыль, который следовало уплатить за счет собственных средств муниципального образования, чем, по мнению заявителя, нарушались его права.

ВС РФ для объективного рассмотрения дела был вынужден выяснить, что представляет собой казна. Суд в данном случае принял позицию Минфина России, согласно которой в состав казны входят как нефинансовые, так и финансовые активы (денежные средства, денежные фонды, активы,

---

[3] Бюлл. Верховного Суда Российской Федерации. 2010. № 3.

отраженные в государственном долге, депозиты, ценные бумаги и иные формы участия в капитале). Все перечисленные активы отражаются на балансе уполномоченных собственником (публично-правовым образованием) государственных органов и юридических лиц, что вытекает из ст. 264.1 БК РФ. Отсутствие учета имущества казны, как было указано ВС РФ, привело бы к искажению бюджетной отчетности, исключило бы возможность контроля и оценки эффективного использования средств казны[4].

[4] Приведено по: *Иомяшн Д.Л.* Бюджетное право России // Учебное пособие, М.; 2011. С. 64–65.

Глава 5

ВЗЫСКАНИЕ ИЗ КАЗНЫ*

Источники первого регулирования имущественной ответственности государства. Публичное и частное. Виды ответственности

Понятие государственной или муниципальной казны чаще всего сводится сегодня к вопросу о гражданско-правовой ответственности государства (муниципального образования) по обязательствам, возникшим из причинения вреда.

Однако, говорить только о гражданско-правовом регулировании имущественной ответственности публично-правовых образований невозможно. Во-первых, источниками правового регулирования ответственности государства или муниципальных образований, помимо ГК РФ, сегодня является также БК РФ[1], законодательство о безопасности[2] и иные. Во-вторых, государством (а также муниципальными образованиями) возмещаются убытки, понесенные не только вследствие незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц, но также убытки, возникшие вследствие правомерного исполнения ими своих обязанностей. Процедуры и основания возмещения таких убытков регулируются не гражданским законодательством, а, например, законодательством об обороне[3], градостроительным законодательством[4], законодательством о ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций[5] и т.д.

Примат частного права при регулировании имущественной ответственности казны (должностных лиц государства) никогда не был догмой, более того – давно существуют (и не оспаривались) мнения о публично-правовом характере указанных выше отношений.

Первоначально (обозримый период с XVIII в.) зарубежное и российское законодательство не содержало прямых положений, которые бы требовали возмещения со стороны государства убытков, причиненных незаконными действиями государственных должностных лиц. Однако необходимость та-

---

* Глава подготовлена при поддержание РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014–2015 гг.).

[1] Ст. 158, 239, гл. 24.1 БК РФ.

[2] Ст. 18 Федерального закона от 6 марта 200 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»

[3] Ст. 6 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», согласно которой Правительством РФ устанавливается порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами в связи с использованием их имущества для нужд обороны.

[4] Ст. 61 Градостроительного кодекса РФ, ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

[5] Ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

кой компенсации осознавалась и была обоснована в ряде юридических теорий. В частности, существовала теория, которая выводила ответственность государства за должностное лицо из частноправовых положений ответственности за представителя. Такой подход был вызван отождествлением государства и государя, который ставил (назначал) своих доверенных лиц. С XIX в. чиновников уже нельзя было отождествлять со слугами князя (государя)[6], к тому же их назначение производилось уже не лично монархом, тем более – на местном уровне, в связи чем теория «доверителя» утратила актуальность.

Теория ответственности государства (казны) за его должностное лицо перед пострадавшим, как перед застрахованным лицом, некоторым образом связана с теорией общественного договора. Предполагалось, что самим фактом уплаты налогов или гражданства данное лицо получает право требования компенсации в случае причинения убытков ему должностным лицом государства. Полной аналогии между страховым договором и теорией страховой ответственности государства быть не может, так как по страховому договору права и обязанности несут обе стороны, а в рассматриваемом случае – только «застрахованное» лицо[7]. При этом если вести рассуждение последовательно, то можно увидеть, что имущественная ответственность опосредованно перекладывается на всех налогоплательщиков, а не на страхователя, коим выступает государство. Теория страхования может быть рассмотрена как интерпретация не выдерживающей критики «теории рисков», согласно которой страхуются риски, связанные с деятельностью государственных должностных лиц[8]. Такое страхование рисков следует назвать нелепостью, так как оно априори допускает незаконные действия органов власти как норму поведения, фактически дает на них санкцию.

Данные теории, как отмечал Н.И. Лазаревский, являлись по своей сути частноправовыми, хотя отношения между государством и должностным лицом носят публично-правовой характер[9]. К этому можно добавить, что и порядок выплаты также регулируется нормами публичного права. П.И. Алексеев также отмечал, что основания ответственности в публичном праве не тождественны основаниям ответственности в гражданском праве, и обращал внимание на отсутствие субъективной стороны (вины) при возмещении убытков от действий должностных лиц государства[10]. Таким образом, нет нужды в гражданско-правовых конструкциях для обоснования необходимости возмещения убытков, причиненных действиями государственных органов. Не обязательно оно должно быть установлено гражданским законодательством.

Убытки за вред, причиненный государством, с самого начала подразделялись *на убытки от виновных действий должностных лиц и убытки, причиненные правомерными действиями*. Виновные действия должностных лиц разделялись на действия при *исполнении должностных обязанностей* и *не связанные с должностными обязанностями*. Отличалась последова-

---

[6] *Лазаревский Н.И.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое изследование. СПб., 1905. С. 185–188.

[7] Там же. С. 190–193.

[8] *Алексеев П.И.* Ответственность государства за чиновников // Отдельный оттиск из ж-ла Юридический вестник. М., 1914 г. С. 21.

[9] *Лазаревский Н.И.* Указ соч. С. 197

[10] *Алексеев П.И.* Указ. соч.

тельность ответственности государства: или *субсидиарная*, которая следует после взыскания к должностному лицу (в случае его виновных действий), или *прямая*, когда взыскание обращено сначала к государству, а лишь затем, в порядке *регресса* со стороны государства, к должностному лицу (современная конструкция).

В общем, рассмотрение имущественной ответственности государства только как частноправового вопроса приводит к выпадению из сферы правового регулирования значительного объема отношений, которые должны и могут быть урегулированы целостным образом, в рамках единой концепции имущественной ответственности за вред, причиненный представителями публичной власти[11].

Подробнее разбирая тему имущественной ответственности государства и муниципальных образований (государственной и муниципальной казны), следует обозначить несколько важных моментов. Это понятие «лица», которое представляет интересы казны (интересы публично-правового образования) в судебном процессе и при исполнении судебного акта; соотношение понятий вреда и убытков от действий органов публичной власти; равенство государства и муниципальных образований при правовом регулировании их имущественной ответственности; вопрос вины при взыскании убытков с государства.

Субъект ответственности

Государственная или муниципальная казна, будучи имуществом, не может выступать в качестве ответчика в суде или должника по исполнительному документу.

Не являются ответчиками и должностные лица, действиями которых был причинен вред. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»[12] отмечается, что при удовлетворении исков, предъявленных в соответствии со ст. 16, 1069 ГК РФ, в резолютивной части решения суда должно указываться о взыскании денежных средств за счет *казны* соответствующего публично-правового образования, а не за счет средств *бюджета*, поскольку такое ограничение противоречит ст. 126, 214, 215 ГК РФ, и в данном случае действует общее правило об ответственности публично-правового образования всем принадлежащим ему имуществом, составляющим казну. Иначе говоря, можно увидеть, что под казной ВАС РФ подразумевает имущество, а в качестве ответчика – публично-правовое образование, что прямо следует из ст. 16 ГК РФ.

Возникает вопрос, связанный с тем, что ГК РФ взыскание с государства приравнивает к взысканию с муниципальных образований. Такое равенство,

---

[11] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. № 10. 2007; *Он же.* Иски к Российской Федерации в порядке субсидиарной ответственности (на примере учреждений Минобороны России) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6.

[12] Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 8.

однако, не всегда представляется бесспорным. Прежде всего следует подчеркнуть, что муниципальное образование «де-юре» отделено от государства субъектом правоотношений, что непосредственно следует из ст. 65, 130, 131 и иных Конституции РФ. На этом основании справедливым будет замечание о том, что «положения, которые нормируют частную правовую и публичную деятельность государства, не переносятся на самоуправляющиеся единицы ... Отсюда по вопросу об ответственности самоуправляющихся единиц и их органов можно придти к тому выводу, что и ответственность эта должна определяться какими-то другими правилами, чем ответственность государства». Однако в действительности самоуправление есть «по сути децентрализованное государственное управление»[13], и сегодня сложно обнаружить действительно самоуправляющиеся единицы[14].

С таким выводом следует согласиться, ибо фактически отличие муниципальных образований в Российской Федерации от субъектов РФ заключается в отсутствии иерархического подчинения федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов РФ. В то же время, как неоднократно высказывался КС РФ, бюджет муниципального образования не существует изолированно, а бюджетная самостоятельность реализуется им «во взаимосвязи с конституционными принципами функционирования бюджетной системы Российской Федерации как единой системы, имеющей своим предназначением эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, посредством которого происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти в Российской Федерации, и недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществления бюджетного регулирования в целях сбалансирования соответствующих бюджетов»[15]. Регулирование доходов муниципальных образований осуществляется федеральным законодательством, исчерпывающе разграничены расходные полномочия. По сути местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление, несмотря на то что Конституция Российской Федерации разделяет государственную и местную власть.

Какие лица представляют интересы публично-правового образования при рассмотрении вопроса об его ответственности? Конечно, это уполномоченные государственные органы и органы местной администрации. Согласно ст. 1071 ГК РФ, в случае возмещения вреда за счет казны от ее имени

---

[13] См. *Лазаревский Н.И.* Указ. соч.. С. 640.

[14] Образцом самоуправляющихся единиц можно считать греческие города-полисы, многие из которых существовали как экономически самостоятельные единицы вплоть до падения Восточной Римской империи.

[15] См., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2006. № 5; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 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» // СЗ РФ. 2004. № 27. ст. 2803.

выступает соответствующий *финансовый орган*. Согласно ст. 6 БК РФ финансовый орган может представлять Минфин России, органы исполнительной власти субъектов РФ, в функции которых входит составление и организация исполнения бюджетов субъектов РФ, органы (должностные лица) местных администраций, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов.

Итак, надлежащим лицом по вопросу возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных или муниципальных органов или их должностными лицами, является не казна, а соответствующее публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование), интересы которого представляет уполномоченный государственный или муниципальный орган (как правило финансовый орган[16]).

Основания для взыскания из казны. Вина

Законодательством Российской Федерации определено, что возмещается организациям и гражданам как вред от *неправомерных действий* органов публичной власти и их должностных лиц[17], так и вред, причиненный *правомерными действиями*[18].

Очевидно, что при возмещении из казны вреда, причиненного правомерными действиями органов публичной власти, вопрос о вине не встает. При рассмотрении вопроса возмещения из казны ущерба от незаконных действий, согласно сложившейся практике, *вина* должностного лица во внимание не принимается, а разбирается *трехчастный юридический состав*. Последний складывается, во-первых, из факта незаконных действий (бездействий) или издания незаконного акта, во-вторых, из наличия убытков, причиненных пострадавшему лицу, и, в третьих, из наличия причинно-следственной связи между причиненными убытками и незаконными действиями (бездействием) или актами публичной власти. Отсутствие постановки вопроса о вине означает, что во внимание не принимается должностное лицо, причинившее ущерб, во исполнение должностных обязанностей или нет. Важно лишь – использовались властные полномочия. В том случае, если власть не применялась, будет отсутствовать причинно-следственная связь между убытками и действиями должностного лица.

Правовым основанием для принятия судебных решений о возмещении убытков является ст. 16 ГК РФ, согласно которой убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (без-

---

[16] В соответствии со ст. 158 БК РФ это может быть также любой главный распорядитель бюджетных средств.

[17] ст. 16, 1069 – 1071 ГК РФ, ст. 21 НК РФ, ст. 104 Таможенного кодекса таможенного союза

[18] Например, ст. 6 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне», согласно которой Правительством РФ устанавливается порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами в связи с использованием их имущества для нужд обороны; ст. 61 Градостроительного кодекса РФ, ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

действия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. ст. 1069 ГК РФ говорит о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, и конкретизирует, что этот вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Ясного указания о том, совпадают ли понятия убытков от незаконных действий органов государственной власти и вреда, причиненного незаконными действиями, законодательство не содержит, но, исходя из правоприменительной и судебной практики, сделаем вывод о том, что и в понятие убытков, и в понятие вреда вкладывается одинаковое содержание. Можно предположить, что в ст. 16, 1069 ГК РФ речь идет об убытках из причинения вреда, или – о восстановлении нарушенного права посредством получения компенсации в денежной или иной форме. Вопрос встает о составе убытков и об объеме такой компенсации, которая может включать в себя не только реальные убытки, но также, например, упущенную выгоду и судебные расходы, в том числе на оплату услуг представителя (адвоката).

Частными случаями вреда, указанного в ст. 1069 ГК РФ, являются вред, причиненный в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, вред от незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности. Такие частные случаи также возмещаются за счет соответствующей казны независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Процедуры и основания ответственности государства и муниципальных образований за действия органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц не урегулированы целостным образом актами публичного права. Следует еще раз заметить, что регулированию подлежат как возмещение вреда (убытков) как от правомерных, так и от неправомерных действий должностных лиц.

Исполнение судебных актов о взыскании из казны: новейшая история вопроса

Исполнение судебных актов о взыскании из казны регулируется БК РФ[19]. Применение бюджетного законодательством при наличии специального законодательства, посвященного исполнению судебных актов[20], необычное

[19] Гл. 24.1 БК РФ.

[20] Речь идет, в частности, о разделе VII ГПК РФ, разделе VII АПК РФ, Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

решение, вызывает много вопросов. В частности, существует ли принудительный порядок исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы; допустимо ли исполнение финансовым органом судебных актов, ответчиком по которым выступает в суде этот же финансовый орган, почему взыскание из государственной (муниципальной) казны, которая состоит из нераспределенного публичного имущества и бюджета, приравнивается ко взысканию только из бюджета и др.?

Данные вопросы окончательно не разрешены, в силу чего тема правового регулирования исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы имеет высокую актуальность.

Прежде всего следует объяснить само наличие в БК РФ специальной главы, регулирующей исполнение судебных актов. Данное положение вещей сложилось исторически.

В переходный постсоветский период в гражданском законодательстве РСФСР первоначально, до принятия ГК РФ, в пункте 3 ст. 30 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР»[21] была установлена декларативная норма о том, что ущерб, нанесенный собственнику преступлением, возмещается государством по решению суда. Понесенные при этом государством должны были расходы взыскиваться им с виновного в судебном порядке.

В результате судами были вынесены решения о возмещении государством ущерба на сумму, превышающую возможности бюджета. Позже действие ст. 30 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» было приостановлено законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, а с вступлением в силу ГК РФ указанная норма и вовсе утратила силу.

В то же время, согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»[22], вступившие в законную силу постановления судов обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Аналогичная норма продублирована в ст. 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[23] и ст. 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации[24].

В этой связи на основании статьи 7 утратившего сегодня силу Федерального закона от 21 июня 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»[25] судебные приставы-исполнители стали возбуждать исполнительное производство по исполнительным листам о взыскании средств с государства или публично-правовых образований. При принудительном исполнении судебными приставами использовался весь спектр полномочий для обеспечения исполнительных действий, установленных законом: арест счетов бюджета, принудительное списание денежных средств с таких счетов, обращение взыскания на имущество.

---

[21] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990. № 30 ст. 416.
[22] СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
[23] СЗ РФ 2002. № 46. Ст. 4532.
[24] СЗ РФ 2002. № 30. Ст. 3012.
[25] СЗ РФ 1997. № 30. Ст. 3591.

Пагубные последствия вмешательства судебных приставов в бюджетный процесс (из-за пробела в законодательстве) носили масштабный характер: арест счета бюджета парализовывал исполнение бюджета, блокировалось финансирование не только бюджетных программ, государственных контрактов, иных расходов, но и социальных выплат, в том числе заработной платы в государственных учреждениях. Списание по постановлению судебного пристава средств бюджета, предназначенных на иные цели, порождали новые задолженности бюджета, и как следствие – новые судебные решения о взыскании из бюджета. Если вспомнить, что бюджет представляет собой финансовый план, в основе которого лежит баланс доходов, расходов и источников финансирования дефицита, то понятно, почему вследствие вмешательства судебных приставов в бюджетный процесс составление бюджета как плана и как баланса теряло смысл.

Для заполнения пробела правового регулирования исполнения судебных решений о взыскании ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц был издан приказ Минфина России от 23 ноября 1998 г. № 236 «О совершенствовании организации работы по возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов»[26].

Данным приказом впервые было установлено, что выплата средств для возмещения вреда производится Минфином России на основании письменных заявлений граждан и юридических лиц с указанием платежных реквизитов для перечисления денежных средств и приложением постановлений (определений) органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а также исполнительных листов судебных органов. Реестры для финансирования соответствующих расходов после регистрации и юридической экспертизы в Минфине России спускались в соответствующий территориальный орган федерального казначейства Минфина России, который и осуществлял выплату денежных средств. Каких-либо сроков для оплаты или возврата поступивших документов определено не было.

Указанный приказ, однако, не решил проблемы вмешательства судебных приставов-исполнителей в бюджетный процесс, так как не отменял и не изменял нормы законодательства об исполнительном производстве.

Таким решением явилось введение ст. 239 БК РФ режима иммунитета бюджетов, то есть такого правового режима, при котором обращение взыскания на средства бюджетов осуществляется только на основании судебного акта без службы судебных приставов. Следует заметить, что до появления понятия иммунитета бюджетов порядок исполнения судебных актов о взыскании из федерального бюджета регулировался федеральными законами о федеральных бюджетах на соответствующие годы[27], что позже было призна-

---

[26] Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 1.

[27] См., например, ст. 117 Федерального закона от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год»; ст. 143 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год»; ст. 109, 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»; ст. 128 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»; ст. 135 Федерального закона от 23

но Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции Российской Федерации[28]

Возвращаясь к хронологии появления главы 24.1 в БК РФ, следует сказать, что после установления иммунитета бюджетов злободневность приобрела другая сторона проблемы исполнения судебных актов о взыскании из бюджета – обеспечение неукоснительного исполнения вступивших в законную силу судебных решений. При отсутствии принудительного порядка исполнения судебных решений о взыскании из бюджетов оплата соответствующих исполнительных документов фактически зависела от добровольного действия должника.

Кроме того, приказом Минфина России от 23 ноября 1998 г. № 236 была установлена процедура только для исполнения судебных актов возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов.

Здесь следует сказать, что судебные акты о взыскании из бюджетов естественным образом разделяются на судебные акты, возникающие из споров, связанных с договорными отношениями, и судебные акты, возникающие из споров, связанных с властной деятельностью публично-правового образования (его должностных лиц). Данная дихотомия обозначена издавна. Например, в известном труде Н.И. Лазаревского[29] уже в оглавлении выделены ответственность за убытки от неправильных действий должностных лиц «между представителей казны по ея имуществам» и «как за органы публичной власти», или, по другому, «в области обязательственных отношений» и «в области отношений публично-правовых». На общепринятый способ разделения результатов административной деятельности на «властные акты» (лежащие в сфере публичного права) и все иные, которые регулируются частным правом, указывали и другие исследователи, например П.И. Алексеев, который подробно останавливался на самом обосновании необходимости имущественной ответственности публичной власти за свои властные действия[30].

С точки зрения исполнения судебных актов сегодня можно выделить, исходя из источника оплаты, три вида судебных актов:

судебные акты о возмещении убытков от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц;

судебные акты о взыскании сумм, связанных с денежными обязательствами по государственным и муниципальным контрактам (договорам);

судебные акты о взыскании сумм по обязательствам из государственного долга[31].

Разница между указанными видами судебных актов обусловлена, во-первых, природой возникновения задолженности. В первом случае речь идет об

декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год»; ст. 110, 111 Федерального закона от 23 декабря 2004 г. «О федеральном бюджете на 2005 год».

[28] Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П.

[29] *Лазаревский Н.И.* Указ. соч.

[30] *Алексеев П.И.* Ответственность государства за чиновников / Юридический вестник. 2014 г. (отдельный оттиск). С. 2–3.

[31] Данная задолженность тоже носит частно-правовой характер и относится к обязательствам по контрактам, но здесь обособляется в силу ее особенного учета и источника оплаты.

обязательствах, возникающих вследствие причинения вреда (внедоговорной вред), второй случай связан с неисполнением договорных обязательств, третий – с неисполнением обязательств по публичному кредиту (государственному долгу).

Во-вторых, принципиально важна возможность планирования соответствующих сумм. В первом случае планирование выплат не представляется возможным, и может быть предсказано только с помощью методов статистики, во втором и в третьем случаях объем неисполненных обязательств известен задолго до вынесения судебного решения.

Наконец, различен состав участников процедур. В первом случае (это взыскание из казны) таким участником, согласно в ст. 1071 ГК РФ, должен быть финансовый орган публично-правового образования и орган власти, действиями которого нанесен ущерб; во втором случае – учреждение, не исполнившее обязательство, и его главный распорядитель бюджетных средств (далее – ГРБС); в третьем случае предполагается участие органа власти, выступающего эмитентом ценных бумаг либо иных долговых инструментов.

С 2010 г. появились также судебные акты о взыскании компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, для которых установлены некоторые особенности их исполнения[32].

С 2000 г. начала применяться ст. 158 БК РФ, согласно которой в суде о взыскании ущерба от незаконных действий в качестве ответчика должен был выступать главный распорядитель бюджетных средств. Исполнение судебных решений осуществлялось Минфином России.

Приказ Минфина России не имел достаточной юридической силы для обязывания главных распорядителей предоставлять информацию о вступлении в силу того или иного судебного решения. По этой и иным причинам существенно нарушались сроки исполнения судебных актов, имелись случаи их неисполнения.

Ст. 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «Офедеральном бюджете на 2001 год» было предусмотрено, что исполнительные листы судебных органов по искам к казне Российской Федерации направляются для исполнения в Минфин России и исполняются им в порядке, установленном Правительством РФ. На данном основании постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666 были утверждены Правила исполнения Минфином России судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти[33].

Следует сказать, что данный порядок распространялся только на взыскание убытков из казны Российской Федерации, т.е. убытков, причиненных федеральными органами государственной власти и их должностными лицами. Исполнение судебных решений о взыскании убытков из казны субъектов РФ

---

[32] Нельзя не отметить аналогию компенсации за несвоевременное исполнение судебных актов с существовавшим более ста лет назад особым случаем ответственности казны за просрочку, в виде «процентов по суммам, присужденным из казны в пользу частных лиц». См. *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 171.

[33] СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2; СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

или муниципальных образований должно было регулироваться нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. Такое регулирование носило дискретный, не сплошной характер.

Для исполнения решений о взыскании убытков из казны Российской Федерации вышеуказанными Правилами был установлен уточненный комплект документов, предъявляемых взыскателем в Минфин России, который уже не содержал упоминания о постановлениях, выносимых должностными лицами органов дознания и предварительного следствия. С этого момента постановления органов дознания и предварительного следствия о выплатах из бюджета реабилитированным лицам стало необходимым переутверждать в судебном порядке.

В целях исполнения судебного акта по иску к Российской Федерации, согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666, взыскатель должен был представить в Минфин России исполнительный лист о взыскании из казны Российской Федерации денежных средств, заверенную в установленном порядке копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, и заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

Минфин России направлял в федеральный орган государственной власти, указанный в исполнительном листе, копию исполнительного листа для получения информации об обжаловании судебного акта и после получения в установленные сроки информации при отсутствии документов, отменяющих или приостанавливающих исполнение судебного акта, осуществлял оплату исполнительного листа в пределах двухмесячного срока.

В отличие от прежнего порядка были не только установлены сроки для исполнения судебных решений, но был изменен порядок оплаты – теперь денежные средства перечислялись непосредственно Минфином России за счет специально планируемых и выделяемых ему ассигнований. Был также установлен ограниченный перечень оснований для возврата представленных для исполнения документов.

Ст. 109 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» было предусмотрено, что в случае недостаточности средств на лицевых счетах должников главный распорядитель средств федерального бюджета, в чьем ведении находится должник, нёс субсидиарную ответственность за исполнение судебных решений в пределах установленных ему ассигнований и в порядке, установленном Правительством РФ. Это явилось основанием для принятия постановления Правительства РФ от 22 февраля 2001 г. № 143 «Об утверждении Правил исполнения требований исполнительных листов и судебных приказов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета»[34], которым была впервые установлена соответствующая процедура.

Таким образом, исполнение судебных решений о взыскании убытков от незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц (взыскание из казны) и взыскание убытков по неисполненным договорным обязательством было разделено.

---

[34] СЗ РФ. 2001. № 10. Ст. 959..

Постановления Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666 и от 22 февраля 2001 г. № 143 окончательно не решили проблему исполнения судебных решений о взыскании из бюджетов бюджетной системы. В первую очередь это связано с тем, что регулирование исполнения судебных актов выходит за рамки полномочий Правительства РФ. Кроме того, как указано выше, порядок, установленный Правительством РФ, действовал только в отношении федеральных органов исполнительной власти, оставляя за пределами правового регулирования взыскание из казны субъектов РФ или местной казны.

После вступления в силу ст. 215.1 БК РФ, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации было возложено на Федеральное казначейство (которое с 1 января 2005 г. стало организационно обособленным от Минфина России), стало возможным установление единого порядка исполнения судебных актов для всех бюджетов.

Окончательную точку в установлении действующего порядка исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов поставил Конституционный Суд РФ[35]. КС РФ признал не соответствующей Конституции Российской Федерации часть вторую ст. 122 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», возлагающую на Правительство РФ полномочия по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо их должностных лиц. Были признаны неконституционными также и отдельные пункты Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666.

В итоге, Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве»[36] в БК РФ была введена глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». В ст. 1 Федерального закона «Об исполнительном производстве» было внесено дополнение, согласно которому порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам и организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации[37].

---

[35] Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год» и постановления Правительства РФ «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» (СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3199).

[36] СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 8.

[37] Несмотря на норму ст. 239 БК РФ об иммунитете бюджетов, федеральный закон «Об исполнительном производстве» частично регулирует правоотношения, связанные с исполнением судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы. Например, ст. 13 данного закона установлены требования, предъявляемые к исполнительным документам.

Таким образом, появлению главы 24.1 в БК РФ предшествовала долгая серия попыток урегулировать многочисленные коллизии, возникающие в связи с исполнением судебных актов о взыскании из бюджетов.

Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из бюджета

БК РФ содержит два порядка исполнения судебных актов о взыскании из казны (бюджета).

Первый порядок связан с исполнением судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и их должностных лиц[38].

Второй порядок связан с исполнением судебных актов о договорных денежных обязательств казенных учреждений[39].

Порядок взыскания с бюджетных учреждений в настоящее время урегулирован не БК РФ, а ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"[40] (далее – Федеральные закон № 83-ФЗ).

Отдельного порядка для исполнения судебных решений по обязательствам из государственного или муниципального долга (например по взысканию стоимости непогашенных векселей серии АПК; облигаций государственного сберегательного займа; облигаций или вкладов Сбербанка СССР, долговых товарных обязательств, чеков «Урожай» и т.д.) не предусмотрено. Процедура, которая применяется к исполнению таких судебных решений зависит от формулировки резолютивной части решения суда. Если взыскание производится «с Российской Федерации в лице Минфина России» или из казны Российской Федерации, то возможно предъявление исполнительного документа в Минфин России для исполнения в порядке, предусмотренном ст. 242.2 БК РФ. Если взыскание производится с Минфина России как с учреждения – эмитента ценных бумаг, то исполнительный документ может быть предъявлен в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия Минфину России лицевых счетов как казенному учреждению. В том и другом случае на практике возможно альтернативное исполнение решения суда.

Все порядки исполнения судебных актов имеют общую часть, связанную с формирование комплекта документов для взыскания[41].

Для этого в БК РФ установлено несколько различных перечней: перечень исполнительных документов, принимаемых к исполнению; перечень документов, входящих в комплект, направляемый на исполнение, и перечень оснований для возврата поступивших исполнительных документов.

---

[38] ст. 242.2 БК РФ.

[39] ст. 242.3, 242.4, 242.5 БК РФ.

[40] СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

[41] 242.1 БК РФ.

Перечень исполнительных документов, принимаемых к исполнению, включает только исполнительные листы и судебные приказы, выдаваемые судами. Иные исполнительные документы для взыскания из бюджетов не принимаются[42]. Можно прокомментировать данный вопрос подробнее.

Исполнительные листы арбитражного суда, в соответствии со ст. 319 АПК РФ, выдаются на основании судебного акта, вступившего в законную силу (за исключением случаев немедленного исполнения), как правило. судом первой инстанции, если им рассматривалось дело по существу. По общему правилу, по одному делу выдается один исполнительный лист. Исключение возможно, если, например, имеется несколько взыскателей или несколько должников либо исполнение осуществляется в различных местах. По другому правилу исполнительный лист выдается взыскателю либо по его ходатайству направляется для исполнения непосредственно арбитражным судом. Исключение установлено для двух видов исполнительных листов: исполнительные листы о присуждении права на компенсацию за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебных актов в разумный срок и исполнительные листы о взыскании в доход бюджета. Направление указанных исполнительных документов на исполнение осуществляется судом независимо от наличия ходатайства взыскателя.

П. 3.1 ст. 319 АПК РФ предусмотрено, что к исполнительному листу о взыскании из бюджетов бюджетной системы, если он направляется на исполнение непосредственно судом, должна быть приложена заверенная судом копия судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист (что, однако, не исключает обязанности предоставления заявления взыскателя с указанием платежных реквизитов для перечисления денежных средств, как это предусмотрено п. 2 ст. 242.1 БК РФ).

Выдача исполнительных листов судами общей юрисдикции производится по правилам раздела VII ГПК РФ "Производство по делам, связанным с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов". Выдача судом общей юрисдикции исполнительного листа и его направление на исполнение не отличается от правил. предусмотренных для исполнительных листов арбитражных судов, ст. 428 ГПК РФ также содержит норму о необходимости прикладывать копию судебного постановления к исполнительному листу, выдаваемому для взыскания из бюджетов бюджетной системы. ГПК РФ не содержит перечня требований к исполнительным листам и делегирует полномочия по установлению формы исполнительного листа Правительству РФ.

В случае утери исполнительного листа или судебного приказа предъявляется его дубликат, выданный на основании соответствующего определения суда по заявлению взыскателя (ст. 323 АПК РФ; ст. 430 ГПК РФ), которое тоже необходимо приложить к комплекту документов, направляемых на исполнение.

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2008 г. № 579 «О бланках исполнительных документов»[43] утверждены Правила изготовления, учета, хранения и уничтожения исполнительных листов и две формы бланков ис-

---

[42] Например, предусмотренные в ст. 12 федерального закона «Об исполнительном производстве».

[43] СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3748.

полнительных листов: для Верховного Суда Российской Федерации и для Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и для иных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей субъектов РФ. Предусмотрены средства защиты для бланков исполнительных листов, а также их сквозная нумерация с указанием порядкового номера, установлено требование по их хранению в условиях, исключающих порчу и хищение. Во исполнение указанного постановления Правительства РФ приказом Минфина России от 17 июня 2009 г. № 237[44] утверждены образцы бланков исполнительных листов.

Содержание исполнительных листов, выдаваемых арбитражными судами, регламентируется также АПК РФ. Форма бланков исполнительных листов, утвержденная постановлением Правительства РФ, в целом соответствует содержанию исполнительного листа, предусмотренному ст. 320 АПК РФ. В то же время АПК РФ не содержит в отличие от ГПК РФ отсылки на полномочия Правительства РФ устанавливать такую форму, из чего следует вывод, что в случае противоречия формы, установленной Правительством РФ и реквизитами исполнительного листа, предусмотренными АПК РФ, действует АПК РФ. При этом формально если не указан какой-либо реквизит, предусмотренный законодательством, то это может служить причиной для возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения на основании п. 3 ст. 242.1 БК РФ.

Имеются некоторые несущественные несоответствия между содержанием ст. 320 АПК РФ и формой исполнительных листов, установленной Правительством РФ. В частности, Правительством РФ установлено, что если взыскателем или должником является Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, то в исполнительном листе должно содержаться наименование или адрес органа, уполномоченного от их имени осуществлять права и исполнять обязанности в исполнительном производстве, что не предусмотрено АПК РФ; ст. 320 АПК РФ предусмотрено указание реквизитов банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию, в случае присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, чего не предусмотрено в форме исполнительного листа, утвержденного Правительством РФ.

Общий перечень обязательных реквизитов для исполнительных документов (за исключением судебных приказов) установлен также ст. 13 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»[45]. Данный перечень в целом не противоречит содержанию ст. 320 АПК РФ и формам исполнительных листов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31 июля 2008 г. № 579 и так же, как и АПК РФ, содержит требование об указании для Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования наименования органа, уполномоченного от их имени осуществлять права и исполнять обязанности в исполнительном производстве. Как правило, должник в исполнительном листе и орган, представляющий в суде интересы Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, совпадают. В силу прямого указания в п. 3 ст. 158 БК

---

[44] Информация получена из СПС Консультант Плюс.

[45] СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

РФ должником будет выступать главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета соответственно (для исков о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государственных и муниципальных органов, их должностных лиц).

Выдача судебного приказа производится судами общей юрисдикции на основании норм, содержащихся в гл. 11 ГПК РФ, в случаях, перечень которых ограничен в ст. 122 ГПК РФ. Содержание судебного приказа установлено в ст. 127 ГПК РФ, где приведен список его необходимых реквизитов. Не указание какого-либо реквизита из данного перечня может служить причиной для возврата судебного приказа взыскателю без исполнения на основании п. 3 ст. 242.1 БК РФ.

Согласно п. 1 ст. 231.1 БК РФ, суммы для взыскания из бюджета, должны быть указаны в *валюте* Российской Федерации. Такая специальная оговорка связана с тем, что операции по перечислению из бюджетов бюджетной системы средств во исполнение судебных актов по исполнительным листам судов относится, как и иные платежи, к операциям по исполнению бюджета. Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, согласно ст. 215.1 БК РФ, осуществляется на основе принципа единства кассы, который, согласно ст. 38.2 БК РФ, означает зачисление всех поступлений и произведение всех выплат с единого счета бюджета. Единые счета бюджетов бюджетной системы открываются в рублях, из чего следует невозможность осуществления на таких счетах операций по перечислению иностранной валюты.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[46] валютой Российской Федерации являются денежные знаки в виде банкнот и монет Банка России, находящиеся в обращении на территории Российской Федерации в качестве законного платежного средства, и средства на банковских счетах и в банковских вкладах. Разумеется, выплаты по исполнительным документам о взыскании из бюджета осуществляются не банкнотами и монетами, а посредством безналичного перечисления денежных средств. Статьей 27 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[47] установлено, что рубль является официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации, то есть представляют собой законное платежное средство. Таким образом, сумма для взыскания из бюджета должна быть номинирована в рублях.

В случае, если взыскание из бюджета номинировано не в рублях, то возникает несколько коллизий. Из содержания ст. 241.1 БК РФ вытекает необходимость перевода взысканной суммы в рубли. При этом законодательством не регламентировано, на какую дату и по какому курсу производится пересчет судебного решения в рубли. По действующей практике такой пересчет производится судом по заявлению взыскателя об изменении способа и порядка исполнения судебного акта в соответствии со ст. 324 АПК РФ или ст. 203, 433, 434 ГПК РФ на основании расчета, представленного взыскателем, по курсу на дату рассмотрения заявления. Еще одной коллизией является несовпадение резолютивной части судебного акта с содержанием соответствующего раздела исполнительного листа в части суммы, подлежащей взысканию (в

[46] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
[47] СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

одном случае – в иностранной валюте, в другом случае – в рублях). Для избежания формального возврата представленных документов уполномоченным органом, вместе с исполнительным листом следует представлять определение суда об изменении способа и порядка исполнения судебного акта.

Сроки предъявления исполнительных листов, перерыв сроков предъявления к исполнению и порядок восстановления пропущенного срока установлены арбитражным процессуальным (ст. 21 22, 23 АПК РФ) и гражданским процессуальным (ст. 432 ГПК РФ) законодательством, а также законодательством об исполнительном производстве (ст. 21 Федерального закона от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве»). Общий срок предъявления исполнительного листа и судебного приказа к исполнению составляет три года. Сокращенный срок предусмотрен: для предъявления исполнительных листов арбитражных судов, выданных после восстановления пропущенного для исполнения срока (три месяца). Для исполнительных документов о взыскании периодических платежей срока не предусмотрено.

Вторым по счету перечнем является список документов, которые должны быть приложены к исполнительному листу и отсутствие которых служит основанием для возврата документов. Если подробнее, то это:

заверенная судом копия судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист;

заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, подписанное взыскателем;

определение суда о выдаче дубликата исполнительного листа (если предъявляется дубликат) либо о восстановления срока предъявления его к исполнению (если таковое имеется);

доверенность представителя (или нотариальная ее копия), иной документ, удостоверяющий полномочия представителя (например приказ о назначении временно исполняющим обязанности руководителя организации) и заверенный надлежащим образом.

Судебный приказ не требует приложения указанных документов, так как выдается без оформления судебного решения и содержит в себе необходимые платежные реквизиты.

Надлежащее заверение копии решения суда регламентируется инструкциями по делопроизводству суда общей юрисдикции и арбитражного суда. Это, в частности, приказы Судебного департамента при ВС РФ от 29 апреля 2003 г. № 36 «Об утверждении инструкции по судебному делопроизводству в районном суде»[48] и от 15 декабря 2004 г. № 161 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов»[49], приказ ВАС РФ от 25 марта 2004 г. № 27 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации»[50] и от 27 декабря 2002 г. № 71 «О внесении изменений и дополнений в инструкцию по делопроизводству в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации»[51]. Подлинник решения суда остается в судебном деле, а сторонам по делу выдаются его копии, которые заверяются подписью судьи

---

[48] Российская газ. 2004. № 246.

[49] Российская газ. 2006. № 99.

[50] Информация получена из СПС Консультант Плюс.

[51] Там же.

или секретаря (помощника, специалиста) суда, печатью суда (в отдельных установленной инструкциями случаях – гербовой печатью суда). Подпись и должность лица, заверившего копию, должны быть расшифрованы, проставляется дата заверения. На копии проставляется отметка о его вступлении в законную силу или о том, что оно было изменено. Копия судебного акта, состоящая из нескольких листов, должна быть прошита, листы пронумерованы, а место их скрепления опечатано по правилам делопроизводства.

Форма заявления взыскателя (различная для физического и юридического лица) установлена Административным регламентом исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утвержденного приказом Минфина России от 22 сентября 2008 г. № 99н (зарегистрирован в Минюсте России 9 декабря 2008 г. № 12803)[52], такая форма взыскаителя может быть использована также и для оформления заявлений в финансовый орган для исполнения судебных актов в порядке, установленном ст. 242.2 БК РФ.

Третий перечень содержит основания для возврата документов, поступивших на исполнение. Такой возврат не означает невозможность исполнения и не препятствует повторному предъявлению документов после устранения причин возврата. В частности, основаниями возврата документов являются:

непредставления заявления с указанием реквизитов, заверенной копии решения суда, доверенности либо определения суда о выдаче дубликата исполнительного листа, о восстановлении срока предъявления его к исполнению;

несоответствие представленных документов установленным законодательством (ГПК РФ, АПК РФ и ФЗ «Об исполнительном производстве») требованиям, например отсутствие какого-либо обязательного реквизита на исполнительном документе, отмена судебного акта, истечение срока доверенности и т.д.

нарушение срока предъявления исполнительного документа к исполнению, который установлен ст. 21 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и составляет три года (если исполнение решения суда не было приостановлено либо если срок исполнения не был судом восстановлен);

получение от взыскателя или из суда заявления или судебного акта об отзыве исполнительного документа;

отмена судебного акта.

Возврат документов по перечисленным выше основаниям производится взыскателю (за исключением отзыва судом исполнительного документа и отмены судебного акта). В случае возврата взыскателю документов органом Федерального казначейства оформляется уведомление по форме, установленной приказом Федерального казначейства от 9 июня 2012 г. № 230 «Об утверждении Порядка учета и хранения органами Федерального казначейства документов по исполнению судебных актов»[53]. Возврат документов

---

[52] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (далее – БНА) 2009. № 3.

[53] Официальная интернет – страница Федерального казначейства. URL: http://www.roskazna.ru/normativnye-dokumenty/?yearselected=2012&page=1&accesseble=true

Минфином России оформляется письмом в произвольной форме с перечнем оснований для возврата.

Установленный БК РФ перечень оснований для возврата является исчерпывающим, в силу чего возврат (равно и неисполнение) документов по непредусмотренным БК РФ основаниям может быть обжалован в суде как незаконные действия и бездействия государственных органов.

Правомерен, но не предусмотрен БК РФ возврат исполнительного документа в случае отсутствие в территориальном органе Федерального казначейства лицевого счета казенного учреждения, которое признается должником по решению суда. Такая возможность предусмотрена в Административном регламенте исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утвержденного приказом Минфина России от 22 сентября 2008 г. № 99н.

При возврате в связи с отсутствием лицевого счета должника должен быть указан адрес территориального органа Федерального казначейства, в котором имеется лицевой счет. Возможна ситуация, когда лицевой счет должника в Федеральном казначействе не открыт вовсе. В круг задач суда не входит исследование наличия лицевых счетов у ответчика. В то же время отсутствие лицевых счетов в Федеральном казначействе возможно, например, при наличии централизованной бухгалтерии, обслуживающей одновременно ряд учреждений, при реорганизации или ликвидации должника, его переименовании, в иных случаях.

Кроме того, вероятна ситуация, когда должник имеет счета, открытые в учреждениях Банка России или кредитных организациях. Например автономное учреждение, которое вправе иметь банковские счета несмотря на то, что бюджетные субсидии на выполнение государственного (муниципального) заказа получает через лицевые счета, открываемые в органах Федерального казначейства. В этом случае территориальный орган Федерального казначейства имеет право не принимать исполнительные документы к исполнению и осуществляет их возврат взыскателю для исполнения в порядке, предусмотренным законодательством об исполнительном производстве.

В случае ликвидации, реорганизации или переименовании должника при наличии его правопреемника для исполнения судебного акта необходимо оформление процессуального правопреемства (ст. 48 АПК РФ и ст. 44 ГПК РФ). В этом случае выносится судебный акт (определение суда) о процессуальном правопреемстве, который должен быть приложен к комплекту документов, направляемых на исполнение.

В ситуации, когда должник – казенное учреждение – ликвидирован без правопреемства, исполнение выданного о взыскании с данного учреждения исполнительного документа невозможно. Однако существует возможность обращения в суд о взыскании долга с главного распорядителя бюджетных средств (представителя собственника) ликвидированного учреждения в порядке субсидиарной ответственности на основании ст. 120 ГК РФ. В этом случае исполнительный лист о взыскании с ГРБС предъявляется в орган Федерального казначейства по месту открытия его лицевого счета. Взыскание с представителя собственника (публично-правового образования) в порядке

субсидиарной ответственности по долгам бюджетного или автономного учреждения не предусмотрено ГК РФ.

Таким образом, в процедуре исполнения судебных актов можно выделить первый этап: проверка поступивших документов на соответствие законодательству, после чего начинается собственно исполнение исполнительного документа.

Проверка документов на соответствие законодательству является общей по содержанию как для исполнительных документов по судебным решениям о взыскании вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц (выполняется финансовым органом), так для исполнения судебных актов о взыскании с бюджетных и с казенных учреждений долгов по их денежным обязательствам (выполняется Федеральным казначейством и иными органами, уполномоченными на ведение лицевых счетов казенных учреждений субъектов РФ и муниципальных казенных учреждений).

Следующий за проверкой документов этап исполнения судебных актов о взыскании из бюджета связан уже с оплатой исполнительных документов. Данный этап различен по содержанию для исполнения судебных актов о возмещении убытков от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц и для исполнению судебных актов о взыскании по договорным обязательствам казенных учреждений.

Следует также заметить, что проблема исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы имеет технический аспект. Не существует правовых препятствий для автоматизации затратного документооборота, связанного с оформлением и пересылкой исполнительных документов и судебных решений о взыскании из бюджета между судом, финансовыми органами и Федеральным казначейством. В том случае, если информация о вынесенных судебных актах о взыскании из бюджета поступала бы в органы Федерального казначейства, финансовые или иные уполномоченные органы, непосредственно из суда, то взыскателю оставалось бы только представить платежные реквизиты для перечисления денежных средств. Такие реквизиты могут быть представлены и в суд, в этом случае исполнение судебных актов еще более упростилось бы, так как взыскатель был бы исключен из числа лиц, участвующих в процедуре исполнения судебных актов.

Процедуры исполнения судебных актов о возмещении вреда

Долгое время в Российской Федерации порядок выплат из казны для возмещений ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц регулировался Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18.05.1981 г. Последний, в свою очередь был утвержден Законом СССР от 24.06.1981 г.[54] Данное Положение не вполне утратило силу и сегодня и применяется в части, не противореча-

[54] Ведомости ВС СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

щей Уголовному процессуальному кодексу Российской Федерации и иным законам.

Было установлено, что ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключение под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Возмещению подлежали следующие убытки:

1) утраченный заработок и другие трудовые доходы;

2) пенсия или пособие, выплата которых была приостановлена;

3) имущество (в том числе деньги, денежные вклады и проценты на них, облигации государственных займов и выпавшие на них выигрыши, иные ценности), конфискованное или обращенное в доход государства;

4) штрафы, взысканные во исполнение приговора суда; судебные издержки и иные суммы, выплаченные гражданином в связи с незаконными действиями;

5) суммы, выплаченные за оказание юридической помощи.

Процедура возмещения ущерба была установлена Инструкцией по применению Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденной Минюстом СССР, Прокуратурой СССР, Минфином СССР 2 марта 1982 г. и согласованной с Верховным Судом СССР, МВД СССР и КГБ СССР[55].

Гражданин, у которого возникало право на возмещение ущерба (на основании постановления оправдательного приговора, прекращения уголовного дела за отсутствием события преступления, за отсутствием состава преступления или за недоказанностью участия в совершении преступления, прекращения дела об административном правонарушении), имел право в течение шести месяцев после получения соответствующего извещения обратиться в областные или республиканские органы дознания или следствия либо в суд (в случае вынесения оправдательного приговора) для определения размера выплат.

Данные органы в месячный срок обязаны были вынести соответствующее постановление (определение) с подробным расчетом возмещаемых сумм, которое могло быть обжаловано в вышестоящий орган или в прокуратуру. Постановление (определение) предъявлялось гражданином в финансовый отдел исполнительного комитета районного (городского) Совета народных депутатов для получения чека. Выплата сумм по чекам финансовых органов производилась учреждениями Госбанка СССР.

В настоящее время некий аналог описанного выше порядка установлен правилами о реабилитации гл. 18 УПК РФ. Право на реабилитацию, согласно статье 133 УПК РФ, включает в себя право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда. Вред, причиненный гражданину в результате уголовного преследования, возмещается государством в

---

[55] Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1984. № 3.

полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда. Право на реабилитацию, в том числе право на возмещение вреда, возникает у гражданина в случае вынесения оправдательного приговора, в связи с отказом государственного[56] обвинителя, при отсутствии состава преступления, события преступления, заявления потерпевшего (по отдельным составам преступлений), непричастности к преступлению, полной или частичной отмены вступившего в законную силу обвинительного приговора суда. Право на возмещение вреда имеет также любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе производства по уголовному делу.

Корреспондирует с УПК РФ норма ст. 1070 ГК РФ, согласно которой вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта РФ или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

Согласно ст. 134 УПК РФ суд в приговоре, определении, постановлении, а прокурор, следователь, дознаватель – в постановлении признают за оправданным лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием. Возмещение реабилитированному имущественного вреда, согласно ст. 135 УПК РФ, включает в себя возмещение:

1) заработной платы, пенсии, пособий, других средств, которых он лишился в результате уголовного преследования;

2) конфискованного или обращенного в доход государства на основании приговора или решения суда имущества;

3) штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение приговора суда;

4) сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи;

5) иных расходов.

Судом на основании постановления, приговора или постановления выдается исполнительный документ, подлежащий оплате из бюджета. Это установлено в части второй ст. 135 УПК РФ, которая была изменена федеральным законом от 1 июля 2010 г. № 144-ФЗ. Этим был изменен действующий ранее порядок, согласно которому УПК РФ признавал равно подлежащими оплате как исполнительные документы, выданные судом, так и документы, выданные следователем или прокурором. Несколько ранее по вопросу коллизии норм УПК РФ и ст. 242.1 БК РФ было принято постановление КС РФ

---

[56] Равно и частного обвинителя, согласно позиции КС РФ, выраженной в постановлении от 17 октября 2011 г. № 22-П.

от 2 марта 2010 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»[57]. КС РФ положительно разрешил вопрос о соответствии ст. 242.1 БК РФ ст. 19 Конституции Российской Федерации. Была подтверждена формальная несогласованность БК РФ и УПК РФ, связанная с тем, что лица, реабилитированные на стадии досудебного производства по уголовному делу, фактически лишались конституционного права на возмещение вреда, так как УПК РФ для данного случая не предусматривал вынесение судебного акта, а БК РФ, напротив, называет исполнительный лист суда или судебный приказ единственным основанием для выплаты из бюджета. Суд, следователь или дознаватель, согласно УПК РФ, признают за оправданным лицом либо лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию, а последнее вправе обратиться в орган, постановивший приговор (постановление) с требованием о возмещении вреда. КС РФ, однако, отметил, что такая несогласованность – не основание для признания нарушающими конституционное право на возмещение вреда ст. 242.1 БК РФ, так как сами по себе ее положения не ограничивают право на возмещение вреда.

После внесения изменений в УПК РФ единственным органом, имеющим право выдавать исполнительные документы, подлежащие оплате за счет бюджетов бюджетной системы РФ, является суд.

На исполнение в финансовые органы, помимо исполнительных документов по судебным решениям о возмещении вреда от незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц, могут поступать также исполнительные документы, выданные на основании судебных решений:

о взыскании обязательств из государственного (муниципального) долга;

о присуждении компенсаций за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

о возмещении убытков от правомерных действий органов публичной власти (при военных маневрах, медицинский вред, вред при осуществлении градостроительной деятельности, осуществлении правосудия и т.д.).

Последнюю категорию более точно назвать актами о возмещении внедоговорного вреда, причиненного органами публичной власти и их должностными лицами.

Перечень категорий судебных решений, подлежащих исполнению финансовым органом, открыты, что следует из п. 1, 3, 4 ст. 242.2 БК РФ. В нем указано, что финансовый орган исполняет судебные акты по «иным искам о взыскании денежных средств за счет казны» Российской Федерации, субъекта РФ или органа муниципального образования соответственно (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей бюджетных средств.

Исполнение судебных актов о возмещении вреда финансовыми органами, после проверки поступивших документов на соответствие законодательству, начинается с определения органа публичной власти (учреждения). который представлял интересы публично-правового образования в судебном процессе. Согласно ст. 158 БК РФ, от имени публично-правового образования в суде

---

[57] СЗ РФ № 11, ст. 1256, 2010 г.

по искам о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов или их должностных лиц, выступает главный распорядитель бюджетных средств по ведомственной принадлежности.

Это отразилось в постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»[58], согласно которому ст. 158 БК РФ должна применяться арбитражными судами при определении ответчика от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) либо должностных лиц этих органов, а также по искам, предъявленным в порядке субсидиарной ответственности к публично-правовым образованиям по обязательствам созданных ими учреждений. Если государственный (муниципальный) орган, являвшийся главным распорядителем бюджетных средств на момент возникновения спорных правоотношений, утратил соответствующий статус (в связи с передачей полномочий иному органу или в связи с ликвидацией), в качестве представителя публично-правового образования надлежит привлекать орган, обладающий необходимыми полномочиями на момент рассмотрения дела в суде, а при отсутствии такового (в случае если полномочия не переданы иному органу) – соответствующий финансовый орган публично-правового образования.

Судами общей юрисдикции, вследствие неоднократно высказанной позиции Верховного Суда Российской Федерации по искам к Российской Федерации или к казне Российской Федерации в качестве ответчика, как правило, привлекается Минфин России (финансовый орган), а не главный распорядитель бюджетных средств. Свою позицию Верховный Суд Российской Федерации аргументировал тем, что БК РФ регулирует правоотношения между субъектами этих правоотношений в процессе составления проектов бюджетов, их утверждения, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней (ст. 1 БК РФ). Перечень участников бюджетного процесса приведен в ст. 152 БК РФ. Физические лица в этом перечне не указаны, следовательно, они не предстают участниками бюджетного процесса и нормы БК РФ неприменимы к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане. Следующим аргументом, который приводили суды общей юрисдикции при привлечении Минфина России в качестве ответчика от имени Российской Федерации, является то обстоятельство, что начиная с 2001 г. (ст. 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год») и по настоящее время, согласно ст. 242.2 БК РФ, исполнение решений судов по искам к казне Российской Федерации возложено на Минфин России (а не на главных распорядителей средств федерального бюджета).

Если в качестве должника (ответчика) в исполнительном акте указан не финансовый орган, а какой-либо иной ГРБС, то последний обязан направить в финансовый орган информацию о результатах рассмотрения дела в десятидневный срок после вынесения судебного акта в окончательной форме. Он информирует также финансовый орган о результатах обжалования судебного

---

[58] Вестник ВАС РФ. 2006 № 8.

акта не позднее месяца со дня вступления судебного акта в законную силу, что необходимо для предотвращения оплаты не вступившего в силу или отмененного судебного решения. В том случае, если решение суда отменено при его пересмотре в апелляционном, кассационном или надзорном порядке, финансовый орган на основании п. 3.1 ст. 242.1 БК РФ направляет исполнительный документ без исполнения в суд, который его выдал.

Если интересы публично-правового образования в суде представлял непосредственно финансовый орган, то процедура исполнения судебного акта упрощается, оплата по исполнительному документу осуществляется в трехмесячный срок с момента его поступления.

Порядок организации работы в Министерстве финансов Российской Федерации по исполнению судебных актов о взыскании денежных средств по искам к Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации утвержден приказом Минфина России от 15 августа 2006 г. № 271[59]. Согласно данному порядку Минфином России исполняются судебные акты по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконным действием (бездействием) государственных органов Российской Федерации или их должностных лиц, в том числе в результате издания государственными органами Российской Федерации актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации (за исключением судебных актов в взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета). Оплата исполнительных документов производится за счет ассигнований, специально предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете Минфину России.

Отдельно регламентировано исполнение отдельных судебных актов по обязательствам. вытекающим из государственного долга. В частности, совместным приказом Минфина России № 336 и Федерального казначейства № 307 от 16 декабря 2005 г. «Об организации работы по исполнению судебных постановлений о взыскании за счет казны Российской Федерации денежных средств по погашению государственного долга в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов 1990 года, целевых расчетных чеков с правом приобретения легковых автомобилей в 1991–1995 годах»[60] утвержден Порядок организации работы по исполнению судебных постановлений о взыскании за счет казны Российской Федерации денежных средств по погашению государственного долга в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов 1990 г., целевых расчетных чеков с правом приобретения легковых автомобилей в 1991–1995 гг. Данные акты исполняются Минфином России в целом в соответствии с общими правилами. установленными ст. 242.2 БК РФ. Дополнительным вопросом, который регламентируется указанным Порядком, является процедура изъятия оригиналов ценных бумаг у их владельцев, которые осуществляются Минфином России (в г. Москве) и управлениями Федерального казначейства по субъектам РФ. Оплата исполнительных документов производится после проверки поступивших от владельцев ценных бумаг, которые затем направляются в Сбербанк России.

---

[59] Информация получена из: СПС Консультант Плюс.

[60] Там же.

В случае неисполнения судебного акта финансовым органом в трехмесячный срок взыскатель вправе обратиться в суд о признании незаконного бездействия государственного (муниципального) органа с последующей компенсацией убытков, которые могут быть рассчитаны либо в соответствии со статьей 395 ГК РФ как проценты за пользование чужими денежными средствами, исходя из индексов потребительских цен (для физического лица), либо исходя из ставки рефинансирования, установленной Центральным баком Российской Федерации, либо – по индексу инфляции, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Кроме того, под влиянием практики Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) и во исполнение п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[61] был принят федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»[62], который распространяется на отношения, связанные с исполнением судебных актов о взыскании из бюджетов. *Компенсация за нарушение права на судопроизводство и на исполнение судебного акта в разумный срок* присуждается судом с учетом принципов разумности, справедливости и судебной практики.

Присуждение данной компенсация не препятствует обращению за возмещением ущерба, если неисполнение (задержка исполнения) решения суда будет признано незаконным.

При исчислении компенсации важное значение имеют сроки. Срок исполнения решения суда исчисляется с момента поступления надлежаще оформленного исполнительного документа на исполнение до момента окончания исполнительного производства, согласно постановлению Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»[63]. Данному закону корреспондируют главы 27.1 АПК РФ и 22.1 ГПК РФ. При взыскании из бюджетов бюджетной системы исполнительное производство не возбуждается в силу нормы статьи 239 БК РФ об иммунитете бюджетов. В п. 2 ст. 242.1 БК РФ указано, что исполнительный лист поступает на исполнение в уполномоченный орган с момента предъявления документов судом или взыскателем. В то же время документы могут быть возвращены уполномоченным органом по основаниям, указанным в п. 3 ст. 242 БК РФ, еще до начала исполнения. Таким образом, начало течения срока исполнения решения суда о взыскании из бюджета не является однозначным, но по умолчанию начинает течь с момента поступления документов в уполномоченный орган (территориальный орган Федерального казначейства или финансовый орган) и до момента выплаты. Иногда течение срока может продолжаться и после списания средств со счета бюджета – в случае ошибки в банковских реквизитах при перечислении денежных средств по вине должника или в случае исполнения решения о периодических выплатах. В этом случае решение суда будет неисполненным, и срок не прерывается до фактического исполнения

---

[61] СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
[62] СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.
[63] Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.

Исполнение судебных актов о взыскании *вреда от незаконных действий органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований* осуществляется в порядке, аналогичном порядку, установленному для Российской Федерации, и в соответствии с федеральным законодательством, что можно увидеть из содержания п. 3–5 ст. 242.2 БК РФ. Такое положение вещей отвечает принципу единства бюджетной системы, установленному ст. 29 БК РФ, согласно которой единство бюджетной системы означает, в числе прочего, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В целях конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных органов принимаются нормативные правовые акты субъектов РФ и акты муниципальных образований по вопросам организации работы по исполнению судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Зачастую такие акты принимаются в форме регламентов исполнения государственной или муниципальной услуги. Под услугой по исполнению судебных актов при этом может пониматься процесс организации администрацией исполнения требований судебного акта по перечислению средств в пользу взыскателя. Пользователями услуги выступают как физические, так и юридические лица, подавшие исполнительные документы на исполнение. В некоторых случаях исполнение судебных актов, предусматривающих взыскание за счет казны муниципального образования, именуется муниципальной функцией.

Часто указанные выше регламенты совмещают в себе две процедуры: исполнения судебных актов о взыскании вреда от незаконных действий органов публичной власти и исполнение судебных актов по денежным обязательствам казенных и бюджетных учреждений[64].

---

[64] Например, распоряжением Комитета финансов Правительства Санкт-Петербурга от 3 октября 2012 г. N 73-р утвержден Административный регламент Комитета финансов Санкт-Петербурга исполнения государственной функции по судебным актам взыскании на средства бюджета Санкт-Петербурга, на средства бюджетных и автономных учреждений Санкт-Петербурга, ведения учета и хранения исполнительных и иных документов, Администрацией Петрозаводского городского округа от 25 мая 2011 г. № 1880 утвержден Административный регламент администрации Петрозаводского городского округа предоставления муниципальной услуги по исполнению судебных актов по искам к Администрации Петрозаводского городского округа о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) органов местного самоуправления Петрозаводского городского округа либо должностных лиц этих органов, а также судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета Петрозаводского городского округа по денежным обязательствам его муниципальных учреждений и их хранению; Постановлением мэрии г. Ульяновска от 5 августа 2010 г. № 4120 утвержден Административный регламент исполнения судебных актов, предусматривающих взыскание за счет казны муниципального образования «Город Ульяновск» по искам о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов и судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок за счет средств местного бюджета.

Раздел второй
БЮДЖЕТ

* Раздел подготовлен при поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований № 14–03–00603 «Государственная каза как источник бюджетных доходов» (2014–2015 гг.)

пустой

Глава 1
ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА

Бюджет как часть казны. Бюджет как категория.

С точки зрения гражданского законодательства бюджет представляет собой часть казны публично-правового образования. Такое положение прямо закреплено в ст. 214 ГК РФ, согласно которой средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Данное определение таит в себе несколько коллизий. Во-первых, бюджет – понятие одновременно материальное и абстрактное, но не всегда не может быть назван предметом, имуществом или вещью. Как показано ниже, бюджет является правовой и экономической категорией и не может быть определен как имущество в форме денежных средств. Публичное имущество, составляющее казну, напротив, имеет материальное выражение, в большинстве случаев даже пространственные параметры Во-вторых, все расходы и доходы бюджета закреплены за конкретными администраторами и ограничены определенным назначением, в силу чего нельзя говорить о бюджете как о нераспределенном имуществе. Объем казны, напротив, не определен, так как включает бесхозяйное имущество, иное имущество, не принадлежащее никому в частности, а также богатства недр, континентального шельфа и т.д. Бюджет детально подсчитан, и любая его корректировка влечет дисбаланс расходов и доходов.

Следует высказать предположение о том, каким образом в одном понятии казны соединились такие разные категории, как публичное имущество и бюджет. В эпоху металлического денежного обращения монеты, находящиеся в обороте, а также иное имущество, служившее для уплаты налогов в действительности представляли собой имущество, вещи, номинальная стоимость которых почти совпадала с фактической. Это видно даже из того факта, что монеты стирались и их ценность, как и любого иного имущества, уменьшалась. Металлические деньги наряду с другим имуществом (землей, государственными предприятиями) составляли казну – в буквальном смысле сокровища государства[1]. Бюджет понимался как фонд монет, предназначенный для публичных расходов. Эволюция денежной системы привела к появлению сначала бумажного, а потом безналичного денежного обращения. Однако из состава казны бюджет так и не был исключен, что привело к соединению бюджета и публичного имущества в одном понятии казны.

---

[1] Можно отметить, что «казначейство» часто переводится на английский как «treasury» (сокровищница).

Теперь приходится говорить о денежной (бюджет) и неденежной (иное имущество) частях казны. Статус бюджета как части казны особенный в силу его связей абсолютно со всеми иными ее частями. Реализация любых активов казны, а также наполнение казны, как правило, воздействует на бюджет, отражаясь в его доходах или расходах. Наконец, сама реализация активов казны в большинстве случаев имеет целью достижение баланса бюджета.

Какие связи существуют между денежной и неденежной частями казны? Во-первых, как показано выше, публичное имущество, входящее в казну, служит источником доходов бюджета. Во-вторых, расходы бюджета отчасти идут на содержание публичного имущества и на приобретение нового имущества. В-третьих, существование как денежной, так и неденежной частей казны обусловлено единой целью, которая должна совпадать с целью государственной политики и публичным интересом. Более того, собственные бюджет и территорию, иное публичное имущество можно назвать признаками государства, условиями его суверенитета.

Понятие бюджета как самостоятельной *категории* (вне его связи с казной) активно используется в гражданском, административном, конституционном праве. Бюджет в качестве источника выплат либо как место зачисления платежей упоминается во многих нормативных правовых актах. В качестве практической или научной категории бюджет изучается не только финансовым правом, но также финансовой и экономической науками. Результаты осуществления бюджетных расходов имеют важнейшее значение для всех сфер общественной жизни.

Бюджет как правовая и экономическая категория вызвал к существованию целый ряд производных от него категорий: бюджетные расходы, бюджетные доходы, бюджетное устройство, бюджетная система, межбюджетные отношения, бюджетный процесс и т.д. Еще раз повторим, что бюджет появляется и эволюционирует как абстрактная категория, не встречается в природе в естественном виде, его существование связано исключительно с правовыми нормами. Накоплен значительный запас знаний о бюджете. Это определило появление *бюджетного права* как подотрасли законодательства, как правовой науки и как учебной дисциплиной. Развитие представлений о бюджете и бюджетном праве на протяжении долгого времени происходило без всякой зависимости от представлений о казне, что можно проследить подробнее.

Эволюция понятий о бюджете

Бюджет как форма образования и расходования государственных денежных средств впервые появился в Англии (последняя треть XVII в.), затем во Франции (конец XVIII в.). Эти страны первыми установили практику составления бюджетов, которая в XIX в. распространилась на большинство стран. Обратимся сначала к этимологии слова «бюджет» и его употреблению в законодательных актах и научных работах XIX – начала XX вв.

Слово «бюджет» происходит от латинского слова «bulga» в значении маленькая сумка или кошелек. Источником его происхождения также может служить ирландское слово «bolg» в значении «мешок» или французское «bougette» – уменьшительная форма от «bouge» − кожаный мешок. В анг-

лийском языке слово «бюджет» применяетс с XV в. в значении маленького кожаного мешка[2]. К концу XVI в. употребление слова расширяется за счет переноса его значения от обозначения формы на содержание. Под бюджетом начинают понимать принесенные кем-то новости или длинное письмо. Таким образом данное слово вошло в название газеты «Pall Mall Budget». В экономический лексикон оно впервые попадает после 1733 г., когда появился памфлет анонимного автора «The Budget Opened», в котором критиковалась и высмеивалась политика правительства, опубликовавшего данные об источниках государственных доходов[3]. Термин «бюджет», появившийся первоначально, как шутка, со второй половины XVIII в. прочно обосновался в правительственном лексиконе.

Словом «бюджет» стали назвать речь канцлера казначейства в Англии, содержащую цифровой отчет об истекшем финансовом годе и предложения на будущее[4]. Начиная с 1880 г. этим словом обозначали деятельность, связанную с планированием расходов.

В России XIX – начала XX в. термин «бюджет» практически не используется в текстах нормативных актов[5] вместо него на протяжении всего периода употребляется «роспись доходов и расходов». Изданный 8 марта 1906 г. указ императора, получивший в литературе название «бюджетные правила»[6], официально именовался «Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных»[7].

При этом в научной литературе термин «бюджет» активно применялся. Можно предположить, что он был заимствован российскими учеными уже в начале XIX в. Источник заимствования установить сложно, так как к этому времени уже во всех европейских государствах он вошел в государственный лексикон. В работе «План финансов» (1810 г.) М.М. Сперанский употребляет данный термин, однако не в качестве самостоятельного, а как синоним сметы доходов и расходов: «…все приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною сметою (бюджетом)…»[8]. В течение всего XIX в. «бюджет» используется в похожем значении – для обозначения сметы или росписи доходов и расходов: «…обязанности финансового управления: оно составляет

---

[2] См. напр.: *Штурм Р.* Бюджет. СПб., 1907. С. 3.

[3] World Wide Words: investigating the English language across the globe [Электронный ресурс] // URL: http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm

[4] *Озеров И.Х.* Финансовое право: курс лекций, читанный в Московском университете. М., 1905. С. 4. По другой версии в кожаной сумке в английский парламент приносились акты, касающиеся государственной росписи (*Лебедев В. А.* Финансовое право. учеб. / М., 2000. С. 170).

[5] В текстах правовых актов термин «бюджет» стал активно употребляться в советской России. Так, в принятой Конституции РСФСР существовал отдельный раздел – «Бюджетное право» (Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582).

[6] См., напр.: *Соловьев К.А.* Бюджетное право в период думской монархии // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 27.

[7] Высочайше утвержденные «Правила о порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных» от 8 марта 1906 года // ПСЗ – III. Т. 26. № 26505.

[8] *Сперанский М.М.* План финансов // У истоков финансового права / Под ред. проф. А.Н. Козырина. М., 1998. С. 92. (Золотые страницы финансового права. Т. 1.)

государственную роспись (бюджет)…»[9]; «бюджетные государственные сметы»[10] и т.п.

К середине XIX в. в рамках науки финансового права стало выделяться самостоятельное направление – учение о бюджете. Предмет учения о бюджете менялся с течением времени и не совпадает с предметом современного бюджетного права. Сегодня предмет бюджетного права определяют через те отношения, которые регулирует Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 1), а именно – отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

• формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

• осуществления государственных и муниципальных заимствований;

• регулирования государственного и муниципального долга;

• составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

• утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

• контроля за их исполнением;

• осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В науке финансового права XIX в. существовал другой подход к определению содержания учения о бюджете. Так, в лекциях профессора Ф.Б. Мильгаузена отмечалось, что учение о бюджете – это равновесие между доходами и расходами государства, выраженное во внешних признаках. При этом профессор четко обозначал, что назначение расходов – предмет не финансового, а государственного права. А ряд принципов, согласно которым должно осуществляться расходы (например, принцип бережливости), подробно излагаются в курсе политической экономии[11]. Таким образом, в учении о бюджете, являющемся частью финансового права, оставались только рассуждения о соотношении доходов и расходов государства и правила составления бюджета, решавшие вопрос этого соотношения.

Определенные перемены в науку были внесены государственными преобразованиями 60-х годов XIX в. В.А. Татаринов в своих отчетах обратил внимание на значение правильного осуществления бюджетного процесса[12], указав на важную роль планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета. Таким образом обозначенные выше стадии бюджетного процесса получили новое наполнение в практике Российской империи. Казавшиеся ранее техническими стороны государственной росписи (составление и исполнение бюджета, а также бюджетный (финансовый) контроль) получили системное законодательное закрепление. Вслед за преобразованиями в государственном управлении произошло и расширение предмета учения о бюджете.

---

[9] *Лебедев В.А.* Финансовое право. С. 125. (Золотые страницы финансового права. Т. 2.)

[10] *Мильгаузен Ф. Б.* Финансовое право (извлечения) // Реформы и право. 2011. № 1. С. 55.

[11] Там же. С. 62.

[12] Ни в правотворческой практике, ни в научных исследованиях XIX – начала XX века не использовались термины «бюджетный процесс», «стадии бюджетного процесса».

В.А. Лебедев в 1881 г. делает попытку развести понятия «бюджет» и «смета доходов и расходов государства». «В настоящем смысле бюджет мы можем определить как роспись государственных доходов и расходов на данный период времени, рассмотренную законодательными учреждениями и утвержденную высочайшей властью. Бюджет собственно отличается от простой сметы тем, что он должен быть выражением всего движения финансового управления государства, иначе сказать, в нем должны быть приведены в строгой системе все потребности государства и все средства их покрытия, что достигается подразделением всех доходов и расходов на рубрики. Наконец, должен быть общий систематический свод их в виде общих итогов. Как скоро бюджет составлен, рассмотрен законодательными учреждениями и утвержден верховной властью, он делается законом финансового хозяйства, имеющим силу на определенный срок – год или более, на который он издан. Со времени издания такого закона налагается обязанность на финансовые органы собрать государственные доходы в тех размерах, которые указаны бюджетом; а с другой стороны, налагается на министра финансов обязанность давать всем местам и лицам те средства, которые назначены им в бюджете»[13].

Несмотря на отдельные попытки разграничить понятия «бюджет» и «государственная роспись», фактически речь шла об экономической категории. О бюджете как законе говорили исключительно в доктринальном значении. О бюджете в юридическом смысле, как о правовом акте, говорить в России было сложно ввиду отсутствия представительного органа власти его утверждающего. Важным фактором, оказавшим влияние на развитие бюджетного права, стал политический кризис в Пруссии в 60-е годы XIX в., когда в течение ряда лет парламент отказывал правительству в утверждении бюджета на очередной год[14]. В результате нижняя палата парламента отстояла свое право утверждать бюджет. В научной литературе спор между правительством и рейхстагом по санкционированию военных расходов нашел отражение в многочисленных публикациях (П. Лабанд, Г.Р. Гнейст, Г. Еллинек и др.[15]).

Резюмируя, следует отметить, что в России XIX – начала XX в. бюджет являлся категорией науки финансового права. Этот термин стал появляться уже в работах начала XIX в., однако прочно в научный лексикон он вошел спустя столетия после образования представительного органа власти, наделенного правами рассматривать и утверждать бюджет. В законодательстве использовался термин «государственная роспись доходов и расходов». В силу изложенного необходимо заметить, что небесспорным представляется употребление термина «бюджет» и производных от него при изучении

---

[13] *Лебедев В.А.* Указ. соч. С. 171–172.

[14] См.: *Степанова В.В.* Прусский политический кризис 60-х годов XIX века и объединение Германии: автореф. дисс.1... д-ра юрид. наук. Нижневартовск, 2000. Похожие ситуации складывались и в иных странах, например, во Франции: *Алексеев А.А.* Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915.

[15] Подробный разбор взглядов немецких ученых на парламентский кризис 1862–1864 гг. в Пруссии см.: *Алексеев А.А.* Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917.

финансовых правоотношений императорской России[16]. Таким образом, уже в рассмотренный период понятие бюджета не имело связи с понятием публичного имущества, т.е. с казной.

Бюджет как форма и план финансовой деятельности

В настоящее время актуальны несколько *значений категории «бюджет»*, которые раскрывают его экономическое, материальное и юридическое содержание. Учитывая, что «финансовое право в России зародилось в недрах политических и экономических наук»[17], сложно разделить юридическое и экономическое понимание бюджета.

Выше указано, что бюджет первоначально понимался как *фонд денежных средств*. В этом смысле он представляет собой имущество и может быть частью казны. При рассмотрении бюджета как фонда денежных средств возникает вопрос, связанный с подвижностью содержания бюджета, поскольку регулярно меняется объем концентрируемых в нем денежных средств в силу постоянно происходящих поступлений и расходов. Сами по себе средства бюджета есть совокупность записей на банковских счетах, что не вполне соответствует понятию централизованного фонда.

Тем не менее от понимания бюджета как фонда полностью отказаться нельзя. Закон или акт, по меткому замечанию П.М. Годме, не может быть в дефиците или излишке[18]. Такое выражение применимо наилучшим образом к фонду денежных средств. Неоднозначность природы бюджета подчеркнута М.И. Пискотиным. Он писал, что существуют по крайней мере три значения, в которых употребляется термин «бюджет». Когда речь идет о составлении, принятии и об исполнении бюджета, он понимается как финансовый план государства, но чаще всего под ним подразумевается государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы[19].

Второе значение бюджета вытекает из его легального определения, согласно которому *бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового определения задач и функций государства и местного самоуправления* (ст. 6 БК РФ).

Утратившим силу Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»[20] бюджет также дефинировался как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Согласно другому утратившему силу Закону СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»[21] государственный

---

[16] *Фокина В.Ю.* Эволюция бюджетного права России // История государства и права. 2007. № 14; *Чибинев В.М., Черепов К.А.* Становление бюджетных правоотношений в финансовой системе России в XVII–XIX веках // История государства и права. 2008. № 6.

[17] См.: *Козырин А. Н.* У истоков финансового права: вступительная статья // Золотые страницы финансового права. М., 1998. Т. 1. С. 10.

[18] См.: *Годме П.М.* Финансовое право. М., 1978. С. 18.

[19] См.: *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16.

[20] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (далее – ВВС РСФСР). 1991. № 46. Ст. 1543.

[21] ВВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

бюджет – основной финансовый *план* образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства.

В законодательстве Российской империи упоминается государственная роспись, которая «есть исчисление 1) всех предстоящих по государству расходов и 2) источников к их удовлетворению»[22]. Государственная роспись формировалась как свод финансовых смет министерств и главных управлений. Государственная роспись доходов и расходов составлялась на предстоящий год, утверждалась в законодательном порядке и служила правительству и исполнительной власти руководящим указанием для ведения финансового хозяйства страны[23].

Здесь мы сталкиваемся с сущностью бюджета как плана финансовой деятельности государства (публично-правового образования). Будучи обращенным в будущее, бюджет имеет прогнозный характер, т.е. может быть охарактеризован как *финансовый план-прогноз публично-правового образования*.

Г. Жез считал, что бюджет – «финансовая программа, план деятельности» государства, «план ведения государственного хозяйства»[24] на предстоящий период.

С.И. Иловайский полагал, что бюджет – «общее предположительное исчисление предстоящих расходов и ожидаемых для покрытия их доходов государства (или другого принудительного союза), с подведенным балансом, для определенного периода будущего времени, называемого финансовым или бюджетным периодом или годом»[25].

Понимание бюджета как финансового плана ведения публичного хозяйства на будущий период тесно связано с понятием *государственной росписи доходов и расходов* (государственной сметы). Как показано выше, в России долгое время понятия «бюджет» и «государственная роспись» отождественными. Изменилась ситуация вещей только в начале XX в., через некоторое время после того, как государственную роспись стала утверждать впервые образованная Государственная Дума.

С наиболее общей точки зрения бюджет как план финансовой деятельности не может существовать в отрыве от иных планов. Он занимает свое место в общей системе планов развития и деятельности публично-правового образования. С одной стороны, «государственное планирование напрямую связано с возможностью финансирования планов»[26], с другой – планирование объема и направлений расхода бюджета, его дефицита фактически детерминировано общими народно-хозяйственными планами или планами социально-экономического развития.

---

[22] Правила о составлении, разсмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений (именной Указ Правительствующему сенату 22 мая 1862 г.). Цит. по: *Плехан И.С.* Бюджетные законы. СПб., 1911. С. 35.

[23] См.: Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862–1918 гг.). М., 1919. С. 5.

[24] См.: *Жез Г.* Общая теория бюджета. М., 1930. С. 16.

[25] *Иловайский С.И.* Учебник финансового права: 5-е (посмертное) изд. Одесса, 1912. С. 141.

[26] См.: *Кудряшова Е.В.* Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.

Согласно Конституции СССР, утвержденной постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР 5 декабря 1936 г., верховные советы союзных республик одновременно должны были утверждать народно-хозяйственные планы и бюджеты республик, а высший исполнительный орган СССР – Совет народных комиссаров СССР (далее – СНК СССР) обязан был принимать меры по осуществлению народно-хозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы[27]. Государственный плановый комитет Совета министров СССР (далее – Госплан СССР) давал заключение Правительству СССР о соответствии проекта государственного бюджета проекту социально-экономического развития на рассматриваемый год[28].

Сегодня БК РФ также устанавливает непосредственную связь между прогнозами социально-экономического развития и бюджетом. В частности, принцип достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ) означает надежность показателей социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития (ст. 169, 172 БК РФ), а в представительный орган бюджет поступает одновременно с ожидаемыми итогами и прогнозами социально-экономического развития соответствующей территории (ст. 184^2 БК РФ).

Тождества между народно-хозяйственным планом и прогнозом социально-экономического развития, однако, не существует, так как прогноз в отличие от плана не принимается к исполнению, не реализуется и не порождает каких-либо юридически значимых последствий.

Необходимо добавить: если народно-хозяйственный план является первичным по отношению к бюджету как финансовому плану, то всегда имеются и производные от бюджета планы, в частности сводная бюджетная роспись (ст. 217 БК РФ), кассовый план (прогноз кассовых поступлений и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году) (ст. 217^1 БК РФ).

Бюджет как закон и как правовой акт

С новой ипостасью бюджета мы сталкиваемся в связи с его *официальным оформлением*. «Финансовый план государства, разработанный его исполнительно-распорядительными органами, не является бюджетом как таковым, пока он не утвержден высшим органом государственной власти, он является только проектом бюджета. Он получает высокий титул бюджета только в результате официального утверждения. В этом случае под бюджетом понимается уже государственный акт, устанавливающий финансовый план государства»[29].

Задача соответствия государственных стратегических планов и содержания закона о бюджете – краеугольная проблема управления публичными фи-

---

[27] См.: Бюджетная система Союза ССР: сб. законодательных материалов / Сост. С.С. Глезин. М., 1947. С. 11.

[28] См.: Советское финансовое право: учеб. / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 96; *Кудряшова Е.В.* Указ. соч.

[29] См.: *Пискотин М.И.* Указ. соч. С. 20.

нансами и ключ для разрешения актуального сегодня вопроса эффективности публичного сектора[30]. С одной стороны, трансформация разнообразных показателей государственных планов в цифры бюджета лежит в рамках бюджетного процесса, но, с другой стороны, бюджетная политика как составная часть государственного стратегического планирования включает вопросы построения бюджетной системы, налоговой и таможенно- тарифной политики, публичного кредита, денежного обращения и др. Точкой пересечения всех интересов в итоге становится бюджет, который от этого приобретает особые *функции и свойства.*

Издавна отмечалось, что бюджет представляет собой акт управления по содержанию, который лишь с формальной точки зрения является законом[31]. И в этой связи сегодня актуально утверждение о том, что «установление бюджета должно находиться внутри границ, проведенных общими законами. Поскольку занесенные в бюджет суммы являются только применением общих законов к специальным случаям, правительство и народные представители обязаны их принять. Только там, где нет законных предписаний, решает свободное установление законодательных факторов»[32].

Иными словами, *расходы бюджета предопределены* содержанием уже принятых и действующих нормативных правовых актов, установивших обязательства по выплате тех или иных сумм. Это вполне согласуется с современным российским бюджетным законодательством, которым в рамках реформы бюджетного процесса введено понятие расходных обязательств[33].

Расходное обязательство, согласно ст. 6 БК РФ, – обусловленное законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность публично-правового образования предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Расходные обязательства, подлежащие исполнению в течение финансового года, представляют собой бюджетные обязательства (ст. 6 БК РФ) и, значит, непосредственно составляют расходы соответствующего бюджета.

Доходы бюджета также предопределены еще до составления проекта бюджета. Это связано не только с тем, что объем расходов в силу принципа их приоритета дает объем необходимых доходов[34]. Дело в том, что

---

[30] Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (СЗ РФ. 2012. № 19 ст. 2333) предусмотрена подготовка и внесение в ГД РФ проекта федерального закона о государственном стратегическом планировании, предполагающего координацию стратегического управления и мер бюджетной политики. На момент подготовки настоящей монографии законопроект «О государственном стратегическом планировании» находился на рассмотрении в ГД РФ и был доступен на официальном интернет-сайте Государственной думы URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=143912–6 (дата обращения 10.12.2013).

[31] См.: *Алексеев А.А.* Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 17.

[32] Там же.

[33] Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

[34] О принципе приоритетности публичных расходов см: подробнее *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России М., 2011. С. 78–79.

доходы бюджета, как и расходы, «устанавливаются раз и навсегда через издание постоянных законов (налоги, пошлины), или проистекают из отдельных юридических актов (отчуждение, сдача в наем и т.п.»[35]. Р. Штурм отмечал, что современной ему Франции «в законе о бюджете доходам посвящены два разных вида распоряжений: разрешение и исчисление», которое следует вслед за разрешением налогов и иных доходов[36]. Нынешнее законодательство как в Российской Федерации, так и за рубежом давно отказалось от ежегодного установления доходов бюджета. В России доходы взимаются и поступают на единый счет бюджета независимо от утверждения закона о бюджете во исполнение Налогового кодекса Российской Федерации, иных законов и нормативных правовых актов. Задачей закона (акта) о бюджете остается только расчет и прогнозирование поступлений в него на соответствующий финансовый год.

Так образом, объем и содержание расходов и доходов бюджета известны заранее до составления проекта бюджета. Это означает, что закон о бюджете выступает как *закон вторичный, или производный*, содержание которого определяется совокупностью уже принятых до его вступления в силу нормативных правовых актов. Более того, даже при отсутствии закона о бюджете доходы будут поступать, а расходы осуществляться в соответствии с положениями постоянно действующего закона о финансах и иных правовых нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения[37].

Итак, повторим еще раз: закон о бюджете можно рассматривать как технический акт, в котором сводятся воедино уже установленные иными правовыми актами расходы и доходы публично-правового образования. Можно на основании изложенного ввести еще одно определение бюджета как *правового акта, в котором отражается совокупность меняющихся обязательств публично-правового образования*. Бюджет можно сравнить с потоком, который непрерывно течет, обновляя свое содержание, но остается, однако, в одном русле. Такое понимание бюджета не противоречит законодательно утвержденному определению его как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ).

Зачем принимать бюджет в форме закона (акта представительного органа местного самоуправления), если он вторичен по отношению к другим законам? Ответ на этот вопрос прост: бюджет, как правило, утверждается в форме закона или иного акта в силу его *особой значимости* для государственной жизни, для того, чтобы цифровые установления финансового плана получили *обязательную юридическую силу*.

План-прогноз не может иметь обязательный характер, но с момента утверждения законом либо актом органа местного самоуправления обретает юридическую силу. «Хозяйственный план государства, государственная предварительная смета»[38] подкрепляется силой государства и выступает в качестве обязательного для исполнения императива.

---

[35] *Жез Г.* Общая теория бюджета. С. 205.

[36] *Штурм Р.* Бюджет. Спб., 1907.

[37] Например, согласно ст. 190 БК РФ в случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу до начала финансового года, до главных распорядителей и получателей бюджетных средств доводятся ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем $^{1}/_{12}$ от показателей бюджета прошлого года.

[38] *Еллинек Г.* Бюджетное право. Р/н/Д, 1906. С. 1.

И.Т. Тарасов заметил, что правомерными могут быть признаны только доходы и расходы государства, определенные в законодательном порядке на конкретный период времени. Причем акт, в котором дано такое определение, называется государственной росписью или бюджетом[39].

М.И. Пискотин сформулировал проблему соотношения бюджета и закона о бюджете и сделал бесспорный вывод о том, что лишь после утверждения бюджет – финансовый план государства – становится официальным бюджетом[40].

В мировой практике известны ситуации, когда бюджет утверждается высшим органом представительной власти, но не имеет силы закона. В частности, в Японии, несмотря на использование при рассмотрении проекта бюджета в парламенте процедуры утверждения обычного закона, после одобрения бюджета обеими палатами парламента он не промульгируется и не становится законом в формальном смысле этого слова[41]. Тем не менее процедура утверждения бюджета парламентом – необходимое условие, без которого бюджет не имеет юридической силы.

Итак, бюджет получает юридическую силу только после его утверждения в качестве закона (обязательного для исполнения акта представительного органа власти).

Каково соотношение юридической силы закона о бюджете с иными законами? Конституционный Суд РФ разрешил данную проблему, указав, что «федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой, он не порождает и не отменяет прав и обязательств и не может в качестве lex posterior (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы» [42].

Виды бюджетов

Бюджет имеет неразрывную связь с публично-правовым образованием. Будучи формой его финансовой деятельности, бюджет в идеальной ситуации предполагает отсутствие в публично-правовом образовании иных централизованных публичных фондов денежных средств.

---

[39] См.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права. М., 2004.

[40] См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. С. 16.

[41] См.: *Козырин А.Н.* Бюджетное право современной Японии // *Козырин А. Н.* Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998.

[42] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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» // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923.

Следует констатировать закономерность, которая выражается в непосредственной зависимости степени централизации публичных средств от стабильности центральной власти. В любом публично-правовом образовании, независимо от формы политического устройства и государственного управления, провозглашенных политических приоритетов, наличие порядка и стабильности во власти приводит к централизации публичных средств в едином бюджете. Ослабление власти, нестабильность в обществе неизбежно ведут к децентрализации публичных финансов, появлению, например, различных внебюджетных фондов с собственными источниками поступлений, дроблению бюджетной системы.

Это обстоятельство свидетельствует о том, что бюджет выступает необходимым условием существования суверенного государства и (или) публично-правового образования, а также позволяет выделить разные виды бюджетов в зависимости от места, времени и иных конкретных обстоятельств. В некоторых случаях бюджетом называют предмет, не являющийся таковым по определению (например, консолидированные бюджеты в Российской Федерации).

Прежде всего бюджеты подразделяются по *территориальному признаку* в зависимости от соответствующего им *публично-правового образования*: *общегосударственные, центральные (федеральные)*, *региональные*, *местные (муниципальные)*. В Российской Федерации, например, существуют федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и несколько видов местных бюджетов. В СССР был *государственный* бюджет. Государственный бюджет до настоящего времени существует в бюджетных системах Китайской Народной Республики, Республики Украина.

Сегодня можно говорить о *бюджетах наднациональных образований* (Европейский союз, Союзное государство Беларуси и России), которые еще не являются в полной мере государствами, но после появления самостоятельного бюджета получают один из его атрибутова. Наднациональные бюджеты также выделяются по территориальному признаку. В отличие от наднациональных образований, которые являются союзами государств, международные организации как правительственные, так и неправительственные всегда производны от государств и осуществляют финансовую деятельность на основании плана-сметы, который бюджетом в смысле, который придается ему бюджетным правом, именоваться не может.

Консолидированный бюджет – это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Консолидированные бюджеты Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований также, по существу, не являются бюджетами, так как не составляются, не утверждаются и не исполняются. Они представляют собой отчет, объединяющий результаты исполнения бюджетов всех трех уровней.

Бюджетная система СССР включала на союзном уровне помимо государственного бюджета СССР союзный бюджет, а на республиканском уровне – государственные бюджеты союзных республик и республиканские бюджеты. Здесь мы сталкиваемся с еще одной классификацией бюджетов одного и того же публично-правового образования – в зависимости от их цели. В данном случае это *бюджеты для централизованных мероприятий*, или *центральные (союзные, республиканские)* и *общие (государственные)*. Бюджеты, не относящиеся к центральным и общим, именуются *территориальными*.

По признаку цели внутри расходов бюджета выделяют, например, *бюджет развития* и *текущий бюджет* (бюджет текущих расходов). Бюджет развития – это часть бюджета, включающая ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность. Текущий бюджет – это часть расходов бюджета, предназначенная для текущего содержания и капитального ремонта, а также все иные расходы, не входящие в бюджет развития. Бюджет развития и текущий бюджет как часть расходов бюджета публично-правового образования не включают источники покрытия расходов, т.е. бюджетами в действительности не являются.

В бюджетной системе выделяются так называемые *социальные бюджеты*, обособленные от прочих организационно и по цели. В настоящее время в бюджетную систему Российской Федерации включены *бюджеты государственных внебюджетных фондов*: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, территориальных фондов обязательного медицинского страхования. В СССР существовал бюджет социального страхования как часть государственного бюджета, функции которого соответствовали функциям современных государственных внебюджетных фондов.

На практике принято обозначать различные разделы бюджетных расходов, выделяемых по признаку цели, термином «бюджет». Встречается, например, такое словосочетание, как *военный бюджет*. На самом деле это понятие введено с 1 января 2007 г. для целей военно-экономического сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств[43] и указывает на то, что он является частью «государственного бюджета, предназначенной для военных расходов». То есть военный бюджет как часть расходов не включает доходы, покрывающие эти расходы, а значит, бюджетом по сути не является[44]. Это же можно сказать о бюджетах образования, науки и т.д.

Различаются бюджеты по времени их составления и исполнения. В частности речь идет о *чрезвычайном и обыкновенном бюджете*. Существующий в мирное время обыкновенный бюджет в случае наступления чрезвычайной либо военной ситуации видоизменяется до такой степени, что становится в действительном смысле слова чрезвычайным, будучи направленным на одну цель – преодоление чрезвычайного положения либо оборону.

Примером чрезвычайных бюджетов в России могут служить бюджеты периода Великой Отечественной войны 1942–1945 гг. Чрезвычайный (не предусмотренный действовавшей тогда конституцией) орган власти – Государственный комитет обороны – самостоятельно распределял и перераспределял ресурсы бюджетов 1942 и 1943 г., составленных правительством (СНК СССР), что свидетельствовало о существенном упрощении бюджетного процесса.

Упомянутые бюджеты были военными и по источникам формирования: наблюдалось существенное сокращение всех расходов, напрямую не связан-

---

[43] См.: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (далее – Ростехрегулирование) от 9 октября 2006 г. № 224-ст «О введении в действие межгосударственного стандарта». Доступ из: справочной правовой системы (далее – СПС) КонсультантПлюс.

[44] Подробнее см.: *Комягин Д.Л., Ялбулганов А.А.* Военные расходы: эволюция понятия и правового регулирования // Правоведение. 2008. № 4.

ных с обеспечением военных действий, в пользу военных расходов. В доход бюджета изымались неиспользованные остатки многих премиальных и поощрительных фондов, валютные резервы, заемные и оборотные средства Госбанка СССР. Появились новые источники покрытия расходов бюджета военного периода: отчисления от прибыли государственных предприятий и организаций, мобилизация средств населения, надбавка к сельскохозяйственному и подоходному налогам с населения, военный налог, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, новые виды местных налогов (например, сбор с владельцев транспортных средств, включая велосипеды, сбор с владельцев скота).

Наконец, существуют *многолетние* и *однолетние,* а также *дробные бюджеты*. Многолетние бюджеты, как следует из их названия, составляются более чем на один год, как правило, на три либо пять лет вперед. В то же время часть многолетнего бюджета, выходящая за пределы финансового года, имеет приблизительный характер из-за невозможности точного планирования на среднесрочную перспективу и подлежит дополнительной корректировке и утверждению накануне начала соответствующего года[45]. Такие бюджеты еще называют *скользящими*, а бюджетный процесс, построенный на скользящем бюджете, сегодня считается наилучшей практикой. Дробные бюджеты – утверждаются на срок меньше года (квартал, полгода, девять месяцев). Они существовали в недавнем прошлом в Российской Федерации, когда в силу различных обстоятельств бюджет утверждался только на один квартал. Однако данная практика была временной и быстро прекратилась[46].

Известны также *бюджет-брутто (валовый)* и *бюджет-нетто (чистый)*, когда бюджеты классификацируют по способу формирования их расходов. Дело в том, что организация бюджетного процесса, мобилизация доходов требуют определенных расходов, на содержание государственных (муниципальных) органов, организационных расходов. Бюджет-нетто представляет собой бюджет, очищенный от расходов на организацию бюджетного процесса, а бюджет-брутто – такой бюджет, расходы которого включают все без исключения ассигнования. Данная классификация не имеет практического значения, так как сегодня все бюджеты формируются по принципу брутто и содержат такой обязательный раздел, как расходы на государственное (муниципальное) управление.

На самом деле трудно выделить из бюджета часть, касающуюся непосредственно расходов на организацию бюджетного процесса, мобилизацию налогов, финансовый контроль. Расходы бюджета по любому разделу и главе включают расходы на содержание государственных (муниципальных) служащих и учреждений. В составе учреждений имеются финансовые и

---

[45] В Российской Федерации принят трехлетний скользящий бюджет, который состоит из бюджета действующих обязательств (объема ассигнований, необходимых на год) и бюджета принимаемых обязательств (объема ассигнований для принимаемых обязательств, т.е. на последующие два года).

[46] См., напр.: Закон РФ от 24 января 1992 г. № 2246-I «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // ВВС РФ. 1992. № 9. Ст. 392; Закон РФ от 4 июня 1993 г. № 5103-I «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на II квартал 1993 года» // ВВС РФ. 1993. № 27. Ст. 1013; Федеральный закон от 10 апреля 1994 г. № 1-ФЗ «О финансировании расходов федерального бюджета во II квартале 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

контрольные подразделения, специализированные подразделения, занятые мобилизацией и учетом разных видов доходов. Однако любой бюрократический аппарат стремится к неограниченному росту, контролировать который можно, периодически оценивая его полезности с помощью различных соотношений, в том числе отношения бюджета-нетто к бюджету-брутто.

Функции бюджета

С экономической точки зрения можно выделить следующие *функции бюджета*: *перераспределительную* (по отношению к национальному богатству) и *прогностическую*, когда бюджет является формой финансовой деятельности публично-правового образования и имеющим обязательную силу финансовым планом-прогнозом публично-правового образования. Чтобы данные функции были реализованы, необходимо выполнение различных сложных взаимодействий, в совокупности имеющих наименование бюджетного процесса. Еще одна функция бюджета – *контрольная*, она проявляется на всех стадиях и этапах бюджетного процесса и заключается в том, что через информацию о движении бюджетных ресурсов, отражаемую в показателях о поступлениях в бюджет и выплатах из него, публично-правовое образование получает объективные сведения о происходящих в обществе экономических процессах и тем самым контролирует их. Следует указать на существование *организующей* функции бюджета, которая действует в приложении ко всей финансовой системе государства. Только через бюджет возможна централизация публичных финансов, полноценное управление ими и реализация единства кассы.

Бюджет как закон (акт) и как форма финансовой деятельности также выполняет некоторые функции, выступая как универсальный *инструмент для балансирования* планов отдельных публичных учреждений и органов власти между собой и со стратегическими планами. Можно сказать и по-иному – через бюджет *балансируются различные интересы* (публичные, групповые, индивидуальные) участников финансовой деятельности. Бюджет устанавливает *баланс расходов и доходов*, которые, как правило, не совпадают по объему. Главным образом, реализация данной функции связана с поиском источников покрытия расходов бюджета, для чего имеется множество исторически возникших способов, начиная от продажи публичного имущества и заканчивая публичным кредитом.

Наконец, основная по значению функция бюджета диктуется его ролью *финансового плана*, который составляется *для реализации общего государственного стратегического плана* (народно-хозяйственного плана, плана социально-экономического развития и т.д.).

Бюджетная политика

Содержание закона (акта) о бюджете, предопределено с одной стороны, ранее принятыми публично-правовым образованием правовыми актами, с другой стороны – государственными стратегическими планами. Возникает конфликт интересов, при этом по фактической важности и значимости реализации стратегических планов зачастую выше, чем исполнение много-

численных обязательств, но по юридической силе исполнение обязательств, установленных вступившими в действие правовыми актами, имеет безусловный приоритет.

Как может быть разрешен данный конфликт?

Можно предположить, что для координации целей и задач государственного стратегического планирования и показателей расходов и доходов бюджета служат отношения, связанные с категорией «*бюджетная политика*». К сожалению, понятие бюджетной политики и ее содержание крайне неопределенны. На практике этот термин в том или ином смысле применяется к любому явлению в бюджетной сфере. Расплывчато значение и самого термина «политика». Первоначальный его смысл был определен Аристотелем как общение людей на уровне государства[47]. Сегодня это понятие получило самые различные толкования. Например, существует мнение о политике как об особого рода деятельности различных субъектов в отправлении общественной, в том числе государственной, власти в различных сферах отношений[48]. Приведенное определение неконкретно, так как порождает новые вопросы о сущности политики: неясно, в чем проявляется “особость” этой деятельности, каков спектр «различных сфер отношений».

Без определения понятия бюджетной политики сложно говорить о ее формах и содержании. Имеются следующие подходы к бюджетной политике. Прежде всего бюджетная политика является политикой государственной и правовой. То есть это деятельность, которая осуществляется государством в правовых формах. Будучи неразрывно связанным с государством (муниципальным образованием), бюджет неизбежно несет на себе отпечаток общегосударственной политики. Предполагается, что публичные нужды (публичные интересы) непосредственно преломляются в цифры бюджетных назначений, которые не могут содержать в себе что-либо, не соответствующее публичным интересам.

Чтобы раскрыть содержание бюджетной политики, прежде всего следует дать определение термину «бюджетная политика». Это – *совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования*.

Оптимальным подходом для установления механизма бюджетной политики представляется методика последовательного рассмотрения составляющих механизма принятия решений в сфере публичных финансов: *институциональной, нормативно-правовой, инструментальной и идеологической*[49].

Институциональная составляющая бюджетной политики представляет собой совокупность органов публичной власти, организаций и общественных институтов, уполномоченных реализовывать бюджетную политику[50].

---

[47] См.: *Аристотель.* Политика. М., 2010.

[48] *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция современного финансового права. СПб., 2011. С. 130.

[49] Впервые подробно изложена в работе: *Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. С. 8.

[50] Показательно, что большинство структурных подразделений Минфина России содержат в названии слово «политика», указывая тем самым на наличие компетенции по определению политики: Департамент бюджетной политики и методологии, Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики, Департамент финансовой политики, Департамент бюджет-

С институциональной точки зрения обеспечивают проведение бюджетной политики глава государства, правительство, финансовый орган, все главные распорядители и главные администраторы бюджетных средств по расходам, доходам и источникам финансирования дефицита, представительный орган власти, иные участники бюджетного процесса. Возможность влиять на реализацию бюджетной политики имеется у Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. В какой-то степени право влиять на бюджетную политику есть непосредственно у общественных организаций на стадии публичного обсуждения принимаемых нормативных правовых актов.

Нормативно-правовая составляющая – совокупность правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах, которыми должны руководствоваться органы и организации, участвующие в определении бюджетной политики, и которые устанавливают процедуры реализации бюджетной политики.

Нормативная составляющая бюджетной политики должна иметь конституционную основу. В Основном законе, а также в постоянно действующем законе о финансах могут быть решены вопросы: длительности горизонта бюджетного планирования, содержания закона о бюджете, недопущения в нем «бюджетных наездников» (норм, не относящихся к цифровым показателям доходов и расходов), сбалансированности бюджета, предельного размера государственного долга, порядка исполнения бюджета в случае его неутверждения к началу финансового года, составления отчета об исполнении бюджета, установления принципов планирования расходов и доходов, построения бюджетной системы, осуществления бюджетного процесса и т.д.

Необходимым условием проведения бюджетной политики выступает развитое стратегическое планирование, позволяющее трансформировать стратегические решения в бюджетные показатели, а также наличие четких и непротиворечивых процедур принятия решений на всех уровнях публичной власти. Нормы, позволяющие реализовать бюджетную политику, должны содержаться также в основном финансовом законе, иных нормативных правовых актах. Немаловажным является ясное и недвусмысленная разграничение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы, начало которому должно быть положено на конституционном уровне и продолжено в основном финансовом законе (бюджетном законодательстве).

Инструментальная составляющая складывается из различных средств и приемов, для бюджетной политики это будут средства и приемы отражения в бюджете иерархической совокупности целей и задач, сформированных для государственных стратегических планов, а также индикаторы достижения этих целей и задач, имеющие денежное выражение. Инструментальная, содержательная составляющая бюджетной политики может быть разделена на две части, первая из которых касается расходов бюджета и не носит самостоятельного характера, выступая продолжением государственной политики, например, в сферах безопасности, обороны, в социальной сфере и т.д.

ной политики в отраслях экономики, Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки и т.д. См. официальный интернет-сайт Минфина России: URL: http://www.minfin.ru (дата обращения 15.01.2014).

Данная часть бюджетной политики связана с реализацией перераспределительной функции бюджета

Вторая часть бюджетной политики имеет относительно самостоятельный характер и касается таких специфических сфер, как налогово-таможенные вопросы; межбюджетные отношения; публичный кредит; в определенной степени – денежно-кредитная политика; выбор допустимых способов и источников балансирования бюджета; осуществление контроля в бюджетном процессе (например, степень свободы в перераспределении ассигнований, содержание бюджетной классификации и др.). Именно эти вопросы позволяют выделить бюджетную политику как обособленную часть государственной политики. Данные вопросы связаны уже с реализацией стабилизирующей и контрольной функций бюджета[51]. Проиллюстрировать это можно словами В.А. Лебедева о том, что «не каждая, однако, цель государственная влечет за собой расход из государственной казны» и «потребность, не вызываемая течением государственной жизни, не должна существовать, так как это фальшивая потребность»[52].

Бюджетное законодательство Российской Федерации содержит в себе несколько инструментов, позволяющих реализовать бюджетную политику. Таким инструментом можно назвать ежегодное *бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию*, в котором определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (ст. 170 БК РФ). Бюджетное послание направляется не позднее марта года, предшествующего очередному (следующему за текущим) финансовому году. Учитывая все изложенное выше относительно предварительности установления расходов и доходов бюджета, в некотором смысле бюджетное послание носит декларативный характер, не содержит конкретных параметров и показателей, механизма реализации[53]. Можно предположить, что бюджетное послание несет идеологическую функцию, определяя (в рамках Конституции Российской Федерации) одноименную составляющую бюджетной политики.

Бюджетное послание является лишь одним из многих документов стратегического планирования (посланий, доктрин, концепций, основных направлений), которые должны быть согласованы между собой и найти отра-

---

[51] См. напр.: *Брюммерхофф Д.* Теория государственных финансов. Владикавказ, 2002. С. 111.

[52] *Лебедев В.А.* Финансовое право. Учебник. М., 2002. С. 116.

[53] Формальный характер бюджетного послания косвенно подтверждают коллизии БК РФ, например, между ст. 172, где сказано, что составление бюджета основывается на бюджетном послании, прогнозе социально-экономического развития и основных направлениях социально-экономической политики, и ст. 169, согласно которой, что проект бюджета составляется на основе только прогноза социально-экономического развития в целях исполнения расходных обязательств. Статья 184 также говорит о согласовании при составлении проекта федерального бюджета только прогноза социально-экономического развития, бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период и показателей сводного финансового плана. Положение о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010, и вовсе не содержит упоминаний о бюджетном послании Президента РФ.

жение в бюджете[54]. Для достижения этих задач существуют иные средства реализации бюджетной политики. В частности, имеется возможность согласования позиций главных распорядителей, главных администраторов бюджетных средств и финансового органа в установленных формах, которыми выступают *межведомственные координационные и совещательные органы, рабочие группы*[55]. Следующим инструментом реализации бюджетной политики являются сами *парламентские слушания* бюджета, в результате которых в бюджете должны найти отражение интересы различных политических сил. Наконец, претворение в жизнь *принципа прозрачности* бюджетного процесса предполагает опубликование в недвусмысленном виде бюджетной документации, гласность исполнения бюджета и деятельности органов государственного финансового контроля, что позволяет также организовать взаимодействие различных сил для достижения публичного интереса[56].

Идеологическая составляющая в скрытой форме всегда присутствует в политике и выражает самое общее стремление, не опосредованное в цифрах и нормах. Например, формула: «право есть творчество в области доброго …»[57] сразу дает критерий проверки вновь создаваемых норм, которые должны быть направлены на доброе, общее благо. Уместно привести замечание Н.И. Матузова о том, что если политика есть искусство возможного и целесообразного, то право – искусство добра и справедливости, но эти функции не противоречат друг другу[58]. Следует признать, что идеологическая составляющая непосредственно связана с моралью, ее игнорирование может привести к непопулярности и невозможности реализации принимаемых целей и задач[59].

Выражение бюджетной политики в краткой формуле, например: «правительство проводит социально ориентированную бюджетно-налоговую политику», не отражает ее сущности и не имеет практического смысла. Установить содержание бюджетной политики, проводимой де-факто, можно

---

[54] Имеется стратегия национальной безопасности, военная доктрина, доктрина продовольственной безопасности, доктрина развития науки, доктрина образования, экологическая, морская и др., содержание которых так или иначе должно определять структуру расходов бюджета.

[55] См., напр.: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 // СЗ РФ 2005. № 31. Ст. 3233; Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

[56] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России. С. 145–148.

[57] Алфавитная Синтагма иеромонаха Матфея Властаря (1335 г.). М., 1892. (Пер. Н. Ильинского. Репринт (с перенабором). М., 1996). Цит. по: Правое правоведение. М., 2005. С. 3.

[58] Российская правовая политика: курс лекций. М., 2003. С. 29.

[59] Идеология может быть и неправовой, предлагая, например, в качестве платформы государственной политики следование какой-нибудь экономической концепции без учета положений Конституции Российской Федерации. Так, для разработки проекта уточненной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года была принята идеология «постиндустриального общества», которая предполагает смещение акцента с промышленного развития в сферу производства информационных технологий, индустрии развлечений и массмедиа. Эта идеология диктует отказ от бесплатного образования и здравоохранения, превращение их в рынок образовательных и рынок медицинских услуг с чем сложно согласиться (итоговый доклад доступен на URL: http://2020strategy.ru (дата обращения 20.05.2012)).

через соотнесение целей и задач, сформулированных в документах стратегического планирования, с конкретными решениями, выраженными в законе о бюджете.

Стратегическое планирование и бюджет вместе и по отдельности должны выражать один публичный интерес. Эта задача вовсе не является простой. Можно представить публичный интерес как сумму интересов законодательной и исполнительной власти, общественных организаций и граждан, которые в принципе должны быть едины. Так, представительная власть не может иметь интерес, отличный от интереса избирателей. Разномыслие, однако, существует де-факто, что связано, во-первых, с неравной степенью компетентности разных субъектов политики и, во-вторых, с разными задачами, которые в силу разделения властей стоят перед разными органами власти. Например, свой собственный интерес имеет финансовый орган, который непосредственно отвечает за достоверность бюджета и успешное прохождение бюджетного процесса. Выражение интересов финансового органа также именуют бюджетной политикой (в узком смысле). Тем более неоднороден интерес общества, который складывается из множества индивидуальных и групповых интересов. Таким образом, учесть в бюджете разнонаправленные интересы представляется невозможным без повышения внимания и значимости процедур планирования.

Следует отметить некоторые черты и формы бюджетной политики, которая может проводиться в конкретном публично-правовом образовании. Прежде всего следует отличать как явление позитивное *консервативную бюджетную политику*. Такая политика считается нормальной для финансового органа и направлена на увеличение бюджетных доходов, сохранение и умеренное расходование бюджетных средств, на снижение факторов риска, возникающих в ходе бюджетного процесса. В этой связи можно вспомнить высказывание М.М. Сперанского о том, что «всякое государство, коего расходы ежегодно возрастают, а приходы уменьшаются, ввергается по необходимости в долги» и «главное расстройство финансов есть несоразмерность расходов с приходами», а «соразмерность восстанавливается двумя способами: сокращением издержек и приумножением доходов»[60].

Противоположностью консервативной бюджетной политике выступает *политика одного дня*, нацеленная на решение сиюминутных, конъюнктурных задач. Реформирование, не ограниченное консервативным подходом финансового органа, может принести горькие плоды, так как просчитать все факторы, причины и следствия того или иного опыта не является возможным даже с помощью сверхсовременных методик. По словам министра финансов России В.Н. Коковцева (1906 – 1913 гг.), «нет другой области, которая менее поддавалась бы новшествам, как область финансового управления, и нет другой области, в которой всякие неудачные эксперименты не проявляли своего гибельного влияния так быстро, как эксперименты в области финансов»[61]. В силу этого все принимаемые решения должны лежать на острие «бритвы Оккама», соответствовать критериям необходимости, умеренности

---

[60] У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. С. 35–37.

[61] Цит. по: *Пушкарева В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 6.

и предсказуемости, т.е. консервативному подходу. Следует помнить о соблюдении принципов установления расходов и доходов бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса, многие из которых не закреплены бюджетным законодательством. Это, например, принципы приоритета бюджетных расходов над доходами, универсальности бюджета, субсидиарности при установлении расходов и т.д.[62]

Резюмируя все вышесказанное в отношении бюджетной политики, можно сформулировать такой вывод: учитывая правовой характер бюджетной политики, следует говорить об отсутствии или наличии бюджетной политики в публично-правовом образовании в зависимости от присутствия всех ее составляющих, а также правовых средств, которые позволяют достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования.

---

[62] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России. С. 78, 102, 128–129.

Глава 2

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Бюджетное право

Бюджетное право существует как *подотрасль законодательства* (финансового права), как *наука* и как *учебная дисциплина*.

Говоря о *науке* российского бюджетного права в общем, следует отметить ее особенность, связанную с тем, что наука о финансах в России неотделима от науки финансового (бюджетного) права, которые на первоначальном этапе развития и даже до начала прошлого века представляли собой одно целое[1]. Финансовая наука включает в себя учение о публичных расходах и о публичных доходах, и здесь непосредственно замещается учением о государственном хозяйстве. По словам Л.В. Ходского, «совокупность материальных и денежных средств их приобретение и расходование, неразрывно связанные с самим существованием государства, составляют предмет государственного или финансового хозяйства; изъследование же источников этих средств и способов получения их и расходования, выяснение и оценка законов в общефилософском значении этого слова и в смысле юридических норм, составляют предмет науки о государственном хозяйстве или финансовой науки».

Наука бюджетного права имеет историю не менее длинную, чем история бюджетного законодательства, так как первые исследования в области публичных расходов и доходов появились тогда, когда в России была финансовая практика[2], но не было систематического финансового законодательства.

В период появления в России представительного органа власти бюджетное право понималось в двух значениях – субъективном и объективном[3]. Так, в обоснование этого вывода В.М. Пушкарева приводит несколько цитат:

«Под бюджетным правом разумеется совокупность прав народа, как высшего субъекта государственного хозяйства, через своих представителей (депутатов) определять весь государственный бюджет и контролировать его правильное исполнение, или ведение государственного хозяйства»[4];

«…бюджетное право – совокупность норм, регулирующих установление бюджета, и главным образом, бюджетную компетенцию законодательных палат»[5];

---

[1] См.: *Козырин А.Н.* В.А. Лебедев и развитие финансово-правовой науки в России: вступ. ст. // Золотые страницы финансового права. М., 2000. Т. 2. С. 12—14.

[2] Речь идет о сочинении И.Т. Посошкова «Скудость и богатство» (переиздано в 1951 г.), которое можно считать первым из известных отечественных трудов по бюджетному праву. Также см.: *Пушкарева В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. С. 39.

[3] *Пушкарева В.М.* Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи // Финансы. 2003. № 4.

[4] *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства СПб., 1913. С. 460. Цит по: *Пушкарева В.М.* Русская финансовая наука о природе бюджета...

[5] *Иловайский С.И.* Финансовое право. Одесса, 1914. С. 145. Цит по: *Пушкарева В.М.* Указ соч.

«Под бюджетным правом понимается совокупность всех тех законов, которые определяют порядок составления, рассмотрении, утверждения и исполнения бюджета. Бюджетное право определяет, кто должен составлять проект бюджета и каким порядком, кто окончательно сводит его в одно целое, какие учреждения принимают участие в обсуждении этого проекта, кто утверждает и в каком порядке»[6].

Другими словами, можно выделить *субъективное бюджетное право* – право парламента утверждать (вотировать) бюджет (бюджетные права парламента) и *объективное бюджетное право*, призванное регулировать бюджетный процесс. Из приведенных определений только последнее, принадлежащее М.Н. Соболеву, характеризует бюджетное право в объективном значении[7].

Формально правила, регулирующие бюджетный процесс, были систематизированы в «Своде Уставов Счетных» (Т. 8. Ч. 2. Свода Законов Российской империи). Их разработка началась с 1823 г. В 1828 г. были утверждены «Главные правила и формы отчетности». Впоследствии были опубликованы отдельные правила отчетности для каждого министерства и главного управления. 7 октября 1848 г. Свод счетных уставов получил силу закона. Свод условно можно разделить на общую и особенную части. К общей относится Общий счетный устав, регулирующий правила о счетах, счетных книгах и документах, об отчетности, о ревизии счетов, о свидетельстве наличности денежных и материальных капиталов, о судопроизводстве по нарушениям Счетных уставов. К особенной части – Счетные уставы по отдельным ведомствам: министерствам финансов, государственных имуществ (позднее – главного управления землеустройства и земледелия), внутренних дел, просвещения, путей сообщений, юстиции, иностранных дел, императорского двора, ведомства учреждений императрицы Марии, главному управлению почт; подведомственных Святейшему Синоду; отдельных учреждений (например, Собственной его императорского величества канцелярии)[8]. Деятельность военного и морского министерства не подпадала под действие Свода счетных уставов и регулировалась отдельными актами[9].

Несмотря на существование Свода счетных уставов, единые правила для регулирования бюджетного процесса в Российской империи отсутствовали. Кроме того, в развитие и в дополнение уставов было принято множество актов, различных по своей природе. В начале XX столетия И.С. Плехан, говоря о хаотичности правового регулирования, указывал на то, что большинство

---

[6] *Соболев М.Н.* Очерки финансовой науки. Пг., 1925. С. 139. Цит по: *Пушкарева В.М.* Указ соч.

[7] Как отмечает В.М. Пушкарева, М.Н. Соболев в своем определении развивал идеи С.И. Иловайского. На наш взгляд, подобная точка зрения неверна. Работы С.И. Иловайского и М.Н. Соболева изданы в различные периоды, несмотря на то, что хронологически их разделяет только одно десятилетие, фактически эти работы писались в различные исторические эпохи и оперировали законодательством двух различных государств – Российской империи и РСФСР. Бюджетному праву в РСФСР уделялось особое внимание, вплоть до включения специального раздела в конституцию. В Российской империи ситуация была несколько иной.

[8] Счетные уставы // Энциклопедия Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. XXXII. СПб., 1901. С. 197.

[9] Подробнее см.: *Ялбулганов А.А.* Внутриведомственный финансовый контроль в Российской армии в XIX – начале XX в.: историко-правовое исследование. М., 1999.

правил, которыми руководствовались на практике, были актами, «изданными в административном порядке»[10]. Последняя официозная систематизация была проведена в 1898 г. сотрудниками Государственного контроля В.А. Саковичем и Н.Н. Широковым[11].

Повышенное внимание дореволюционных исследователей уделялось субъективному бюджетному праву[12]. Бюджетное право в данном аспекте ближе к проблематике государственного права, чем финансового. Еще одной его особенностью является актуальность для общества. Многие работы, посвященные бюджетному праву, вызывали общественный интерес и писались в публицистическом жанре. «Многие труды, нашей государственной жизни вливали яд в народный организм: я имею в виду чрезвычайную доступность государственного сундука для белых рук, легкость получения всевозможных снисхождений, субсидий и т.д.»[13]. Так И.Х. Озеров начинал свою работу, посвященную государственному контролю. Характерным признаком выступает не только стиль изложения, но и явная критика правительства, обусловленная политическими взглядами ученого[14].

На фоне общественно-политической публицистики, посвященной бюджетному праву, выделяется исследование Н.П. Яснопольского[15], в котором автор, применяя статистический метод, проводит анализ географического распределения доходов и расходов государства. Помимо своей практической значимости, работа послужила важным теоретическим основанием для дальнейших юридико-статистических исследований по финансовому праву.

В трудах по финансовому праву преимущественно изучались способы осуществления расходов и формирования доходов. Особенности бюджетного процесса по большей части оставались за рамками научного интереса специалистов.

Бюджетное право в качестве *учебной дисциплины* преподавалось в российских университетах первоначально как учение о бюджете и неотъемлемая часть курсов по финансовому праву. Так, в программе курса Ф.Б. Мильгаузена учению о бюджете отведено две темы (из 44), а именно:

1. Значение бюджета в государственном финансовом управлении. Бюджеты французский и английский.

2. Русский бюджет[16].

---

[10] *Плехан И.С.* Кассовые и бухгалтерские правила и бюджетный контроль. СПб., 1912. С. IV.

[11] Правила и формы, сметного, кассового и ревизионного порядка: сб. действующих узаконений, правил и форм, с доп. и изм. по 1 мая 1898 г. / сост. В.А. Сакович, Н.Н. Широков. СПб., 1898.

[12] *Яснопольский Л.Н.* К характеристике нашего бюджетного права // Право. 1909. № 1, 6, 8, 11; *Васильев А.В.* Военный бюджет и реорганизация армии // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907; *Фридман М.И.* Наше законодательство о бюджете // Там же; перечисленные ранее работы А.А. Алексеева и др.

[13] *Озеров И.Х.* Как расходуются в России народные деньги. М., 2005.

[14] Приведенный пример из творчества И.Х. Озерова стоит относить к общественно-политическому исследованию, а не к научному.

[15] *Яснопольский Н.П.* О географическом распределении государственных доходов и расходов в России: в 2-х т. Киев.1890–1897.

[16] *Мильгаузен Ф.Б.* Программа по финансовому праву // Финансовое право: курс лекций, 1865–1866. М., 1866.

Напомним, что Ф.Б. Мильгаузен под предметом финансового права понимал преимущественно способ формирования государственных доходов, по этой причине в его курсе уделено мало внимания вопросам бюджета. Немногим отличается и программа В.Г. Яроцкого, в которой бюджету посвящены следующие темы:

1. Государственный бюджет. Возникновение бюджета. Главнейшие требования правильности бюджета: единство бюджета, формы и виды бюджета (внешняя и внутренняя форма), краткий и пространный, валовый и чистый бюджеты. Бюджетные периоды. Исполнение бюджета: значение специальности бюджета, кредитов, дефицитов.

2. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета в Англии и России. Особенности содержания и форм русского бюджета[17].

Обращает на себя внимание, что в курсе В. Г. Яроцкого появляется темы бюджетного процесса. Это связано с вступлением в силу новых требований к составлению росписи расходов и доходов в ходе реформы финансового устройства, проведенной В.А. Татариновым. Следует отметить, что перечисленными темами не ограничивается бюджетная проблематика в курсах по финансовому праву. Традиционно два раздела рассматривались в качестве самостоятельных тем курса, а именно: государственный долг и бюджетный контроль.

К началу XX в. ситуация в преподавании бюджетного права меняется. Помимо расширения бюджетно-правовой проблематики в рамках курсов финансового права появляются специальные учебные дисциплины, посвященные бюджетному праву. В качестве примера можно привести курс «Обзор русского бюджета в его историческом и количественном развитии», читавшийся В.А. Лебедевым в Санкт-Петербургском университете[18].

В развитии *науки* бюджетного права (как и финансового права) в России выделяются следующие периоды[19].

• доуниверситетский, связан с именами таких ученых и государственных деятелей, как Михаил Михайлович Сперанский, Михаил Андреевич Балугьянский и др.;

• университетский, длившийся с конца XIX в. до 1917 г., связанный с именами Сергея Ивановича Иловайского, Василия Александровича Лебедева, Ивана Христофоровича Озерова, Ивана Трофимовича Тарасова, Михаила Исидоровича Фридмана, Ивана Ивановича Янжула и др.;

• период с 1917 г. до середины 1950-х годов связанный с именами Александра Александровича Алексеева, Михаила Ивановича Боголепова, Дмитрия Петровича Боголепова, Александра Мироновича Гурвича, Самуила Соломоновича Глезина, Матвея Дмитриевича Загряцкова, Константина Константиновича Федяевского, Леонида Николаевича Яснопольского и др.;

---

[17] Финансовое право. Лекции, читанные в Военно-юридической академии В.Г. Яроцким. СПб., 1886. С. 1–11.

[18] Обозрение преподавания на Юридическом факультете Императорского С.-Петербургского университета в 1906/1907 уч. году. СПб., 1906.

[19] См.: История финансового права России / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2005. С. 114; *Ковалев В.В.* Эволюция финансовой науки в Санкт-Петербургском университете // Очерки по истории финансовой науки. М., 2009. С. 10, 11; *Пушкарева В. М.* Указ. соч.; История финансового законодательства. М.; Р/н/Д, 2003; *Козырин А. Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 8—11.

• период с середины 1950-х годов до 1991 г., связанный с именами Виктора Васильевича Бесчеревных, Михаила Борисовича Богачевского, Бориса Григорьевича Болдырева, Лидии Константиновны Вороновой, Михаила Ивановича Пискотина, Ефима Абрамовича Ровинского, Николая Николаевича Ровинского, Сергея Дмитриевича Цыпкина, Нины Ивановны Химичевой и др.;

• с 1991 г. до настоящего времени. Развитие науки бюджетного права продолжается, существуют разные научные школы, проводятся исследования. Как показывает опыт, основные положения бюджетного права проверены временем и актуальны, несмотря на прошедшие десятилетия и даже столетия. Принципы бюджетного права, основы бюджетного процесса и финансового контроля, способы мобилизации доходов и осуществления расходов бюджета нимало не изменились за почти два столетия существования отечественной науки бюджетного права. Наука бюджетного права в России всегда была связана с практической деятельностью в области государственных финансов. Накопленный практический опыт сохраняется и обобщается именно в науке бюджетного права, которая является открытой кладовой, сокровищницей, откуда можно черпать необходимое для принятия правильных и оптимальный решений. Игнорирование научного опыта неразумно и неполезно для бюджетного дела, а также чревато негативными последствиями для общества и государства.

Изучая бюджетное право как *подотрасль законодательства*, как и для любой иной отрасли или подотрасли, в первую очередь выясняют ее предмет и метод правового регулирования. Для бюджетного права *предмет*, на который направлено правовое регулирование, может быть охарактеризован одним-единственным словом – бюджет. Более подробно раскрывая содержание предмета бюджетного права как подотрасли финансового права, следует кратко изложить его *систему*, т.е. дать развернутое определение бюджетного права: это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства; формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований; мобилизации их доходов; бюджетного процесса; государственного и муниципального долга; контроля за исполнением бюджетов; отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Выше указано, что бюджетное право в системе юридических наук представляет собой подотрасль финансового права. Таким образом, *метод* правового регулирования бюджетного права совпадает с методом правового регулирования финансового права в целом. Этот метод в целом является публично-правовым, т.е. характеризуется отношениями власти–подчинения, но одновременно включает диспозитивные элементы, где субъекты бюджетного права выступают в качестве равных партнеров. К таким диспозитивным элементам можно отнести, например, отношения по заключению государственных контрактов, большинство отношений внутри бюджетного процесса (между Банком России и Федеральным казначейством, между Федеральным казначейством и администраторами бюджетных средств, между финансовым органом и главными администраторами бюджетных средств, по поводу исполнения судебных актов о взыскании из бюджета и т. д.). наконец, диспозитивными являются отношения, связанные с казной и взысканием из казны, так как само понятие казны закреплено в гражданском законодательстве.

Принципы бюджетного права. Система принципов бюджетного права. Принципы, не закрепленные в законодательстве

Право само по себе – продукт высокой культуры общества, оно возникает в результате длительного развития общества и государства. В свою очередь принципы права появляются на определенном этапе его развития как квинтэссенция накопленного опыта, использование которого позволяет создавать позитивное непротиворечивое правовое регулирование. Закрепленные в законодательстве принципы выступают как «конституирующая» основа, каркас, позволяющий держаться всему зданию правого регулирования.

Система принципов бюджетного права связана с более общими системами принципов – системой общеправовых и конституционных принципов и системой принципов финансового права – входит в них как составная часть. Такое положение вещей признается нормальным, так как само право является системной категорией, пронизанной разнообразными взаимозависимостями.

Рассмотрение совокупности правовых принципов как целостной системы – необходимая гарантиея от искажения их смысла. Например, искажение принципа гуманности превращается в поощрение вседозволенности, что противоречит самой сути права как границы, меры должного поведения и нарушает принцип баланса интересов личности, общества и государства. Неверное понимание принципа справедливости приводит к тому, что интересы большинства нарушаются в угоду меньшинства, что опять-таки нарушает принцип баланса интересов и т.д. Так же и для бюджетного права принцип самостоятельности бюджетов не может рассматриваться вне его связи с принципом единства бюджетной системы, а принцип подведомственности расходов сбалансирован принципом адресного и целевого характера бюджетных средств.

Из изложенного выше следует, что нормы бюджетного права находятся в сфере воздействия общеправовых, конституционных принципов и отраслевых принципов финансового права. Помимо них существуют специальные принципы бюджетного права, которые и придают ему уникальность и обособленность. Специальные принципы бюджетного права можно разделить на три взаимосвязанные группы: *принципы установления расходов и доходов бюджета; принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса*.

Среди принципов бюджетного права следует выделить принципы, *закрепленные* законодательством в качестве обязательных и принципы, по тем или иным причинам *не закрепленные* в законодательстве и сохраняющие свое существование в доктринальных источниках, а также в утративших силу нормах законодательства. Такие принципы могут иметь важнейшее значение и зачастую при определенных обстоятельствах получают вновь юридическую силу[20].

---

[20] Примером может служить принцип единства кассы, который в России дважды на протяжении последних 100 лет был сначала забыт, а затем утвержден законодательно.

Необходимо уделить внимание некоторым общеправовым и конституционным принципам, действующим в бюджетном праве. К ним можно отнести принципы: *законности, справедливости, гласности, федерализма, соблюдения баланса интересов* личности, общества и государства.

Многие из общеправовых принципов имеют *«сквозной»* характер, получая свое особенное выражение в тех или иных принципах бюджетного права. Например, конституционный принцип государственного *единства* связан с принципами единства бюджета, единства бюджетной системы и единства кассы. Общеправовой принцип *гласности* находит отражение в принципе прозрачности бюджетного процесса, а принцип *справедливости*[21] непосредственно действует в области установления доходов бюджета и известен как один из принципов налогообложения[22].

Особо следует остановиться на принципах *законности* и *справедливости*. Первым прочтением принципа законности является требование осуществления прав и обязанностей субъектов права в соответствии с законом. Такая юридическая справедливость означает ее зависимость от буквы закона, в то время сам закон вторичен, он должен быть справедливым, установленным правильным образом. Как отмечалось выше, «право есть творчество в области доброго»[23], что дает критерий проверки норм законов на охранение общего блага.

Справедливость – юридическое понятие, истоки которого прослеживаются от лат. *iustitia*, что сегодня понимается еще и как правосудие. Однако выяснение критериев справедливости наталкивается на проблему субъективного восприятия. Известно выражение Ф. Энгельса: «справедливость греков и римлян находила справедливым рабство, справедливость буржуа 1789 г. требовала устранения феодализма, ибо он несправедлив»[24]. Образом справедливости служит греческая богиня Фемида с весами, на которых взвешиваются поступки (или аргументы в судебном процессе). Аристотель (вслед за Платоном) смотрел на справедливость как на общую добродетель, общее благо государства. При таком подходе места справедливость перестает быть субъективной, но становится непосредственно связанной с государством и не существует без него. Этот образ справедливости сложно принять в сегодняшних реалиях.

Можно предложить иной подход к существу понятия справедливости, образом которой может служить евангельская притча о винограднике (Мф 20), когда «хозяин дома вышел рано утром нанять работников в виноградник свой и, договорившись с работниками по динарию в день, послал их в виноградник свой. Выйдя около третьего часа, он увидел других, стоящих на торжище праздно, и им сказал “идите и вы в виноградник мой, и что следовать будет,

---

[21] Более точным будет говорить о принципе юридической справедливости.

[22] Например, А. Смит говорил о принципе справедливости, согласно которому каждый должен участвовать в финансировании государства в соответствии со своими возможностями (дано по: *Орлов М.Ю.* Десять лекций о налоговом праве России. М., 2009. С. 27), а Дж. Стиглиц упоминает о такой необходимой характеристике налоговой системы, как юридическая справедливость (см.: *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. М., 1997. С. 369)

[23] Алфавитная Синтагма иеромонаха Матфея Властаря (1335 г.). Цит. по: Правое правоведение. М., 2005. С. 3.

[24] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 15. С. 71, дано по: БСЭ. Т. 40. 1957. С. 339.

дам вам” Они пошли. Опять, выйдя около шестого и девятого часа, сделал то же. Наконец, выйдя около одиннадцатого часа, он нашел других, стоящих праздно и... говорит им “идите и вы в виноградник мой, и что следовать будет, получите”. Когда же наступил вечер, говорит господин виноградника управителю своему: “позови работников и отдай им плату, начав с последних до первых”. И пришедшие около одиннадцатого часа получили по динарию. Пришедшие же первыми думали, что они получат больше, но получили и они по динарию. И, получив, стали роптать на хозяина дома. И говорили: “эти последние работали один час и ты сравнял их с нами, перенесшими тягость дня и зной’»[25].

Очень поучительно повел себя хозяин виноградника: он указал на то, что честно исполняет договор, а его желание заплатить другим работникам такую же сумму является его правом. Данная притча, как все иные места Евангелия, имеет бесконечную глубину, но сейчас нас интересует его толкование применительно к принципу справедливости. С субъективной стороны хозяин совершенно прав. На первый взгляд субъективное право протестовать есть и у работников, которых наняли первыми. Однако их возражения на самом деле не имеют основания, так как не соответствуют их договору с хозяином виноградника.

Представляется, что более точным словом для поведения хозяина виноградника будет критерий не справедливости, а *верности*. В данном случае – верность своему слову или договору. Существует верность присяге, долгу, заповедям. Если быть последовательным до конца, то выражением верности становится следование освященным временем и предками добрым традициям, а противоположностью – самопровозглашение отдельной личности своих желаний критерием справедливости. Верность по смыслу представляется более соответствующей отечественному пониманию праведности, правды, чем сложившийся негативный стереотип юридической справедливости, когда суд, применяя букву закона, не остается верным его духу.

В сфере финансового права не выдерживают проверки с точки зрения законности и справедливости попытки изучать «криминальные финансы». С формальной точки зрения это можно объяснить наличием в криминальной сфере крупных денежных фондов и даже (в случае коррупционных связей) участие публичного элемента, что соответствует предмету финансового права. Однако отношения, связанные с совершением преступления, финансовым правом изучаться не должны, а использование средств, полученных преступным путем, правовыми нормами регулироваться не может – такие отношения находятся за пределами права. То же самое можно сказать о налогообложении прибыли, полученной преступным путем, так как подобный подход равносилен признанию преступления, легализации преступных деяний.

Еще одним примером нарушения принципа законности и справедливости может послужить мнение о целесообразности государственного страхования от незаконных действий органов публичной власти, которые ведут свое начало еще от теории частноправовой ответственности государства за

---

[25] Дано по: Библия. Книги Священного Писания Сетхого и Нового завета. М.: Российское библейское общество, 2008.

действия должностных лиц как страховщика по страховому договору[26]. Признание допустимости подобных расходов из бюджета означает ситуацию, когда из бюджета осуществляется двойной расход: сначала ассигнования на деятельность органа публичной власти, которая априори должна быть законной, и затем на страхование от его же действий. Стоит ли говорить о том, что допущение легальной возможности совершать органами публичной власти и их должностными лицами незаконные действия явно нарушает принцип законности. Таким образом, выражением принципов законности и справедливости является не только формальное соответствие закону поведения правомочных субъектов, но и добросовестность самих законов.

От принципа справедливости перейдем к *принципу баланса интересов личности, общества и государства, или баланса публичных и частных интересов.*

Мобилизация тех или иных доходов не должна создавать неудобства, обременение для физических и юридических лиц, т.е. необходимо соблюдать общеправовой принцип баланса публичных и частных интересов. Здесь самым простым примером является повышение ставок налога на прибыль организаций для покрытия дефицита бюджета: в случае высокого налога производство становится невыгодным, а его закрытие означает потерю определенной части доходов бюджета. Еще один, противоположный, пример заключается в ситуации, когда для решения временных задач и покрытия дефицита бюджета приносятся в жертву иные публичные интересы: ликвидируется имущество, необходимое для обеспечения образовательного процесса, фундаментальных научных исследований, обороны. Таким образом, принцип соблюдения баланса публичных и частных интересов означает в том числе не только охрану прав и интересов юридических и физических лиц, но и публичных интересов, выраженных, например, в документах стратегического планирования.

Следует охарактеризовать современное правовое регулирование в данной области. Глава 5 БК РФ называется «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» и находится в разделе I части второй БК РФ, которые именуются соответственно «Бюджетное устройство Российской Федерации» и «Бюджетная система Российской Федерации». Исходя из этого, можно предположить, что все принципы, содержащиеся в данной главе, связаны с построением бюджетной системы. Однако это не так. В данной главе содержатся как принципы построения бюджетной системы, так и принципы организации бюджетного процесса, а также принципы установления доходов и расходов бюджета.

В настоящее время в гл. 5 БК РФ перечислены все принципы, которые ранее содержались в различных разделах БК РФ[27]. Общий перечень принципов указан в ст. 28 БК РФ. Так, к принципам построения бюджетной системы мо-

---

[26] См. подробнее: *Лазаревский Н.И.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое изследование. СПб., 1905. С. 191.

[27] Принципы бюджетного права могут быть закреплены не только законом или конституционным законом, но и непосредственно в конституции. Например, раздел X Основного закона ФРГ специально посвящен публичным финансам и содержит многие принципы, например, построения бюджетной система (см.: *Ялбулганов А.А., Егорова М.О.* Основы бюджетного права и бюджетного устройства Германии // Реформы и право. 2007. № 1). Немало норм

гут быть отнесены принципы: *единства бюджетной системы; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.*

К принципам организации бюджетного процесса относятся принципы: *результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; прозрачности; единства кассы.*

Принцип *подведомственности расходов* бюджетов может быть отнесен к принципам установления расходов и доходов бюджетов.

БК РФ не содержит исчерпывающего перечня принципов, относящихся к бюджетным правоотношениям. Как упомянуто выше, существуют принципы регулирования бюджетных правоотношений, не закрепленные в законодательстве, но известные в теории из доктринальных источников, зарубежного опыта, либо исторической ретроспективы. Такие принципы существуют в «латентном» состоянии, дожидаясь своего часа, когда законодатель придаст им юридическую силу. Так было, например, с принципом единства кассы, который после более чем десятилетнего периода забвения был извлечен из «запасников» и включен в БК РФ. В настоящее время большинство принципов установления расходов и доходов бюджета не имеет нормативного закрепления.

Еще раз стоит отметить, что принципы права (от лат. *principium* – основа, начало) – это не норма права, а основное, исходное изложение учения, мировоззрения, программы, первооснова процесса, научного подхода и т.д. Понятие принципа связано с понятиями идеи, правила, нормы, но не совпадает с ними, так как носит основополагающий характер. Принципы права представляют собой абстракцию по отношению к норме и «возникают лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления, в то время как правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей»[28].

Таким образом, нельзя забывать о не закрепленных в законе принципах бюджетного права, к которым, в частности, относятся принципы: *гармонизации; субсидиарности* (для построения бюджетной системы); *ограничения содержания закона о бюджете; единства бюджета* (для бюджетного процесса)*; универсальности; эффективности (экономности); приоритетности публичных расходов над доходами* (для установления публичных расходов и доходов). Принцип *определенности* действителен как для установления доходов бюджета, так и для налогообложения. Негласным принципом-свойством построения бюджетной системы является ее *иерархичность*.

бюджетного права, в том числе и норм-принципов содержит Конституция Франции (ст. 34, 39, 42, 47 и др.).

[28] *Румянцева В.Г., Ширяев Ю.Е.* Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 4–5.

Принцип *гармонизации* хорошо разработан в германской правовой доктрине и связан с тем, что каждый регион (субъект федерации) нуждается как во взаимодействии с центром, так и с другими регионами (субъектами федерации). Принцип гармонизации именуют также принципом «верности федерации»[29], что особенно актуально для Федеративной Республики Германия, которая исторически прошла трудный и долгий путь объединения[30]. В условиях разделения задач и функций «верность федерации» выступает связующим звеном и корректирующим (гармонизирующим) началом, которое позволяет придать одинаковый вектор всем элементам бюджетной системы. Принцип гармонизации можно связать также и с принципом баланса интересов федерации и регионов, когда каждый должен принимать во внимание взаимные интересы (пассивная составляющая принципа), и, наконец, с необходимостью оказания взаимной помощи (активная составляющая принципа) как от регионов центру, так и от центра регионам.

Принцип *субсидиарности* впервые был сформулирован в энциклике Римского Папы Пия XI «Quadragesimo anno», и его смысл «сводится к тому, что не следует передавать решения вопросов объединениям более широкого состава, если эти вопросы могут быть решены объединениями более узкого состава»[31]. В другой интерпретации принцип субсидиарности звучит таким образом: нарушением правильного устройства будет передача большему по размерам и сложности сообществу тех функций, которые могут быть обеспечены нижестоящими и подчиненными структурами. Никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой[32]. Можно сказать, что применительно к бюджетному праву принцип субсидиарности непосредственно касается распределения расходной компетенции между бюджетами бюджетной системы. Например, те расходы, которые могут быть выполнены из местных бюджетов, не следует планировать в бюджетах субъектов РФ и в федеральном бюджете.

Принцип *ограничения содержания закона о бюджете* означает, что в ежегодный закон о бюджете разрешается включать лишь те положения, которые «касаются доходов и расходов ⟨...⟩ и распространяются на период времени, соответствующий действию закона о бюджете»[33]. Иными словами, ежегодный закон о бюджете должен содержать только положения, связанные с цифровыми назначениями доходов и расходов, некоторые иные временные нормы, но не может касаться установления полномочий участников бюджетного процесса, бюджетного устройства, ответственности, которые включаются в постоянно действующий закон о финансах (для Российской Федерации – Бюджетный кодекс РФ). Несмотря на то что принцип ограничения содержания закона о бюджете не закреплен в законодательстве, он фактиче-

---

[29] См.: *Королев С.В.* Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. СПб., 2005. С. 102–103; *Евдокимов А.Н.* Бюджет как элемент бюджетной системы: отечественный и зарубежный опыт // Финансовое право. 2007. № 7.

[30] См.: *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2000. С. 17–20.

[31] Цит. по: *Королев С.В.* Указ. соч. С. 103.

[32] См.: Основы права Европейского союза / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 1997. С. 80. Дано по: *Евдокимов А.Н.* Указ. соч.

[33] Бюджетная система Федеративной Республики Германия. Бонн, 1994. С. 15.

ски действует после вынесения Конституционным Судом РФ Постановления от 23 апреля 2004 года № 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»[34]. Мотивировочная часть Постановления гласит, что «в правовой системе Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации) федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода ⟨...⟩ Федеральный закон о федеральном бюджете ⟨...⟩ как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве lex posterior (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы. Из этого следует, что ⟨...⟩ федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами».

Принцип *универсальности* равным образом распространяется и на отношения, связанные с планированием бюджетных доходов и бюджетных расходов, и означает, что определенные доходы не могут быть «закреплены» за конкретными расходами. Необходимость соблюдения принципа универсальности бюджета (здесь он совпадает с принципом полноты бюджета, установленным в ст. 32 БК РФ) означает, что в бюджете должны быть соединены воедино все публичные доходы и расходы будущего периода[35]. Доходы, поступая в бюджет, обезличиваются, и расходы обеспечиваются за счет совокупности доходов, без закрепления для них особенных источников покрытия. Иногда данный принцип называют запретом резервирования фондов, что лучше отражает суть. Кроме того, расходы на само взимание (мобилизацию) дохода не должны быть высоки, т.е. должен соблюдаться принцип *эффективности* при установлении и мобилизации дохода. Данный принцип аналогичен принципу *экономности* налогообложения и означает, что «расходы, связанные с администрированием системы налогообложения должны быть значительно ниже доходов, получаемых от сборов налогов»[36].

Принцип *приоритетности публичных расходов над доходами* (относится к принципам установления доходов и расходов бюджета) в широком понимании является одним из критериев разграничения публичных и частных финансов[37]. Давно замечено, что «финансовое хозяйство, в противоположность практике хозяйства частного, при выработке плана для наступающего хозяйственного периода, определяет сначала потребности и необходимые для удовлетворения их расходы, а затем уже нужные для покрытия их средства»[38]. Существенным является тот факт, что расходы бюджета не могут формироваться произвольно, а обусловлены ранее принятыми нормативны-

---

[34] Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

[35] См., напр.: *Штурм Р.* Бюджет. СПб., 1907. С. 121.

[36] *Орлов М.Ю.* Указ. соч. С. 28.

[37] См. подробнее: *Козырин А.Н.* Финансовое право и управление финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009. С. 24.

[38] *Эеберг К.Т.* Курс финансовой науки. СПб., 1913. С. 32.

ми правовыми актами и соглашениями, т.е. публично-правовое образование не может сократить расходы только потому, что для их удовлетворения недостаточно прогнозируемых доходов.

Принцип приоритета публичных расходов означает, что объем необходимых расходов определяет объем доходов, т.е. источников покрытия расходов. В противном случае потеряло бы смысл само составление бюджета, который направлен на финансовое удовлетворение публичных потребностей, исполнение публичных функций, в том числе оборонительных и социальных. Государство обладает разнообразными способами мобилизации доходов: от прямого изъятия собственности (через установление новых налогов или повышение их ставок, национализацию) до рыночных механизмов (через продажу государственной собственности, ее возмездного использования, введения государственной монополии на определенные виды деятельности и т.д.). Невозможность обеспечить расходы бюджета говорит о слабости государства или о несостоятельности управления в публично-правовом образовании.

Принцип *единства бюджета,* который следует относить к принципам организации бюджетного процесса, подразумевает, что бюджет представляет собой одно целое: «соединены воедино все публичные доходы и расходы будущего периода»[39]. Не может быть бюджета, состоящего только из расходов без источников их покрытия или только из доходов без определения направлений их расходования. При этом как доходы, так и расходы должны быть исчислены в цифрах детально и точно. Например, П.М. Годме подчеркивал двойственный характер бюджета, который, с одной стороны, является актом, предусматривающим доходы, а с другой – актом, разрешающим государству совершать расходы и получать доходы[40]. Бюджет означает расходы и доходы, неразрывно связанные в единую динамическую систему.

Публичные расходы тесно связаны с функциями государства. В связи с этим существует мнение о том, что состав публичных расходов вытекает целиком из понятия о существе государства и его обязанностях[41],и их повторное обсуждение при утверждении бюджета бессодержательно. Действительно, единственным объективным критерием введения новых публичных расходов может быть только их соответствие публичным функциям, однако публичные потребности должны быть переложены на язык сметы – в цифры.

Известен аргумент в пользу «расходного бюджета», который заключается в том, что большинство доходных источников бюджета устанавливаются «раз и навсегда через издание постоянных законов (налоги, пошлины) или проистекают из отдельных юридических актов (отчуждение, сдача в наем и т.п.)»[42], а бюджет не имеет никакого влияния на эти акты, т.е. периодического (ежегодного) вмешательства в порядок взимания налогов и получения доходов от имущества не требуется. Здесь можно возразить: такое построение бюджета было бы очевидным нарушением принципов полноты и равновесия (сбалансированности) бюджета, а невозможность заранее прогнозировать покрытие расходов бюджета может повлечь его неисполнение.

---

[39] См., напр.: *Штурм Р*. Указ. соч. С. 121.

[40] См.: *Годме П.М.* Указ. соч. С. 184.

[41] См.: Золотые страницы финансового права / под ред. А.Н. Козырина. Т. 3: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М., 2002. С. 52.

[42] *Жез Г.* Общая теория бюджета. М., 1930. С. 205.

Таким образом, целостность, или единство бюджета, определяется тремя составляющими: его доходами, расходами и достигнутым между ними балансом.

Принцип *определенности* действителен как для установления доходов и расходов бюджета, так и для налогообложения и означает необходимость ясного определения всех значимых параметров дохода: размера; порядка исчисления и оплаты; плательщика; администратора; бюджета, в который должен зачисляться данный доход; периода выплат. Для расходов бюджетов, или конкретнее – расходных обязательств, также необходимо определять их объем, период уплаты, адресатов выплат и т. д.

Содержание принципа определенности установления доходов и расходов можно проиллюстрировать на примере сопоставления налога и расходного обязательства публично-правового образования. Согласно ст. 17 Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ[43] (далее – НК РФ) налог считается установленным, если определены плательщики и элементы налогообложения, из которых обязательными являются объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Обязательные элементы расходных обязательств БК РФ не определены. Таким образом, критерием принятия расходного обязательства по умолчанию является его включение (не включение) в реестр, который ведется финансовым органом.

Обязательными элементами расходного обязательства могут быть: наличие акта публичной власти, устанавливающего расходное обязательство; определение публично-правового образования, к принадлежности которого относится то или иное расходное обязательство (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование); размер расходного обязательства (порядок его расчета); адресат расходного обязательства (юридическое или физическое лицо, неопределенная группа физических или юридических лиц, иное публично-правовое образование, субъект международного права); содержание расходного обязательства. Последним элементом расходного обязательства можно назвать показатель (индикатор) достижения планируемой цели расходного обязательства.

Однако такие элементы расходного обязательства не закреплены законом, что означает несоблюдение принципа определенности, порождает многочисленные судебные споры[44].

---

[43] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

[44] См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июля 2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 года № 29-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами ЗАО «Авиационная компания “Полет” и ОАО “Авиакомпания Сибирь” и «Авиакомпания “ЮТЭЙР”». КС РФ разрешал вопрос о том, является ли расходным обязательством Российской Федерации установленная ВК РФ обязанность по установлению льготного тарифа на авиаперевозку детей до 12 лет. Было отмечено, что расходы, которые несут авиакомпании при применении льготного тарифа, бюджетным законодательством прямо не отнесены к расходным обязательствам Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, а выполнение коммерческими организациями обязанностей публичного характера за собственный счет

Иерархичность бюджетной системы наиболее видимым образом проявляется при построении бюджетной системы по модели государственного бюджета, однако признаки иерархичности заметны и во взаимоотношениях элементов федеративной бюджетной системы. В частности, можно заметить это на связях по выделению финансовой помощи[45]. Иерархичность проявляется в фактическом сохранении уровней бюджетной системы.

Необходимо обозначить совпадение принципов установления расходов и доходов бюджета с принципами налогообложения, которые также имеют отношение к установлению доходов бюджетов. В частности, согласно учению А. Смита к принципам установления налога относятся: *справедливость* (понимается таким образом, что каждый по возможности должен участвовать в публичных расходах), *определенность*, *удобность* (для налогоплательщика) и *экономность*[46]. Еще одно мнение заключается в том, что существует пять характеристик (соответствующих принципам), соблюдение которых желательно для налоговой системы: экономическая *эффективность*, административная *простота*, *гибкость*, *политическая ответственность*, юридическая *справедливость*[47]. Можно увидеть, что принципы экономности (эффективности) и определенности являются общими для всех точек зрения.

Принципы, получившие юридическое закрепление в БК РФ, представляют собой уже не только основополагающие начала, но и средство поддержания порядка в бюджетной сфере. Порядок как единственно допустимое состояние предметов и явлений в соответствующей сфере получает благодаря существованию принципов устойчивость (иммунитет) к внешним деструктивным воздействиям.

Принципы построения бюджетной системы

Из числа *принципов построения бюджетной системы* важнейшее значение имеют два принципа: единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему.

Единство является доминирующим принципом для построения бюджетной системы, определяющим само ее существование как целого. Единство бюджетной системы вытекает из основополагающего конституционного принципа единства государства, и согласно ст. 29 БК РФ, реализуется через несколько направлений:

не согласуется с основной целью их деятельности и при отсутствии возмещения понесенных ими расходов приводит к неправомерному ограничению конституционных прав.

[45] Например, из содержания гл. 16 БК РФ вытекает, что финансовая помощь из федерального бюджета в форме субсидий и дотаций предоставляется бюджетам субъектов Российской Федерации, которые могут предоставлять финансовую помощь местным бюджетам. Предоставление финансовой помощи из федерального бюджета непосредственно местным бюджетам, минуя согласование с субъектами РФ, не предусмотрено. Также в ст. 93.3 БК РФ установлены условия предоставления бюджетного кредита из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ, из бюджета субъекта РФ в местный бюджет и из бюджета муниципального района в бюджет поселения и не предусмотрено предоставление бюджетного кредита из федерального бюджета непосредственно местному бюджету (нет и запрета).

[46] Дано по: *Орлов М.Ю.* Указ. соч. С. 27.

[47] *Стиглиц Дж.* Указ. соч. С. 369–387.

• единство бюджетного законодательства;

• единые принципы организации бюджетной системы и бюджетного процесса;

• применение единых форм бюджетной документации и отчетности;

• единство бюджетной классификации;

• единые санкции за нарушение бюджетного законодательства;

• единый порядок бюджетного учета и отчетности бюджетов и казенных учреждений;

• единый порядок установления и исполнения расходных обязательств;

• единый порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов;

• единый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов.

Кроме перечисленных составных частей принципа единства бюджетной системы, установленных БК РФ, следует сказать и о едином порядке предоставления финансовой помощи из бюджетов различных уровней, который частично выражается еще в одном принципе построения бюджетной системы – *принципе равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований* (ст. 31.1 БК РФ). Данный принцип устанавливает единство определения форм, объема и порядка межбюджетных трансфертов (финансовой помощи). Принцип равенства бюджетных прав дублирует некоторые положения принципа единства, в частности требование единого порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Существование принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований свидетельствует о приоритете федерального бюджета над иными бюджетами бюджетной системы, так как уравниваются бюджетные права субъектов РФ и органов местного самоуправления перед Российской Федерацией. Таким образом, федеральный бюджет априори неравен и доминирует над бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами (проявление *иерархичности*). Конституционные нормы также подтверждают данное обстоятельство, ибо субъекты РФ представляют собой части одного целого – Российской Федерации, и невозможно найти разумные аргументы в пользу того, что часть больше целого или равна целому[48].

Существование легально закрепленного принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований свидетельствует также о проблеме, связанной с фактической диспропорцией в межбюджетных отношениях, которая является постоянной заботой органов управления публичными финансами. Неоднородность экономической и политической карты Российской Федерации накладывает отпечаток на распределение финансовой помощи из федерального центра. Например, выделяются регионы, расположенные в районах Крайнего Севера, северокавказские республики. Объективно требуют повышенного внимания малонаселенные районы у восточной границы Российской Федерации.

---

[48] Ст. 1, 5, 8 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

Принцип *самостоятельности бюджетов* (подчиненный единству), согласно ст. 31 БК РФ, существует в следующих пределах:

• как право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность своих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

• как право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс (за исключением введения режима временной финансовой администрации);

• как право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты[49];

• как право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, обеспеченных за счет помощи из других бюджетов)[50];

• как недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов, подлежащих исполнению одновременно за счет двух и более бюджетов, за счет средств консолидированных бюджетов, без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться их исполнение.

Нельзя не заметить, что все права, вытекающие из самостоятельности бюджетов, одновременно представляют собой обязанности для соответствующих органов власти, иначе говоря, обязанностям соответствуют необходимые для их исполнения права.

К настоящему времени сформировалась судебная практика, корректирующая правило о недопустимости установления расходных обязательств без определения бюджета, за счет которого они исполняются, а также недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет нескольких бюджетов. Дело в том, что установленное нормативным правовым актом расходное обязательство в любом случае должно быть исполнено, невзирая на абсолютное отсутствие средств местного бюджета или бюджета субъекта РФ.

КС РФ неоднократно высказывался о том, что бюджетная самостоятельность субъектов РФ реализуется ими во взаимосвязи с конституционными принципами функционирования бюджетной системы Российской Федерации как *единой* системы, имеющей своим предназначением эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, посредством которого происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти в Российской Федерации, и недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных

---

[49] Такое полномочие вовсе не является бюджетным, а целиком лежит в сфере налоговых правоотношений, и значит, никак не связано с реализацией самостоятельности бюджетов.

[50] Данное полномочие реализуется в бюджетном процессе на стадиях составления и утверждения проекта бюджета и, таким образом, дублирует право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

образований влечет необходимость осуществления бюджетного регулирования в целях сбалансирования этих бюджетов[51].

Следующий принцип построения бюджетной системы – это *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы* (ст. 30 БК РФ). Он означает, во-первых, закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетной системы за бюджетами бюджетной системы и, во-вторых, определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицита бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Существом данного принципа является пропорциональное распределение полномочий (компетенции) между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органами местного самоуправления и закрепление за ними необходимых для исполнения полномочий доходных источников. Опыт правильного распределения полномочий и источников требует самостоятельного рассмотрения и непосредственно связан с понятием фискального (бюджетного) федерализма.

В Российской Федерации распределение расходов по территориальному признаку в первую очередь связано с конституционными положениями о предметах ведения Российской Федерации, предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ[52]. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета в части полномочий по финансированию расходных обязательств, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, реализован Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[53]. Этим законом установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут передаваться последним для осуществления на основании закона.

Финансовое обеспечение переданных таким образом полномочий производителя за счет субвенций из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ. Аналогичный порядок установлен для отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Распределение доходных источников во исполнение принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами бюджетной системы утверждено БК РФ (гл. 7–9).

---

[51] См., напр.: Определение КС РФ от 13 июня 2006 года № 194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2006. № 5; Постановление КС РФ от 17 июня 2004 года № 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» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

[52] Ст. 71–73 Конституции Российской Федерации.

[53] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Принципы организации бюджетного процесса

Третьей группой принципов бюджетного права являются принципы организации бюджетного процесса, большинство из которых закреплено в БК РФ.

*Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средст*в согласно ст. 34 БК РФ означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

К сожалению, в настоящее время данный принцип не имеет какого-либо четкого методологического и методического наполнения, ввиду сложности и неопределенности категорий «эффективность» и «результативность»[54]. Исторический опыт показывает, что реализация принципа эффективности использования бюджетных средств связана со степенью специализации бюджетных расходов (кредитов). Степень специализации имеет диапазон от установления общей суммы расходов (абонемента), когда распорядитель свободен перераспределять средства в пределах строки в бюджете, до жестко установленного приказа осуществить соответствующие расходы по детализированным до последнего знака кодам бюджетной классификации[55]. Для достижения эффективности использования бюджетных средств специализация должна быть умеренной, бюджетные назначения должны рассматриваться не в качестве приказа, а в качестве разрешения произвести расход. В то же время чрезмерная свобода определения цели расходования бюджетных средств означает нанесение ущерба принципу адресного и целевого характера бюджетных средств.

В Российской Федерации на протяжении последних нескольких лет в рамках реформирования бюджетного процесса[56] реализуется концепция бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР). Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Основой концепции БОР является смещение акцентов в сторону бюджетного планирования, когда уже при формировании бюджета формулируются конкретные цели расходов и измеримые показатели (индикаторы), свидетельствующие о достижении цели, что предполагает повышение эффективности бюджетных расходов.

---

[54] Попытка вывести составные части и критерии эффективности была выполнена Е.А. Барыкиным: *Барыкин Е.А.* Финансово-правовое обеспечение эффективности исполнения расходных обязательств // Реформы и право. 2010. № 2. С. 3–7.

[55] См.: *Жез Г.* Указ. соч. С. 149–150.

[56] См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов закреплен в ст. 35 БК РФ и означает, что расходы бюджета не могут быть связаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части: субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы; средств целевых иностранных кредитов; добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан; расходов в соответствии с международными договорами; расходов за пределами Российской Федерации; отдельных неналоговых доходов, предлагаемых к отражению в бюджете с очередного финансового года.

Принцип совокупного покрытия реализуется сразу на стадии составления проекта бюджета. Существование бюджетных фондов[57] является известным отступлением от принципа совокупного покрытия расходов бюджета.

Принцип сбалансированности бюджета (бюджетное равновесие) закреплен в ст. 33 БК РФ и означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации дефицита бюджета.

Принцип сбалансированности можно представить как формулу баланса бюджета, которая содержит три параметра: доходы бюджета (Д), расходы бюджета (Р) и источники финансирования дефицита бюджета (ИФ). Соотношение будет следующее: Р = Д +/– ИФ. Источники финансирования дефицита могут иметь как положительное значение (поступления), так и отрицательное значение (выплаты).

Первоначально (до конца XIX в.) правильной формулой баланса бюджета считалось его «золотое сечение», т.е. равенство доходов и расходов: Р = Д. Новые экономические концепции (часто связанные с воззрениями Дж. Кейнса) изменили такой подход. Небольшой дефицит бюджета стал считаться полезным для развития экономики.

Современная формула баланса бюджета помимо идеи постоянного дефицита бюджета имеет в своей основе подход к учету средств бюджета с точки зрения метода начислений, когда не любое кассовое поступление в бюджет может быть отнесено к доходам и не любая выплата из бюджета является расходом. Дело в том, что многие кассовые поступления означают увеличение обязательств и активов (например, займы, доходы от реализации ценных бумаг и др.), а многие выплаты, наоборот, означают уменьшение

---

[57] В начале 90-х годов прошлого века в Российской Федерации существовала практика создания бюджетных фондов для некоторых вновь создаваемых ведомств в целях их развития. Существовали Федеральный экологический фонд, Фонд социального развития департамента налоговой полиции, Централизованный фонд социального развития Госналогслужбы, Фонд развития таможенной системы, Государственный фонд борьбы с преступностью. В настоящее время в федеральном бюджете существуют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, которые относятся к так называемым суверенным фондам. Эти фонды согласно ст. 96.9 и 96.10 БК РФ формируются за счет нефтегазовых доходов бюджета и доходов от управления средствами фондов.

обязательств и активов публично-правового образования, меняя баланс в положительную сторону (например, погашение кредита и др.). Необходимость в объективной картине и породила появление источников финансирования дефицита бюджета как одного из его параметров.

Большой ущерб для принципа сбалансированности бюджета – установление новых расходов бюджета в ходе исполнения бюджета (корректировка бюджета).

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов закреплен в ст. 32 БК РФ и подразумевает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета в обязательном порядке отражаются в соответствующих бюджетах.

Этот принцип связан с неписаным *принципом универсальности* бюджета, который означает соединение в нем всех публичных доходов и расходов. Принцип универсальности нашел свое отражение в легальном определении бюджета, согласно которому бюджет представляет собой форму (единственно возможную) образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения публичных задач. Существование децентрализованных публичных финансов является отступлением от принципа универсальности, и можно выделить прямую взаимосвязь между соблюдением принципа полноты (универсальности) бюджета и наличием твердой (сильной) власти центрального правительства. При слабом правительстве публичные финансы имеют тенденцию к децентрализации, идет постепенное отступление от принципа полноты бюджета.

Соблюдение принципа полноты бюджета связано с возможностью проведения контроля над поступлением доходов и осуществлением расходов. Объем децентрализованных, не нашедших отражения в бюджете публичных доходов и расходов непрозрачен и может быть проверен лишь при проведении мероприятий последующего контроля[58]. Доходы и расходы бюджета, напротив, в полном объеме подвергаются предварительному и текущему контролю.

Принцип достоверности бюджета установлен в ст. 37 БК РФ и означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Бюджет может быть достоверен только в том случае, если будут достоверны положенные в его основу расчеты и документы.

Бюджет – документ, обращенный в будущее. Он содержит прогностические оценки расходов, которые должны быть совершены в будущем финансовом году, а также оценку доходов, которые государство планирует собрать за тот же период. Поэтому полного совпадения прогнозных данных может не произойти, но публично-правовое образование имеет разнообразные средства обеспечить исполнение своего бюджета как по расходам, так и по поступлениям. В то же время, если параметры бюджета не будут соответствовать социально-экономической реальности, последствия исполнения нереалистичного бюджета не замедлят сказаться как в экономике, так и в социальной сфере.

---

[58] Такой контроль может иметь только выборочный характер.

Принцип прозрачности (открытости), или транспарентности (от англ. *transparency*), является выражением общеправового принципа гласности. Согласно ст. 36 БК РФ прозрачность означает обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также самих проектов бюджетов и процедур их утверждения, полноту и доступность иных сведений о расходах бюджетов, стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года. Утверждение секретных статей допускается только в составе федерального бюджета.

Реализация принципа прозрачности бюджета обеспечивается:

• открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

• наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;

• рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;

• формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

С точки зрения международных финансовых организаций фискальная прозрачность необходима для того, чтобы граждане, а также участники внутренних и внешних финансовых рынков могли правильно оценить текущее и будущее финансовое положение государства. Своевременное опубликование бюджетной документации помогает понять намерения правительства и в силу обратной связи поставить правительство в конструктивные рамки. В качестве аргумента за прозрачность выступает то, что она устанавливает своеобразную систему сдержек для необоснованных и ошибочных решений.

Существуют международные критерии определения прозрачности государственных финансов. В 1986 г. Международный валютный фонд выпустил «Руководство по государственной финансовой статистике», которое представляет собой комплекс концепций учета и классификации по государственным финансовым операциям. Руководство носит исключительно рекомендательный характер. В апреле 1998 года МВФ принял «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере»[59] (далее – Кодекс транспарентности), задуманный как пособие странам – членам МФВ в их стремлении к большей прозрачности в бюджетной сфере. Кодекс транспарентности также носит рекомендательный характер, охватывает более широкую область, нежели «Руководство по государственной финансовой статистике», и содержит четыре раздела: «Четкость функций и обязанностей», «Общедоступность информации», «Открытость процесса подготовки и исполнения бюджета и отчетности по бюджету» и «Гарантии достоверности».

Основное содержание вышеуказанных разделов заключается в следующем: государственный сектор должен быть ясно отличим от остальной эко-

---

[59] Режим доступа: http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf – Официальный сайт Международного валютного фонда (дата обращения: 09.12.2012).

номики, внутри государства должны быть четко определены роли в сфере управления; правовые нормы, регламентирующих выделение и расходование государственных средств; наличие полной и детальной информации о данных за два предшествующих бюджетных года и о прогнозах на два последующих года; публичное обязательство правительства о немедленном опубликовании налогово-бюджетной документации; бюджетная документация должна содержать не только текущие цифры, но и цели бюджетной политики, иные макроэкономические задачи, а также возможные факторы риска в сопоставимом виде. Форма бюджетных прогнозов должна облегчать анализ государственной политики в данной сфере и процедур отчетности или, иначе говоря, классификация бюджетных доходов и расходов должна соответствовать международным стандартам; должна существовать интегрированная система учета, позволяющая надежно оценить задолженность по различного рода платежам.

Кроме того, состояние информации о бюджетах подлежит независимому гласному контролю, в частности со стороны Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ.

В России вплоть до 50-х годов XIX в. сведения о государственных доходах и расходах были засекречен, и доступ к ним имели только министр финансов, комитет министров и император. В конце 50-х годов XIX в. Российская империя вследствие критики извне и внутри страны перестала практиковать бюджетную тайну. Предположительно из-за недоверия к финансовому положению государства Россия лишилась двух крупных иностранных займов в момент необходимости. Это заставило принять решение об опубликовании государственной росписи на 1862 год и последующие.

Вновь проблема прозрачности стала актуальна для Российской Федерации при возникновении «зачетов» в 1993–1998 гг. В то время сложилась ситуация, когда всевозможные неденежные формы расчетов с бюджетом искажали отчетность, делая непрозрачной как доходную, так и расходную часть бюджета. Доклад Центрального банка РФ от 17 сентября 1997 г. «О проблеме неплатежей в российской экономике и возможных путях ее решения»[60] содержал положение о том, что правительству следует проводить заимствования, не допуская нерыночных, неденежных способов оформления своей задолженности (в виде взаимозачетов, налоговых освобождений и т.д.), что сделает последнюю более прозрачной.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств содержится в ст. 38 БК РФ и означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Без полноценной реализации принципа адресности и целевого использования невозможно говорить об эффективности и результативности бюджетных расходов. Действия, приводящие к нарушению адресности бюджетных средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при их выделении, являются нарушением бюджетного законодательства и при наличии состава правонарушения влекут административную и уголовную ответственность.

---

[60] См.: Вестник Банка России. 1997. № 61.

Главная проблема, связанная с реализацией принципа адресного и целевого характера бюджетных средств, заключается в необходимости ясного и недвусмысленного формулирования цели их выделения. Как правило, органы государственного финансового контроля для определения цели применяют коды бюджетной классификации, по которой доведены те или иные лимиты ассигнований и объемы финансирования. При отсутствии ограничения кодами бюджетной классификации средства, выделенные, например, на оплату электроэнергии, возможно направить на оплату капитальных расходов либо на выплату заработной платы. Однако сложившаяся на сегодняшний день арбитражная практика в целом позволяет сформулировать точку зрения судов таким образом, что наказуемым является недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства. Если же цель достигнута, но она сопровождалась неправомерными действиями, то, по мнению судов, «должностные лица могут быть привлечены к ответственности только за нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года “О бухгалтерском учете”»[61].

Принцип подведомственности расходов бюджетов закреплен в ст. 38.1 БК РФ и означает, что получатели бюджетных средств вправе принимать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от того главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств (ГРБС) не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям (РБС) и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей.

Следствием принципа подведомственности является тот факт, что у получателя бюджетных средств может быть только один вышестоящий РБС и ГРБС. Передача ассигнований с целью направить их в адрес какого-либо неподведомственного получателя средств может происходить только через корректировку сводной бюджетной росписи, в ходе которой ассигнования перераспределяются между ГРБС.

Перечень получателей, РБС и ГРБС федерального бюджета в соответствии с ведомственной подчиненностью имеется в сводном реестре, который ведется Федеральным казначейством. Включение в такой перечень означает право получателя (распорядителя) бюджетных средств на открытие соответствующего лицевого счета в органе Федерального казначейства.

Этот принцип, установлен в ст. 38.2 БК РФ и означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета[62]. Этот принцип, как и принципы единства бюджета и единства

---

[61] См.: *Евтеева М.Ю.* О разрешении споров, связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета (из практики Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа) // Вестник ВАС РФ. 2001. № 12.

[62] За исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

бюджетной системы, является формой отражения в бюджетном процессе конституционного принципа единства государства. Принцип единства кассы стал реализовываться в нашей стране еще в XIX в. для обеспечения «большей сохранности денег и правильности их выдачи», так как «чем меньше касс, тем меньше случаев расхищения»[63].

Известно централизованное и децентрализованное исполнение бюджетов, в зависимости от наличия единства кассы. И.Х. Озеров считал движение от децентрализованного способа исполнения бюджета к централизованному как восходящее и эволюционное, имеющее три этапа[64]. Первый этап характеризуется тем, что кассы по сбору доходов и совершению расходов созданы по отдельным ведомствам; второй этап – централизацией всех касс в руках одного ведомства – министерства финансов; третий этап (наиболее совершенный) – созданием банковской системы государственных касс[65]. Развитие кассового устройства в дореволюционной России остановилось на втором этапе, т.е. на централизации всех касс в едином ведомстве.

В Российской Федерации единство кассы законодательно утверждено с 1998 г.[66] Сегодня единство кассы выражается в существовании единого счета для каждого бюджета бюджетной системы, открытого в Банке России. Однако иногда банковский способ исполнения бюджета в России противопоставляется казначейскому, при этом последний способ выступает как безусловно прогрессивная альтернатива банковскому исполнению бюджетов. Такая точка зрения получила широкую общественную поддержку по итогам провальной финансовой политики начала 1990-х годов, когда после развала Госбанка СССР исполнение бюджета осуществлялось через многочисленные коммерческие банки на расчетных счетах, открываемых бюджетными учреждениями самостоятельно. Подобная децентрализация имела следствием абсолютную непрозрачность исполнения бюджета и многочисленные злоупотребления, регулярно приводящие к неисполнению запланированных бюджетом доходов и расходов.

Схема, существовавшая при такой организации исполнения бюджета, была такова, что Минфин России, перечисляя в начале года (или по мере поступления доходов) денежные средства на банковские счета бюджетополучателей, уже не имел доступа к этим средствам, в результате чего был вынужден брать кредиты у коммерческих банков на покрытие кассового разрыва при исполнении бюджета. Такие кредиты породили колоссальную кредиторскую задолженность государства. В то же время широко раздавались бюджетные ссуды, которые долгие годы спустя отражались в составе государственного долга в качестве дебиторской задолженности. Одновременно отдельные распорядители и получатели бюджетных средств, используя предоставленную свободу в отношении распоряжения счетом по учету бюджетных средств, направляли данные средства отнюдь не на запланированные в бюджете расходы, «забывая» платить по заключенным договорам на поставку товаров,

---

[63] О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. С. 2.

[64] См.: *Озеров И.Х.* Финансовое право: курс лекций, читанный в Московском университете. М., 1905. С. 38.

[65] Там же.

[66] См. ст. 215 БК РФ в первоначальной редакции (в настоящее время утратила силу).

работ и услуг для государственных нужд. В результате появился еще один вал кредиторской задолженности, позднее частично опосредованный в виде судебных решений о взыскании тех или иных сумм из бюджета.

Разумеется, обойтись в современных условиях без участия банков при исполнении бюджета невозможно, а банковское и казначейское исполнение бюджета в реальности в чистом виде не существует, являясь смешанным с большей или меньшей долей банковского участия. Значение имеет соблюдение (или несоблюдение) принципа единства кассы.

В качестве примера последовательно реализованного принципа единства кассы можно привести кассовое устройство Франции, хотя на сегодняшний день благодаря современным банковским технологиям в Российской Федерации и многих иных странах функционирование единого счета бюджета осуществляется не менее эффективно, чем во Франции. При этом наименование «казначейская система исполнения бюджета» впервые употреблялось именно по отношению к исполнению бюджета Франции[67]. Во Франции все платежи осуществляются с контокоррентного (активно-пассивного) счета Государственного казначейства. Система бюджетного учета во Франции построена таким образом, что ежедневно остатки на счетах подразделений Государственного казначейства Франции перечисляются на единый счет, что позволяет министру финансов иметь оперативный (ежедневный, еженедельный, ежемесячный) отчет о состоянии государственной кассы. Центральный казначейский счет открыт в Банке Франции, ликвидностью средств на котором управляет агентство «Франс-Трезор», организованное как отдельный департамент Министерства экономики, финансов и промышленности Франции[68].

При исполнении федерального бюджета Федеративной Республики Германия все доходы и расходы федерации также принципиально проводятся через центральный счет федерации, который ведет Главная федеральная касса, созданная при федеральном министерстве финансов. Главная федеральная касса возглавляет систему федеральных касс.

Исполнение бюджета Австралийского Союза организовано таким образом, что каждое агентство (орган исполнительной власти, подчиненный федеральному правительству) имеет максимальную свободу действий. В частности, агентства наделены полномочиями самостоятельно открывать банковские счета как для внутриведомственных расходов (ведомственные счета), так и для выполнения уставных задач (управляемые счета). Кроме того, счета агентств подразделяются на счета доходов и расходов. При этом финансирование на внутриведомственные расходы доводится до агентств в виде единой суммы, которую возможно перераспределять любым образом. В прошлом агентства получали проценты по остаткам на их ведомственных счетах и выплачивали штраф в случае расходования остатка по счету (сегодня в Австралии практика выплаты процентов по остаткам прекращена). Однако все остатки на банковских счетах агентств в конце каждого рабочего дня переводятся на официальный государственный счет, открытый Департа-

---

[67] См.: *Федяевский К.К.* Исполнение бюджета в капиталистических странах. М., 1939. С. 84.

[68] См.: *Прокофьев С.Е.* Казначейская система исполнения бюджета // Бюджет. 2003. № 6. С. 58.

менту финансов в Резервном банке Австралии. Таким образом, в Австралии также реализован принцип единства кассы.

Японский юрист Е. Ода принцип единства казначейства (кассы), предполагающий концентрацию всех финансовых ресурсов в едином казначействе, называет одной из важнейших гарантий единства бюджета[69].

Сущность принципа единства кассы объяснена В.А. Лебедевым, по словам которого единство кассы заключается в том, что «все государственные суммы стекаются в кассы, подведомственные министерству финансов, что дает возможность быстро узнать, сколько имеется средств в казне государства, а это много содействует безостановочному удовлетворению расходов. Замедление платежей, связанное с централизацией касс, неважно в сравнении с ясностью и правильностью всего денежного движения, обеспечиваемого единством кассы»[70]. За прошедшее столетие в данной формулировке мало что изменилось. Следует лишь оговориться, что в современных условиях господства безналичного денежного обращения и информационных технологий замедление платежей, связанное с единством кассы, отсутствует.

Характеризуя единство кассы, надо сказать о необходимости соблюдения сформулированного В.А. Лебедевым правила о том, чтобы не было соединения в одном лице хранения и распоряжения деньгами: 1) «никто не может хранить государственные деньги, если он не назначен на то от министерства финансов»; 2) «кто имеет на руках государственные деньги, тот не имеет права самостоятельно расходовать их»; 3) «кто имеет право распоряжаться деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их»[71]. Такое построение правоотношений между участниками исполнения бюджета также означает реализацию принципа единства кассы.

Основным признаком, позволяющим говорить о наличии единства кассы при исполнении бюджета, является существование единого счета, на который зачисляются доходы и с которого осуществляются расходы бюджета. Фактически у бюджета может быть несколько счетов, один из которых основной (единый). а остальные – технические (транзитные), не имеющие переходящего остатка.

Мировая практика подтверждает преимущество централизованного типа исполнения бюджета (на основе принципа единства кассы) над децентрализованным. В качестве основных преимуществ можно назвать:

• наличие у правительства актуальной (ежедневной) информации о состоянии кассы (счетов) государства;

• наличие информации о движении средств по счетам бюджета, достоверное знание о сумме доходов бюджета, поступивших в любой период, и для федеративного государства – о сумме поступивших доходов в нижестоящие бюджеты;

• возможность правительства заранее прогнозировать кассовые разрывы при исполнении бюджета;

• полную прозрачность в отношении финансовых потоков, возникающих при исполнении бюджета.

---

[69] См.: *Козырин А.Н.* Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. М., 1998.

[70] *Лебедев В.А.* Финансовое право: учеб. М., 2000. С. 149.

[71] Там же.

Источники бюджетного права. Бюджетное законодательство

Источниками бюджетного права России как подотрасли права являются нормативные правовые акты, содержащие *нормы бюджетного права*.

Источники бюджетного права по уровню правового регулирования можно разделить на *конституционные*[72], *международные договоры*, *бюджетное законодательство*, *иные законы* и *подзаконные нормативные правовые акты* (указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты, издаваемые в пределах компетенции финансовым органом, Федеральным казначейством, главными администраторами бюджетных средств в связи с осуществлением ими своих бюджетных полномочий). Акты, содержащие нормы бюджетного права, могут принимать органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также ЦБ РФ, например, утверждая план банковских счетов.

Отдельно следует сказать об актах (постановлениях и определениях) Конституционного Суда РФ, которому, по мнению некоторых ученых, присуще негативное правотворчество[73]. КС РФ действительно вынес ряд актов, существенно повлиявших на развитие бюджетного права[74]. Однако полномочием непосредственно создавать нормы права КС РФ не обладает, это компетенция уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти. Можно говорить лишь о том, что КС РФ, отменяя ту или норму, изменяет ткань правового регулирования, т.е. занимается правотворчеством.

Бюджетное законодательство в узком смысле состоит из двух звеньев: 1) из *постоянно действующего закона о финансах*, в котором закрепляются основные понятия, принципы, процедуры и полномочия участников бюджетной деятельности[75]; 2) принимаемых в соответствии с ним *ежегодных*

---

[72] Статьи 71 и 72 Конституции РФ определяют компетенцию Российской Федерации и сферу совместной деятельности Российской Федерации и ее субъектов в области бюджета, а в ее ст. 101, 104, 106, 114 и др. установлен порядок рассмотрения и утверждения бюджета.

[73] См.: *Лазарев Л.В., Морщакова Т.Г., Страшун Б.А.* Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М., 2005; *Туманов Д.* К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6; *Мелихов А.И.* Правовые позиции Конституционного Суда как источник конституционного права // Российский судья. 2005. № 8 и др.

[74] См., напр.: постановления КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности 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» (Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4); от 17 июня 2004 г. № 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» (СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803); от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215[1] Бюджетного кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 400) и др.

[75] Для Российской Федерации таким законом является Бюджетный кодекс РФ, во Франции имеется Органический (конституционный) закон от 1 августа 2001 г. «О финансовых законах», в Германии многие положения о финансах вошли непосредственно в Основной закон (Конституцию) и т.д.

законов о бюджете, к которым относятся федеральные законы о федеральном бюджете, государственных внебюджетных фондах[76], законы о бюджетах субъектов РФ, о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондах субъектов РФ и акты о бюджете представительных органов местного самоуправления. Ежегодно принимаются также *законы и акты об утверждении отчетов об исполнении всех принятых бюджетов.*

На самом деле акты представительных органов местного самоуправления законами не являются, но в соотвествии с БК РФ также отнесены к бюджетному законодательству (ст. 2 БК РФ).

В законе о бюджете как исключение могут содержаться «бюджетные наездники», т.е. нормы, затрагивающие права и обязанности участников бюджетного процесса, интересы граждан и юридических лиц. Однако основой бюджета является свод цифровых показателей финансового плана. Все иное имеет факультативный характер и связано с конъюнктурными факторами.

Следует вспомнить германский принцип ограничения содержания закона о бюджете, в соответствии с которым в ежегодный закон о бюджете разрешается включать лишь те положения, которые «касаются доходов и расходов Федеративной Республики и распространяются на период времени, соответствующий действию закона о бюджете»[77]. Аналогично в соотвествиии с Ордонансом Франции от 2 января 1959 г. № 59–2 «никакая дополнительная статья, никакая поправка в проект финансового закона не может быть предложена, кроме таких, которые направлены на ликвидацию или реальное сокращение расхода, на создание или увеличение дохода или на обеспечение контроля за государственными расходами». Такая чистота бюджета успешно обеспечена практикой Конституционного суда Республики Франция[78].

Точно так же полномочия участников бюджетного процесса в Российской Федерации регламентируются нормами, содержащимися в БК РФ, но не ежегодным законом. И.Х. Озеров по данному поводу заметил, что бюджет не есть акт материального законодательства: он не создает новых положений, а дает только цифры[79].

Помимо постоянно действующего закона о финансах (БК РФ) и ежегодных законов о бюджете и об утверждении отчетов об исполнении бюджетов, нормы бюджетного права содержатся в целом ряде иных законов. Всю совокупность законов, регулирующих бюджетные правоотношения, можно назвать бюджетным законодательством в широком смысле.

Правовые нормы, связанные с бюджетным контролем, содержатся в Федеральным законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

---

[76] ПФ РФ, ФФОМС РФ и ФСС РФ.

[77] Бюджетная система Федеративной Республики Германия. Бонн, 1994. С. 15.

[78] См.: Основные принципы государственной финансовой системы во Франции: 2-е изд. М., 1993. С. 31.

[79] См.: *Озеров И.Х.* Указ. соч. С. 11.

Нормы, связанные закупками товаров, работ и услуг для публичных нужд имеются одновременно в БК РФ и ГК РФ, а также в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

Статус разных видов государственных и муниципальных учреждений регулируют ГК РФ, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (для бюджетных учреждений), Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (для автономных учреждений). В БК содержатся нормы, касающиеся казенных учреждений.

Появление, изменение и дополнение законов, регулирующих бюджетные правоотношения, происходило и происходит в рамках бюджетной реформы, о которой следует сказать подробнее.

Реформа бюджетного законодательства. Границы бюджетной реформы

Начало бюджетной реформы в Российской Федерации связано с преобразованием СССР в Российскую Федерацию[80]. Бюджетная реформа представляет собой ядро более масштабной финансовой реформы, непосредственно связана с административной и военной реформами, а также иными преобразовательными процессами.

Например, направления бюджетной реформы по внедрению программно-целевого метода бюджетного планирования и по инвентаризации расходных обязательств государства полностью соответствуют документам административной реформы. В них указано, что в органах исполнительной власти должны быть внедрены принципы и процедуры управления по результатам[81], что может быть достигнуто через реализацию бюджетной реформы. В качестве основного направления административной реформы названа разработка ключевых измеримых показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти, что соответствует задачам бюджетной и военной реформ.

Окончание бюджетной реформы определить невозможно, так как после реализации очередных задач и достижения поставленной цели в бюджетной сфере неизбежно возникают новые задачи. Такие задачи связаны, во-первых,

---

[80] Правопреемство Российской Федерации по отношению к СССР подтверждается целым рядом очевидных обстоятельств, среди которых членство в Совете Безопасности ООН, принятие на себя внешних долгов СССР, ответственность по многочисленным претензиям к СССР со стороны экс-союзных государств и иных субъектов международного права.

[81] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренные распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р.

с внутренними потребностями развития Российской Федерации и, во-вторых, с глобальными вызовами, на которые необходимо давать адекватный ответ. Процессы гармонизации правил и процедур, происходящие в мировом масштабе (в основном, под влиянием МВФ) требуют изменений подхода к бюджетному контролю, учету, отчетности бюджета, а возникновение новых межгосударственных интеграционных объединений[82] ставит вопросы о регулировании бюджетных отношений на наднациональном (надгосударственном) уровне. Постоянными движущими факторами российской бюджетной реформы являются накопление отечественного опыта и потребность в освоении и внедрении новых технологий.

В чем заключается бюджетная реформа в России? Реформирование в бюджетной сфере (начиная с 1991 г.) следует разделить на несколько параллельных направлений: изменение законодательства, реформирование межбюджетных отношений и реформирование бюджетного процесса, которые могут быть рассмотрены по отдельности. В рамках этих преобразований реформировался бюджетный контроль, бюджетная классификация,, бюджетный учет и отчетность. Указанные выше направления бюджетной реформы взаимосвязаны, так как изменения в бюджетном законодательстве появляются как следствие совершенствования бюджетного устройства, бюджетного процесса и других институтов бюджетного права.

Нормативная составляющая бюджетной реформы

Непрерывное реформирование бюджетного законодательства происходит до настоящего времени. Отмечено, что из первоначальной редакции БК РФ продолжают действовать только три статьи: ст. 4 «Бюджетное законодательство и нормы международного права», ст. 37 «Принцип достоверности бюджета», ст. 307 «Введение в действие настоящего Кодекса». БК РФ содержит значительный объем отмененных и вновь введенных статей, сложную нумерацию, что позволяет ставить вопрос не о внесении очередных изменений, а об изложении БК в новой редакции[83].

Любопытно, что предприняты меры для защиты БК РФ от изменений несистемного, хаотичного характера. В 2013 г. в БК РФ, а также в Налоговый кодекс РФ включена норма, согласно которой внесение изменений в эти кодексы, а также приостановление, отмена и признание утратившими силу их отдельных положений осуществляются *отдельными* федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты[84].

Изменения и дополнения, внесенные в БК РФ, в первую очередь связаны с развитием всех направлений бюджетной деятельности, а также с распространением *действие БК РФ на все более широкий круг правоотношений*.

Например, в БК РФ были включены:

---

[82] Союз Беларуси и России, Евразийский экономический союз (ЕврАзЭС) и созданный в его рамках Таможенный союз.

[83] *Артюхин Р.Е.* Вопросы развития бюджетного права // Публичные финансы и финансовое право. М., 2012. С. 183.

[84] Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ.

• в 2004 г. – новая глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоупраления при введении временной финансовой администрации»[85];

• в 2005 г. – новая глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»[86];

• в 2007 г. – новый раздел 25.1 «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности», который состоит из двух глав: 25.1 «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности» и 25.2 «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности Российской Федерации»[87].

Кроме того, с 1 января 2008 г. утратил силу Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» с одновременным переносом его содержания в главу 4 БК РФ[88].

Просматривается перспектива расширения сферы правового регулирования БК РФ, связанная с его распространением на всех субъектов, которые охватываются понятием сектора государственного управления. Согласно рекомендациям МВФ по статистике государственных финансов, в отчетность по операциям сектора государственного управления следует включать все государственные единицы и все нерыночные некоммерческие организации (далее – НКО), контролируемые и в основном финансируемые государственными единицами.

Такие НКО с правовой точки зрения являются негосударственными структурами, однако считается, что они проводят государственную политику и фактически представляют собой часть органов государственного управления. При проведении некоторых мер государственной политики органы государственного управления могут использовать некоммерческие организации, а не государственные учреждения. Примеры можно найти в обалсти научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, здравоохранении, безопасности, охране окружающей среды, образование. НКО, согласно рекомендациям МВФ является подконтрольной, если государственные органы определяют ее общую политику или программу деятельности, например, через право назначать руководителей или за счет использования финансовых рычагов. Признаком контролируемых НКО выступает реализация ими товаров, работ или услуг по нерыночным ценам[89].

Имеет место и обратный процесс – *очищение БК РФ от правовых норм, не связанных с бюджетными правоотношениями*, исключение коллизий. Яркий пример такого процесса – долгожданные изменения и дополнения,

---

[85] Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ.

[86] Федеральный закон от 27.12.2005 № 197-ФЗ.

[87] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

[88] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

[89] Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. – Manual on government finance statistics. Washington, 2001. URL http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf , (дата обращения 15.01.2014).

внесенные в 2013 г. в часть четвертую БК РФ, которая получила новое название «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения»[90].

Новая редакция четвёртой части БК РФ устранила противоречия, связанные с применением уголовной и административной ответственности за нарушения в бюджетной сфере. В частности, прежняя редакция БК содержала 18 ссылок на Кодекс об административных правонарушениях РСФСР, который утратил силу еще в 2002 г. Действовавшая с 2002 г. по 2013 г. редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) устанавливала ответственность только за три из 18 видов нарушений бюджетного законодательства, указанных в БК РФ[91]. Сегодня данная ситуация исправлена: в КоАП включены все недостающие нормы, которые одновременно исключены из БК РФ.

После внесения изменений в часть четвертую БК РФ очевидных коллизий и пробелов в нем не остается и его содержание вполне адекватно требованию системности законодательства, не вступает в противоречие с иными законами и нормативными правовыми актами.

Из числа других законов (кроме БК РФ) следует назвать несколько важнейших, в которых отразились проводимые реформы в бюджетной сфере. Прежде всего очередной этап *реформы бюджетного контроля* завершился принятием нового Федерального закона от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации», который заменил действующий прежде одноименный Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ. Вновь принятый закон был разработан вместе с Федеральным законом от 23 июня 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ранее был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований». Кроме этих законов элементы бюджетного контроля в части полномочий парламента регулирует еще один недавно принятый Федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле». В целом положения вышеуказанных законов вобрали в себя содержание Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 г. на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). В целом развитие бюджетного контроля характеризуется переходом от проверки правомерности и достоверности проведенных операций к проверке (аудиту) эффективности использования бюджетных средств, проверяется и оценивается достигнутый результат.

Вопросы формирования расходов бюджета и его последующего исполнения непосредственно связаны с реформой *закупок товаров, работ и услуг для публичных нужд*. Законодательство Российской Федерации о публичных закупках основано одновременно на положениях БК РФ и ГК РФ. Итоги реформирования в данной сфере отразились в принятии Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок това-

---

[90] Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ.

[91] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Основания для применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства и правонарушения в бюджетной сфере // Финансовое право. 2007. № 2; *Он же*. Комментарий к части четвертой Бюджетного кодекса РФ / Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2002.

ров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон о контрактной системе), который заменил действующий ранее федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Принципиальным отличием вновь принятого закона от действовавшего прежде является то, что теперь урегулированы все этапы публичных закупок: планирование; определение поставщиков (подрядчиков); заключение контракта от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования; особенности исполнения этих контрактов; мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок. Задача, которую следует решить в ближайшем будущем, заключается в интеграции бюджетного процесса и процедуры государственных закупок, во взаимной оптимизации этих процессов.

Завершение очередного этапа *реформы сектора публичных учреждений* связано с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», которым были внесены изменения в ГК РФ, федеральный закон «О некомерческих организациях» и в ряд других законов, регулирующих отраслевые особенности публичных учреждений. Ранее бы принят Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Публичные учреждения, будучи участниками бюджетного процесса, непосредственно реализуют бюджетную деятельность как по осуществлению расходов, так и по мобилизации доходов бюджетов. Первоначально (на момент начала бюджетной реформы) существовал только один вид учреждений, основанных на публичной (государственной или муниципальной) собственности – бюджетные учреждения. После проведенной реформы появилось три вида публичных учреждений: казенные учреждения, бюджетные учреждения и автономные учреждения. При этом казенные учреждения соответствуют тем бюджетным учреждениям, которые существовали до начала преобразований, а новые бюджетные учреждения представляют собой переходную форму для тех учреждений, которые не вполне вписываются в образ, определенный для казенных или автономных учреждений.

Разница между тремя видами учреждений заключается главным образом в степени свободы по отношению к своему учредителю – Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию. Наибольшей свободой обладает автономное учреждение, которое вправе самостоятельно открывать расчетные счета в коммерческих банках и осуществлять бухгалтерский учет по правилам, установленным для организаций производственно-хозяйственной сферы. Учредители не несут субсидиарной ответственности по обязательствам автономных и бюджетных учреждений. Бюджетные учреждения уже не наделены правом открытия банковских счетов, и осуществляют свою деятельность с использованием лицевых счетов открытых им в органах Федерального казначейства. Однако жесткий контроль в отношении бюджетных учреждений отсутствует, они вправе маневрировать своими расходами в пределах общего остатка на лицевом счете. По обязательствам казенных учреждений субсидиарная ответственность учредителя сохраняется, казенные

учреждения осуществляют свою деятельность с использованием лицевых счетов, открытых им в органах Федерального казначейства, на основании бюджетной сметы, которая является сводом установленных им лимитов по принятию обязательств в разрезе кодов бюджетной классификации.

Казенными учреждениями, как правило, являются органы публичной власти, а бюджетными и автономными – учреждения науки, культуры, искусства, образования, здравоохранения.

Планируемый результат реформы публичных учреждений заключался в повышении их конкурентоспособности и устранении ситуации, связанной с возникновением задолженности учредителя по обязательствам публичных учреждений. Об итогах данной реформы говорить пока сложно, так как она еще в процессе реализации.

Еще одно направление бюджетной реформы, которое можно увидеть через призму законодательной деятельности, это *реформирование государственного стратегического планирования*. Бюджет по своему существу является финансовым планом, который составляется для реализации общего государственного стратегического плана (народно-хозяйственного плана, плана социально-экономического развития) и играет вторичную роль по отношению к стратегическому плану. При отсутствии системы стратегического планирования бюджет выполняет несвойственные ему функции[92]. Понимание данной проблемы нашло отражение в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», которым была предусмотрена подготовка и внесение в Государственную думу РФ проекта федерального закона о государственном стратегическом планировании. Этот закон должен предусматривать координацию стратегического управления и мер бюджетной политики[93]. Одним из базовых документов государственного стратегического планирования в законопроекте называется долгосрочная бюджетная стратегия.

Изменения в бюджетном законодательстве, как правило, являются следствием реализации проводимой Президентом и Правительством РФ бюджетной политики.

Реформирование межбюджетных отношений. Реформирование бюджетного процесса

Следующим вслед за изменением законодательства аспектом бюджетной реформы выступает совершенствование межбюджетных отношений. Бюджетная система Российской Федерации в силу ее федеративного территориального устройства имеет сложный характер[94]. Субъекты РФ неоднородны, в

---

[92] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9; *Он же*. Правовая форма бюджетной политики // Очерки бюджетно-правовой науки современности. М., Харьков, 2012. С. 27–44.

[93] На момент подготовки монографии законопроект «О государственном стратегическом планировании» находится на рассмотрении в Государственной думе и доступен на ее официальном сайте: URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=143912-6 (дата обращения 15.01.2014).

[94] Субъекты, составляющие Российскую Федерацию, перечислены в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

составе Российской Федерации имеются национальные республики, а также различные по масштабам края, области, автономные области и автономные округа, города, имеющие особый статус, – Москва и Санкт-Петербург. Также в силу исторических и географических причин субъекты РФ неравны экономически. Некоторые из них имеют достаточную или даже избыточную доходную базу для покрытия собственных расходов и могут даже служить донорами для других субъектов РФ, иные бюджеты не могут покрыть свои расходы без помощи федерального бюджета. Выравнивание уровня доходного обеспечения всех бюджетов, обеспечение стабильности и сбалансированности бюджетной системы в целом – задачи, постоянно стоящие на повестке дня. Все сказанное выше касается и местных бюджетов, которые находятся в сложных отношениях как с органами власти субъекта РФ, на территории которого они расположены, так и с органами федеральной власти. Кроме того, в бюджетную систему Российской Федерации как самостоятельные элементы входят также социальные бюджеты: Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Федеральный фонд социального страхования и территориальные социальные фонды.

В советский период существовал государственный бюджет СССР, который включал в себя государственные бюджеты союзных республик, союзный (центральный) бюджет и бюджет социального страхования. Эта системы имела иерархический характер и была строго бездефицитна. После распада Союза ССР баланс бюджетной системы был разрушен и ее пришлось воссоздавать заново уже на условии значительно большей, чем в Союзе ССР, самостоятельности каждого бюджета[95].

Опыт реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации представляется ценным источником информации для организации такого рода деятельности и отразился в следующих программных документах:

• в период с 1999 по 2001 г. – в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862. Этот документ ознаменовал переход от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ к единым правилам ее распределения. Была начата работа по закреплению расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы;

• в период с 2002 по 2005 г. – в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584. В этот период реформа была направлена на устранение противоречия между высокой децентрализацией бюджетных ресурсов и излишней централизацией налогово-бюджетных полномочий. Была отмечена незавершенность становления местного самоуправления. В ходе реализации программы было завершено разграничение расходных полномочий между федеральной властью, регионами и местными органами власти. Значительно сокращена практика делегирования федеральных полномочий субъектам РФ и муниципальным образованиям без предоставления адекватных источников их финансового покрытия;

---

[95] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. 2011. № 3–4. С. 115–135.

• в период с 2006 по 2008 г. – в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р. В этот период происходило дальнейшее повышение качества управления публичными финансами и эффективности бюджетных расходов.

Характерно, что в этот и последующие периоды межбюджетные отношения реформировались вместе с бюджетным процессом. Такая интеграция произошла в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Реформирование реализовывалось на федеральном, региональном и местном уровнях;

• в период с 2010 по 2013 г. – в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р. Уже из названия данного программного документа видно, что реформирование «спустилось» на субфедеральный уровень, совершенствуя вопросы оказания услуг публичной властью.

Перечисленные программные документы служили основой для принятия региональных документов. Также была начата разработка российского кодекса лучшей практики для субъектов РФ и муниципальных образований в сфере управления региональными и муниципальными финансами, который включает наиболее совершенные инструменты этой деятельности. Реформа строится на основе не только российского опыта, но и опыта разных стран как с федеративным, так и с унитарным государственным устройством, как с романо-германской, так и с англосаксонской правовой системой. В числе стран, опыт которых изучен, – Австрия, Австралия, Индия, Канада, Аргентина, Мексика, США, Бельгия, Германия, Швейцария, Франция, Италия, Испания, Дания, Норвегия, Швеция, страны Центральной и Восточной Европы, Великобритания, Япония, Новая Зеландия[96].

Еще один аспект бюджетной реформы можно увидеть через изменение бюджетного процесса. Реформирование бюджетного процесса было сосредоточено главным образом на повышении эффективности (результативности, экономности) бюджетных расходов, а также на совершенствовании бюджетного планирования. В рамках реформирования бюджетного процесса появились такие новые инструменты бюджетного планирования, как расходные обязательства, целевые программы, суверенные фонды, существенно реорганизована бюджетная классификация, произошел переход на трехлетний бюджет. Опыт реформирования бюджетного процесса также основан на лучшей мировой практике, переработанной с учетом отечественных условий, и отражен в следующих программных документах:

Концепции единого казначейского счета, одобренной распоряжением Правительства РФ от 23 января 2000 г. № 107-р. Данный документ связан с созданием единого казначейского счета бюджетов;

---

[96] См. официальный сайт Минфина России: http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/best_practices/ (дата обращения 25.11.2013).

Упомянутой выше Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 годах;

Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р. Здесь на базе достигнутого уровня управления бюджетом ставятся более сложные задачи: увязывание стратегического планирования с бюджетным планированием, использование всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, таможенных, тарифных и т.д.), применяемых для достижения целей государственной политики;

Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренной распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р, в рамках которой продолжается создание системы «электронный бюджет».

История бюджетных реформ в России

Современная бюджетная реформа является продолжением длительной эволюции бюджетного дела в России. Всякий раз реформа государственных финансов происходила в России как реакция на внешние вызовы, своего рода адаптация к меняющимся условиям.

Отсчет заметных с позиции сегодняшнего дня бюджетных реформ в России можно начать с эпохи Петра Великого. В 1708 году было изменено территориальное устройство России: она была разделена на губернии[97] во главе с генерал-губернаторами, а в 1717 г. вместо пестрой системы приказов были учреждены новые центральные органы власти – девять коллегий, три из которых занимались финансами. За каждой из губерний была закреплена доля общегосударственных расходов на армию, флот, дипломатию. Для этого доходы и расходы были централизованы на уровне губернаторов, т.е. доходы, собранные в губерниях, сразу здесь же использовались[98]. Возможно, это была попытка ввести единство кассы на региональном уровне, «слить государственные доходы и расходы»[99]. Составлялись и общегосударственные росписи, но эта деятельность не носила систематического характера. Реформы Петра можно назвать масштабной модернизацией, начало которой положили военные потребности.

Вопросы единства государственной росписи (бюджета) решались в ходе следующей значимой реформы, которая датируется 1801–1811 гг.[100] В 1802 г. были учреждены Кабинет министров и министерства, в том числе Министерство финансов, на которое было возложено кроме прочего регулярное составление государственной росписи доходов и расходов. Данная реформа связана с именем выдающегося государственного деятеля той эпохи Михаила Михайловича Сперанского, которому принадлежит такой письменный па-

---

[97] Первоначально появилось восемь губерний очень большого размера.

[98] *Синицын Н.А.* Бюджетное право дореволюционной России. М., 1998. С. 18.

[99] *Болтинова О.В.* Бюджетное право. 2013.

[100] *Синицин Н.А.* Указ соч. С. 20.

мятник, как План финансов, представляющий собой план государственных преобразований в финансовой сфере.

Бюджетные правила, единство кассы и гласность бюджета появились в России со следующими масштабными государственными преобразованиями около 1862 г. Бюджетная реформа в этот период связана с именем государственного контролера Валериана Алексеевича Татаринова. Комиссией под его руководством были разработаны Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, утвержденные в 1862 г. В том же году было принято решение о всеобщей гласности государственной росписи доходов и расходов. Разработанный Татариновым план преобразований финансовой системы включал контроль за неукоснительным исполнением государственных смет и введение единства кассы, для чего все государственные доходы были сосредоточены в кассах государственного казначейства, откуда производились и расходы[101].

Следующий период значимых изменений в бюджетном деле в России также прошел в рамках общей реформы государственного устройства. В 1906 г. было избрано первое представительное учреждение – Государственная дума, которая была наделена законодательной властью. Государственной думе были переданы полномочия обсуждать и утверждать бюджетные статьи (за исключением военных и некоторых иных расходов). Именно с этого момента в России государственную роспись доходов и расходов следует именовать бюджетом.

В советский период развития бюджетного дела к результатам предыдущих реформ добавился новый элемент – включение бюджета в систему государственных планов. В экономических концепциях может по-разному оцениваться соотношение государственного планирования и рыночной конкуренции. Однако плановую сущность бюджета отрицать невозможно, бюджет сам является планом финансовой деятельности государства (публично-правового образования). Государственный бюджет Союза ССР базировался на ежегодно утверждаемых показателях народно-хозяйственного плана, которые имели натуральное выражение. Бюджетное и народно-хозяйственное планирование представляли собой два тесно связанных и взаимно обусловленных процесса, протекающих одновременно. Начиная с 1956 г. обсуждение и утверждение народно-хозяйственного плана и бюджета происходили на одной сессии Верховного Совета СССР[102]. Можно прогнозировать, что сходными отношениями будут связаны процесс государственного стратегического планирования и бюджетный процесс, с которыми должны быть сопряжены процедуры государственных закупок.

Бюджетная реформа в постсоветский период разделился на несколько хронологически последовательных этапов, связанных с достижением разных целей.

---

[101] *Ялбулганов А.А.* Государственный контролер В.А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850–1860-е гг.) // Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика. Курск, 2006. С. 6; *Гинзбург Ю.В.* Правовой статус провинциальных казначейств во второй половине XIX – начале XX в. (на примере Курской губернии) // Финансовое право. 2009. № 11.

[102] *Бесчеревных В.В.* Развитие советского бюджетного права. М., 1960. С. 6.

Первоначально, после периода общего расстройства государственного управления и финансового хозяйства вследствие с революционного преобразования государственного устройства (после 1991 г.), стояла цель наведения элементарного порядка, или *воссоздания системы государственных финансов*. Требовалось выровнять значительный дефицит бюджетов, упорядочить бюджетный процесс, сбалансировать бюджетную систему, регламентировать межбюджетные отношения. Данные задачи решались через принятие необходимых законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетные отношения, через утверждение принципа единства кассы и создание инфраструктуры органов федерального казначейства[103]. Первый этап бюджетной реформы завершился в 2000 г. после вступления в силу основного финансового закона – Бюджетного кодекса Российской Федерации, который был принят двумя годами раньше, в 1998 г. БК РФ явился тем фундаментом, на котором продолжалось дальнейшее развитие.

БК РФ были утверждены основные принципы построения бюджетной системы и организации бюджетного процесса, в числе которых был и принцип *единства кассы,* который имеет особое значение как основание любой бюджетной деятельности.

Вслед за воссозданием Федерального казначейства, установлением единства кассы и принятием БК РФ следует назвать приведение в соответствие *обязательств публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) с их финансовыми возможностями.*

Третьим этапом является переход на *среднесрочное бюджетное планирование*; составление отчетности о финансовом положении государства на базе *метода начисления*; *внедрение процедур внутреннего контроля и аудита, программного бюджета, реорганизация бюджетного сектора*[104].

В целом нужно заметить, что все проводимые реформы в России (после Петра Великого) отличались основательностью и тщательностью. Был ясное видение целей и задач, предварительное изучение передового опыта иных стран, последующее принятие законов и проведение на их основе намеченных преобразований[105]. Благодаря такому подходу основные результаты реформ не исчезали бесследно при социальных катаклизмах, после кратковременного периода расстройства государственных финансов следовал этап более высокой организации.

Ярким примером выступает принцип единства кассы. В 1862 г. было принято решение о единстве кассы, затем исполнение государственного бюджета было передано Государственному банку. Революционные события 1917 г. вызвали хаос в финансовой сфере. Однако уже приблизительно через десять лет (1927–1928 гг.) было принято решение о создании Госбанка

---

[103] На сегодняшний день Федеральное казначейство является самостоятельной федеральной службной, а на момент создания и до проведения в Российской Федерации административной реформы в 2004 г. Главное управление федерального казначейства было структурным подразделением Минфина России и возглавляло систему органов федерального казначейства по субъектам РФ, городам и районам в городах.

[104] *Нестеренко Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.

[105] *Синицын Н.А.* Указ. соч. С. 48.

РСФСР, утвержден законом принцип единства кассы, а на Госбанк и на финансовые органы была возложена его реализация. Принцип единства кассы последовательно и неукоснительно реализовывался вплоть до 1991 г. Следующее социально-экономическое потрясение (в 1990-х годах), как и ранее, характеризовалось расстройством государственных финансов, упразднением единой кассы бюджета, однако примерно через десять лет единство кассы было утверждено законом (БК РФ) и реализуется с использованием самых современных технологий. Кассовые полномочия при исполнении бюджета разделяют между собой Банк России и Федеральное казначейство, которое сегодня становится полноправным участником единой платежной системы Банка России[106].

В целом бюджетные реформы в России – это ответ на вызовы своего времени. Они основаны на изучении передового мирового опыта, но в результате у Российской Федерации складывается собственый путь развития бюджетного права.

[106] Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года одобрена решением Совета директоров ЦБ РФ 16.07.2010.

Глава 3
РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

Развитие публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета

Бюджет – это прежде всего доходы и расходы, все остальное существует ради них и подчинено им[1]. Существование бюджетных расходов непосредственно связано с *публичными потребностями и затратами*, *необходимыми для их удовлетворения*. Большая часть затрат, необходимых для удовлетворения публичных потребностей, осуществляется через бюджет, и лишь небольшая часть – за счет децентрализованных публичных финансов или частных средств[2].

Публичные потребности непосредственно связаны с функциями государства и имеют свойство развиваться и усложняться вместе с ними. Рост публичных потребностей обусловлен также ростом культуры[3]. Расходы бюджета призваны соответствовать публичным потребностям и развиваются вместе с ними. Усложнение направлений и видов расходов сопровождается постоянным возрастанием их объема, которое может быть приостановлено только войной или иным масштабным кризисом.

По замечанию Д.П. Боголепова, цифры государственных расходов «без помощи учебников истории вскроют перед нами содержание политической и экономической жизни»[4]. Л.В. Ходский отмечал, что «по мере культурного развития страны и осложенений социальной жизни, требования, предъявляемые к государству, и обратно – государства к обществу, становятся все шире и шире. Действительно, какая разница между скромными задачами первичных стадий развития государства и современными требованиями? Внешняя безопасность, внутренний суд и расправа – прежде, а затем к ним присоединяются: пути сообщения, народное образование... заботы местных союзов об освещении, водоснабжении и т. д.»[5].

Можно уверенно сказать, что исторически первыми возникли расходы на армию. Такие расходы можно назвать расходами на обеспечение внешней безопасности, содержание регулярной армии, а расходы на обеспечение внутренней безопасности выделились из них гораздо позже. Одновременно с расходами на армию появились расходы на обеспечение внешней политики.

---

[1] См.: *Пискотин М.И.* Указ. соч. С. 21.

[2] Например, привлечение средств через подписку, лотереи, частные учебные заведения, современное страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств. Известна военная реформа Петра Великого, когда войска, находясь на «постое», содержались не за счет бюджета, а за счет местного населения, выполняя некоторые полицейские функции.

[3] *Эеберг К.Т. фон.* Курс финансовой науки. СПб., 1913. С. 33.

[4] *Боголепов Д.П.* Краткий курс финансовой науки, М., 1929. С. 39.

[5] *Ходский Л.В.* Государственное хозяйство. Курс финансовой науки». СПб., 1907. С. 2.

Речь идет о выплатах дани или контрибуции[6], приеме и содержании послов и снаряжении делегаций для переговоров с дарами правителям других государств.

Современные расходы на государственное управление возникли из сумм, которые были предусмотрены для личного вознаграждения за государственную службу. Позже появились регулярные выплаты профессиональным чиновникам. Любопытно, что первоначально значимые должности часто были формально доходной статьей правителя, известны понятия «откупа» и «кормления», что в практике управления государства практиковалось со времени Рима как на востоке, так и на западе.

Возникновение иных публичных расходов: на содержание судов, просвещение (образование), культуру, постройку общественных зданий и социальные выплаты[7], здравоохранение – появляются еще позже, но время и очередность их появления установить сложно, они варьируются в зависимости от разных обстоятельств.

Расходы на финансовое управление, например, связанные с мобилизацией доходов, обслуживанием государственного долга, появились вместе с финансами. Современным примером новых расходов являются расходы на кино и телевидение, на жилищно-коммунальный комплекс, физкультуру и спорт. Расходы на развитие отдельных отраслей промышленности (народного хозяйства) возникают периодически по мере необходимости и упраздняются по отпадению таковой.

Согласно законодательно утвержденному определению расходы бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, а доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства[8].

В приведенных определениях за основу взят *признак* зависимости от характера кассовой операции – приход (зачисление на банковский счет) или расход (списание с банковского счета). Такой подход, однако, не учитывает сложности финансового баланса публично-правового образования и неоднозначности некоторых операций, которые, являясь кассовыми поступлениями, порождают обязательства по выплате (например, получение займа или кредита) или, наоборот, будучи кассовыми выплатами (возврат займа), сопровождаются положительной балансовой записью. Все операции с публичными финансовыми активами и обязательствами в целях реализации полноты, сбалансированности и достоверности бюджета должны найти отражение в нем. Указанные операции относятся к *источникам финансирования дефицита бюджета*. Однако это понятие законодательством не установлено, известны лишь понятия *дефицита* (превышение расходов бюджета над его доходами) и *профицита* (превышение доходов бюджета над его расходами). Источниками финансирования дефицита бюджета могут быть как поступления в бюджет, так и выплаты из него.

Операции, относящиеся к источникам финансирования дефицита бюджета, всегда влекут за собой изменение активов (финансовых и нефинансо-

---

[6] Согласно византийской практике выплаты варварам именовались платой федератам за охрану границ.

[7] Раздачи хлеба, практиковавшиеся в Древнем Риме со времен республики, вряд ли можно отнести к социальным расходам.

[8] Статья 6 БК РФ.

вых) или изменение обязательств публично-правового образования. Исходя из этого, *расходы бюджета* можно определить как выплаты из бюджета, не влекущие изменения активов или обязательств публично-правового образования. Аналогично *доходы бюджета* – это поступления в бюджет, не влекущие изменения активов и обязательств публично-правового образования.

Источники финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделены на источники внутреннего и внешнего финансирования. К источникам внутреннего финансирования дефицита бюджетов относятся государственные (муниципальные) ценные бумаги, кредиты банков и международных финансовых организаций в валюте РФ, бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы, изменение остатков средств на счетах по учету бюджета.

Источниками внешнего финансирования дефицита бюджетов являются государственные ценные бумаги, кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, кредитных организаций в иностранной валюте. Перечень источников финансирования дефицита бюджета является открытым.

Как сказано выше, публичные расходы тесно связаны с функциями государства. В связи с этим в науке финансового права существует позиция, согласно которой необходимо ограничиться только изучением публичных доходов, так как существование и состав публичных расходов вытекают целиком из понятия о сущности государства и его обязанностях[9]. Действительно, единственным объективным критерием введения новых публичных расходов может быть только их соответствие публичным функциям. Однако потребности государства (публично-правового образования) должны быть переложены на язык сметы, в цифры, что и предопределяет возможность существования категории «расходы бюджета».

Известен аргумент и в пользу «расходного бюджета», который заключается в том, что большинство доходных источников бюджета устанавливаются «раз и навсегда через издание постоянных законов (налоги, пошлины) или проистекают из отдельных юридических актов (отчуждение, сдача в наем и т.п.)»[10], а бюджет не имеет никакого влияния на эти акты, т.е. периодического (ежегодного) вмешательства в порядок взимания налогов и получения доходов от имущества не требуется. Здесь можно возразить: такое построение бюджета было бы очевидным нарушением принципов полноты и равновесия (сбалансированности) бюджета, а невозможность заранее прогнозировать покрытие расходов бюджета может повлечь его неисполнение.

Таким образом, бюджет обязательно состоит как из расходов, так и из источников их покрытия, к которым относятся доходы и источники финансирования дефицита бюджета. Категория ИФДБ служит для балансировки расходов и доходов в том случае, если в силу принципа приоритета расходов бюджета образуется его дефицит.

---

[9] См.: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 52.

[10] *Жез Г.* Указ. соч. С. 205.

Необходимость планирования, правильного исчисления расходов и иные факторы породили различные исторические и действительные способы классификации публичных расходов.

Виды и классификации расходов бюджета

Можно выделить несколько классификаций расходов по разным основаниям:

1. Первой из известных классификаций расходов бюджета является *функциональная классификация*. Разделение бюджетных расходов по функциональному признаку означает соотнесение их с публичными потребностями и функциями.

Все функциональные расходы вслед за функциями государства можно разделить на *внутренние* и *внешние*.

Выделяются такие важнейшие разделы расходов бюджетов по функциональному признаку, как общегосударственные расходы (в их числе расходы на функционирование органов государственной власти, проведение выборов); расходы на национальную оборону; национальную безопасность (в том числе расходы на правоохранительную деятельность, деятельность по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), национальную экономику (расходы по отраслям экономики, а также на связь, исследования космического пространства и т.д.); жилищно-коммунальное хозяйство; охрану окружающей среды; образование; культуру и средства массовой информации; здравоохранение и спорт; социальную политику и др.[11] Следует отметить, что в основу действующей классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации положен функциональный признак.

Как указано выше, с течением времени основные функциональные разделы расходов бюджета менялись, но среди них можно выделить некоторые постоянные. Это, например, общегосударственные расходы, или расходы на общее управление (на функционирование главы государства, парламента, исполнительной власти, прокуратуры и т.д.), расходы на безопасность (на поддержание правового порядка), на национальную оборону, на внутреннее управление (на развитие народного хозяйства, образование, науку, культуру, здравоохранение, иные социальные нужды).

2. Важнейшим критерием введения новых расходов является их соответствие государственным потребностям, поскольку «потребность, не вызываемая течением государственной жизни, не должна существовать, так как это фальшивая потребность»[12]. В связи с этим имеется способ *классификации бюджетных расходов по степени их необходимости.*

М.М. Сперанский считал этот способ основополагающим, все расходы он разделил на необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные. «*Необходимыми* расходами должно считать все те, без коих внутренняя и внешняя безопасность государства стоять не может; *полезными* – те, кои принадлежат единственно к гражданскому усовершенствованию; *избыточными* – те,

---

[11] См., напр.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338. Утратил силу.

[12] *Лебедев В.А.* Финансовое право: учеб. М., 2000. С. 119.

кои принадлежат к некоторой роскоши и великолепию государства; наконец, *излишние и бесполезные* суть те, кои употребляются противу разума истинной государственной экономии, на предметы, для правительств посторонние и по существу своему принадлежащие к частной промышленности»[13].

3. Третий из известных критериев классификации расходов бюджета предполагает оценку их экономического содержания (*экономическая классификация расходов*). В первую очередь по данному критерию выделяются *текущие* и *капитальные* расходы бюджета.

К *текущим* расходам бюджета следует отнести: оплату труда государственных (муниципальных) служащих, соответствующие ей выплаты в государственные внебюджетные фонды, страховые взносы, оплату расходных материалов (например, канцелярских товаров, продуктов питания). К *капитальным* принадлежат расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования, строительство объектов публичного назначения, капитальный ремонт, в том числе государственного (муниципального) жилого фонда. Особый экономический вид расходов – финансовая помощь бюджетам других уровней. Создание государственных запасов и резервов, приобретение земли и нематериальных активов также являются разделами экономической классификации расходов.

Среди расходов бюджета по экономическому признаку выделяют *бюджетные инвестиции.* Законодательно установлено, что бюджетные инвестиции – это бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества (ст. 6 БК РФ). Таким образом, целевым направлением бюджетных инвестиций является *увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества*, т.е. казны, за счет расходов бюджета.

Иногда инвестиции относят к самостоятельному виду расходов бюджета, иногда их называют одним из видов капитальных вложений. Правильны обе точки зрения, так как, например, инвестиции в объекты недвижимости и инвестиции, имеющие долгосрочный характер, относятся к капитальным расходам, а инвестиции, не отвечающие этим признакам, могут и не быть капитальными расходами.

Существуют различные определения инвестиций как в законодательстве, так и в доктринальных источниках[14]. В самом широком смысле инвестиции

---

[13] Цит. по: У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. М., 1998. С. 44–45.

[14] Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-I «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (ВВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005) определяет инвестиции как денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096) определяет для его целей инвестиции как денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Еще одно определение: инвестиции – расходы на создание, расширение или реконструкцию и техническое перевооружение основного и оборотного капитала. См.: *Вахрин П.И.* Инвестиции. М., 2002; *Гущин В.В., Овчинников А.А.* Инвестиционное право. М., 2009. С. 153.

понимаются как все виды активов (средств), вкладываемых в хозяйственную деятельность в целях получения дохода[15]. Смыслом инвестиционной деятельности называют процесс преобразования инвестиционных ресурсов во вложения[16], т.е. превращение денежных средств в иное имущество.

Имеется множество иных определений, но все их объединяет следование семантическому смыслу лат. слова «invest» – вкладывать.

Известно два направления бюджетных инвестиций: инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, и инвестиции в объекты государственной или муниципальной собственности. Кроме того, существуют инвестиции за счет Инвестиционного фонда РФ, осуществляемые в рамках государственно-частного партнерства (ст. 69, 69[1], 79, 80 БК РФ).

В течение последнего десятилетия в Российской Федерации помимо экономической классификации расходов на текущие и капитальные применяются иные экономические классификации расходов. Первая из них заключается в традиционных, закрепленных в законе направлениях бюджетных ассигнований. Второй является классификация операций сектора государственного управления, позволяющая взглянуть на расходы бюджета с точки зрения бухгалтерского учета.

Бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

К разрешенным направлениям бюджетных ассигнований относятся ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе на оплату государственных (муниципальных) контрактов, на социальное обеспечение населения, на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам и субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, физическим лицам, на выдачу межбюджетных трансфертов, на платежи и взносы субъектам международного права, на обслуживание государственного (муниципального) долга, на исполнение судебных актов по искам к публично-правовым образованиям о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг расшифровываются следующим образом: обеспечение выполнения функций бюджетных (казенных) учреждений, предоставление субсидий автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям, закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает оплату труда работников и поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд, уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации и возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

---

[15] См.: *Шарп У.Ф., Александер Г.Д., Бейли Д.В.* Инвестиции. М., 1998; *Гущин В.В., Овчинников А.А.* Указ. соч. С. 153.

[16] См.: *Гильманов Э.М.* Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 10.

Наконец, закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд включает: закупки в целях оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам; бюджетные инвестиции; разработку, закупку и ремонт вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа; закупку товаров в государственный материальный резерв (ст. 69–70 БК РФ).

4. *Классификация операций сектора государственного управления*, или классификация операций публично-правовых образований (далее – КОСГУ), отличается от всех традиционных классификаций бюджетных расходов. Согласно КОСГУ рассматриваются исключительно учетные операции в рамках сектора государственного управления экономикой общества[17]. Насчитывается восемь типов операций, которым присвоены соответствующие коды: 1) доходы (100); 2) расходы (200); 3) поступление нефинансовых активов (300); 4) выбытие нефинансовых активов (400); 5) поступление финансовых активов (500); 6) выбытие финансовых активов (600); 7) поступление обязательств (700); 8) выбытие обязательств (800). Обобщенно можно сказать, что к операциям по КОСГУ относятся операции по доходам, расходам, изменению нефинансовых и финансовых активов и изменению обязательств.

Некоторые операции, традиционно относимые к расходам, не являются расходами согласно КОСГУ. Операциями по расходам КОСГУ могут быть только те из них, которые не влекут встречного увеличения или уменьшения обязательств, финансовых или нефинансовых активов. В качестве примера таких чистых расходов можно назвать оплату труда, начисления на нее, социальное обеспечение. Доходы и расходы непосредственно влияют на чистые активы публично-правового образования, абсолютный показатель которых вычисляется как сумма нефинансовых и финансовых активов за минусом обязательств. Разность доходов и расходов, исчисленных в соответствии с КОСГУ, может быть представлена как отчет об исполнении бюджета, выполненный на кассовой основе.

В связи со сказанным выше следует вспомнить давно известную классификацию расходов на *возвратные* и *безвозвратные (потребительные)*[18] (например, на выплату денежного содержания должностным лицам, на текущее содержание зданий и сооружений), т.е. те, которые нельзя отнести ни к инвестициям, ни к инновациям, ни к иным полезным вложениям, обещающим отдачу в будущем. Инвестиции, иные капитальные расходы, инновационные расходы можно, с этой точки зрения, отнести к *расходам производительным*, увеличивающим стоимость активов государства.

---

[17] Согласно экономическому институциональному подходу вся экономика государства делится на пять секторов: 1) государственного управления; 2) домашнего хозяйства; 3) организаций, обслуживающих домашнее хозяйство; 4) нефинансовых организаций; 5) финансовых организаций. Сектор государственного управления состоит из органов публичной власти, казенных учреждений, государственных внебюджетных фондов, государственных академий наук. Сектор государственного управления не следует отождествлять с государственным сектором, который состоит из сектора государственного управления, а также нефинансовых и финансовых корпораций, зависимых от государства (например, в которых доля Российской Федерации в уставном капитале составляет более 50%).

[18] См.: *Лебедев В.А.* Указ. соч. С. 131, 132.

5. Пятый способ классификации бюджетных расходов – это *ведомственная классификация*, или классификация расходов в зависимости от субъекта, управляющего данными расходами (*классификация по управлению*).

Ведомственная классификация расходов должна быть связана с функциональной классификацией, но в реальности не совпадает с ней. Ведомственную классификацию можно увидеть в перечне главных распорядителей бюджетных средств, ежегодно устанавливаемым законом (решением) о бюджете (ведомственная структура расходов)[19].

6. Шестое деление – *территориальная классификация* расходов, или *классификация расходов по признаку принадлежности*, требует установления ответственности разных уровней публичной власти за выполнение публичных задач. Общегосударственные расходы (централизованные расходы) возлагаются на высший уровень власти, на центральный (федеральный) бюджет. Обеспечение иных задач закрепляется за региональным уровнем власти, а задачи местного значения – за местным уровнем.

Распределение расходов по территориальному признаку в первую очередь связано с конституционными положениями о предметах ведения Российской Федерации, предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 71–73 Конституции РФ).

В новейший период развития бюджетного законодательства распределение расходов бюджета по территориальному признаку связано с понятием *расходного обязательства* бюджета. Каждое расходное обязательство должно принадлежать только одному публично-правовому образованию и исполняется им самостоятельно. Принадлежность расходного обязательства устанавливается исходя из того, органом власти какого уровня был принят нормативный правовой акт или заключен контракт, установивший конкретное расходное обязательство. Расходные обязательства не передаются, не допускается установление одного расходного обязательства одновременно несколькими публично-правовыми образованиями[20].

Разграничение полномочий по финансированию расходных обязательств, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, установлено Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Согласно этому же закону полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут передаваться последним для осуществления на основании федеральных законов. Финансовое обеспечение

---

[19] Перечень тех главных распорядителей бюджетных средств, которые относятся к органам исполнительной власти (для федерального уровня – министерства, службы, агентства), можно увидеть также в правовом акте, устанавливающем структуру органов исполнительной власти.

[20] Согласно принципу самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ) недопустимо установление расходного обязательства, подлежащего исполнению за счет доходов и источников финансирования другого бюджета, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух бюджетов и более и, кроме того, за счет консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться исполнение расходного обязательства.

переданных таким образом полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ. Аналогичный порядок установлен для отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами.

7. Среди бюджетных расходов выделяются также расходы *обыкновенные* и *чрезвычайные*. Обыкновенные расходы – расходы, повторяющиеся ежегодно. Это разграничение, однако, небесспорно, так как и чрезвычайные расходы могут возникать если не ежегодно, то периодически. Поэтому следует принять буквальное понимание чрезвычайных расходов как расходов, появляющихся в чрезвычайной ситуации или для решения чрезвычайных (отличных от обычных) задач. Отмечается, что «бюджет, основанием принятия которого является введение чрезвычайного положения[21], называется чрезвычайным бюджетом»[22].

Бюджет государства в чрезвычайный и военный период существенно отличается от «мирного» бюджета. В этот период полностью видоизменяется весь бюджетный процесс, а действие законов и других нормативных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс в обычное время, приостанавливается. Можно утверждать, что доходы бюджета в чрезвычайный период формируются за счет изъятия необходимого для чрезвычайных нужд имущества, а расходы осуществляются в упрощенном порядке. Особым образом учитывается государственный внутренний долг, а исполнение бюджета по источникам финансирования его дефицита может приостановиться[23]. Добавим, что в чрезвычайный период все расходы бюджета ревизуются на предмет их необходимости и пригодности для разрешения чрезвычайных задач.

Помимо разграничения по времени возникновения – в мирный или чрезвычайный период – можно указать на более существенный признак чрезвычайных и обыкновенных расходов: возможность их прогнозирования. Если обыкновенные расходы являются плановыми, заранее прогнозируются и рассчитываются, то чрезвычайные расходы прогнозированию не поддаются. Например, В.А. Лебедев, обосновывая деление бюджета на обыкновенный и чрезвычайный, отмечал, что в первом случае доходы и расходы, хотя и изменяются в цифрах, соответствуют плану, а во втором – выходят за рамки этого плана[24].

Учитывая масштабы и растущий характер природных и техногенных катастроф, стихийных бедствий, промышленных аварий, увеличение связан-

---

[21] См. ст. 8 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375), ст. 27 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277), п. 5 ст. 154 БК РФ. Возможность введения на территории РФ чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования средств предусматривалась еще ст. 25 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543), который утратил силу с 1 января 2000 г.

[22] См.: *Козырин А.Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право: ежегодник ЦППИ. Т. 1. М., 2006. С. 419.

[23] Подробнее см.: *Комягин Д.Л., Лебедев С.К., Лукоянов И.В., Ходяков М.В.* Военный бюджет России: историко-правовое исследование // Публично-правовые исследования. М., 2009.

[24] Цит. по: *Ялбулганов А.А.* Развитие финансово-правовой доктрины (XIX в. – начало XX в.) // Финансовое право. 2010. № 3.

ного с ними материального ущерба[25], сегодня расходы на защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их предотвращение и ликвидацию предусматриваются в бюджетах на постоянной основе по разделу «Расходы на национальную безопасность». Кроме того, средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) предназначены для решения задач, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций (ст. 81 БК РФ).

8. Восьмым способом классификации бюджетных расходов является их разграничение на *постоянные* и *временные*.

В дореволюционной науке финансового права под *переменяемыми* расходами в отличие от постоянных понимались расходы, размер которых не поддавался точному прогнозированию[26].

Современная ситуация в связи с инфляцией и экономической нестабильностью позволяет утверждать, что ни один вид расходов в бюджете не может быть запланирован в одном и том же объеме даже два года подряд. Поэтому нынешняя классификация по признаку постоянства отличается от существовавшей ранее и тесно связана с современными понятиями *программных* и *непрограммных* расходов бюджета. Расходы бюджета, выраженные в целевых программах, имеют ясно установленную цель, достижение которой отменяет необходимость в соответствующих расходах. Планирование непрограммных (постоянных) бюджетных расходов не связано с временным фактором. Такие расходы существуют в бюджете всегда, пусть даже в разном объеме. В качестве примера можно привести расходы на содержание зданий органов государственной власти, денежное содержание военнослужащих, государственных служащих, иные текущие расходы.

Сегодня лучшей практикой повышения эффективности расходов считается максимальное увеличение программной части бюджета. В связи с этим, однако, следует вспомнить классификацию бюджетных расходов на расходы на содержание государственного аппарата и расходы на удовлетворение собственно публичных потребностей (исполнение функций)[27]. Для создания и реализации самих целевых программ необходим квалифицированный и постоянно действующий аппарат и материальный базис для его функционирования. Данные расходы, как и расходы на исполнение некоторых других публичных функций, не могут быть переведены в программную часть бюджета, так как их осуществление не может быть поставлено в зависимость от принятия соответствующей программы.

Управление бюджетными расходами

Определение полезности, целесообразности или выгодности бюджетных расходов составляет основу бюджетной политики, которая должна строиться на мнении специалистов в отраслях публичного хозяйства и документах

---

[25] Подробнее см.: *Порфирьев Б.Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.

[26] См.: *Лебедев В.А*. Указ. соч. С. 134.

[27] Это связано с понятиями бюджета-брутто, включающего все затраты, и бюджета-нетто, «очищенного» от «эксплуатационных» расходов.

стратегического планирования. Механизм установления новых или упразднения ненужных бюджетных расходов регулируется нормами бюджетного права. Отчасти проверка расходов на их полезность и целесообразность происходит в рамках бюджетного процесса на стадиях составления проекта бюджета и его утверждения.

Несмотря на приоритет публичных расходов над доходами, всегда существовала необходимость тщательного формирования расходов с тем, чтобы запланированные расходы, во-первых, не превысили возможностей публично-правового образования и, во-вторых, соответствовали публичным целям и задачам, отвечали критериям эффективности и полезности.

Поэтому способ планирования бюджетных расходов на будущий период путем простой индексации объема расхода прошедшего года на индекс инфляции неудовлетворителен.

Проблема так называемых нефинансируемых мандатов или несбалансированных обязательств появилась в 1990-е годы и была связана с отсутствием финансового обеспечения для значительного количества обязательств Российской Федерации и ее субъектов, закрепленных в законах и иных нормативных правовых актах. Возникла необходимость поиска эффективного механизма, исключающего появление непредусмотренных финансовым планом обязательств. Инструмент, который, как казалось, позволяет решить все вышеуказанные задачи, был найден после введения в бюджетный процесс института расходных обязательств[28], дополнившего процедуры управления бюджетными расходами еще одним инструментом.

Расходное обязательство определяется как обусловленная законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность публично-правового образования предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующих бюджетов (ст. 6 БК РФ).

Исходя из определения, расходные обязательства не могут не соответствовать публичным целям и задачам, так как непосредственно вытекают из нормативных правовых актов, международных соглашений, государственных контрактов.

Очевидно, что сумма расходных обязательств, действующих в очередном финансовом году, должна соответствовать годовым расходам бюджета. Однако бюджет составляется не в разрезе расходных обязательств, а на языке бюджетной классификации, обозначающем направления бюджетных ассигнований. В связи с этим нельзя непосредственно увидеть в утвержденном бюджете составляющие его расходные обязательства. Перечень расходных обязательств содержится в реестре расходных обязательств публично-правового образования, который обязаны вести органы государственной (муниципальной) власти (как правило, финансовые органы). Данные из реестра расходных обязательств используются при формировании среднесрочного финансового плана и разработке проекта бюджета публично-правового обра-

---

[28] Окончательно это было сделано Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117).

зования, служат основой для создания государственного (муниципального) задания.

Из всей совокупности расходных обязательств выделяется группа *публичных обязательств*, которые в отличие от обычных расходных обязательств возникают исключительно из нормативных правовых актов.

Среди публичных расходных обязательств выделены *публичные нормативные обязательства*, которые представляют собой публичные обязательства только перед гражданами, за исключением выплат государственным (муниципальных) служащим, работникам казенных учреждений, военнослужащим по призыву и лицам, обучающимся в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Расходное обязательство, включенное в очередной бюджет, трансформируется в *бюджетное обязательство* и подлежит оплате в определенном законом (актом) о бюджете размере.

Выделяются *разовые*, *многолетние* и *постоянные* расходные обязательства. Разовые расходные обязательства действуют один год, многолетние – несколько лет (например, многолетний государственный контракт), а постоянные – до отмены нормативного правового акта, их установившего.

Бюджетное обязательство при исполнении бюджета должно погашать соответствующее ему *денежное обязательство.* Денежное обязательство является разновидностью гражданско-правовых обязательств и возникает из договора (контракта). В силу денежного обязательства одно лицо обязано уплатить другому лицу (кредитору) деньги. Одновременно БК РФ определяет денежное обязательство как обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки или законом, иным правовым актом.

В своем действующем качестве расходные обязательства исполняют *прогностическую функцию* при формировании расходной части бюджета. Однако реализация прогностической функции наталкивается на ряд вопросов, в основном правового характера.

Во-первых, часть расходных обязательств, которая должна составляться, исходя из государственных (муниципальных) контрактов, может возникнуть не ранее, чем до получателей бюджетных средств будут доведены лимиты бюджетных обязательств, в пределах которых можно заключать контракты[29]. Лимиты бюджетных обязательств устанавливаются в пределах бюджетных ассигнований, а бюджетные ассигнования появляются после вступления в силу закона о бюджете. Таким образом, формирование расходных обязательств из уже заключенных государственных (муниципальных) контрактов противоречит их определению. Такие расходные обязательства не могут быть положены в основу формирования расходов бюджета, так как на момент их появления закон о бюджете уже утвержден.

Во-вторых, не существует четкого порядка установления расходных обязательств. В связи с этим уместно провести аналогию между расходными

---

[29] Заключение контрактов соответствует этапу принятия обязательств исполнения бюджета по расходам. Подробнее см., напр.: Письмо Минфина России от 26 октября 2008 г. № 02-03-0/3290 «О заключении получателями средств федерального бюджета государственных контрактов». Доступ из СПС КонсультантПлюс.

и гражданско-правовыми обязательствами (термин «обязательство» заимствован бюджетным правом из гражданского права и его первым значением всегда будет гражданско-правовой смысл). Здесь речь идет о расходных обязательствах, относящихся к публичным расходным обязательствам, т.е. возникающих не из договоров (соглашений, контрактов), а из нормативных правовых актов.

БК РФ определяет публичное обязательство как обусловленное законом, иным нормативным правовым актом расходное обязательство публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащее исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющее установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Согласно ст. 307 ГК РФ в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.д., а кредитор имеет право требовать от должника исполнения обязанности.

Стороны гражданско-правового обязательства равны между собой. Одной из сторон публичного обязательства всегда выступает публично-правовое образование. Возникает публичное обязательство помимо воли кредитора: должник (публично-правовое образование) сам принимает на себя обязательство перед юридическим или физическим лицом. Кредитор в публичном обязательстве – неопределенный круг лиц.

Бросающимся в глаза, главным отличием гражданско-правового обязательства и публичного обязательства по бюджетному законодательству является прямое право требования, обращенного к публично-правовому образованию, непосредственно на основании закона или иного нормативного правового акта без всяких условий. В частности, не имеет значения факт включения выплат по тому или иному расходному обязательству в бюджет.

Нет совпадения и по содержанию тех и других обязательств. Согласно гражданско-правовому обязательству должны быть совершены определенные действия (передано имущество, выполнены работы, выплачены деньги). Публичные обязательства по бюджетному праву тоже предполагают совершение конкретных действий – предоставление средств бюджета. Однако предоставление средств бюджета и выплата денежных средств не одно и то же – это следует из анализа бюджетного законодательства.

В БК РФ, как уже сказано выше, содержится понятие денежного обязательства, которое является обязанностью получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки или законом, иным правовым актом. Расходное обязательство и денежное обязательство отличаются по субъектному составу: публичное обязательство – обязанность публично-правового образования, а денежное обязательство – обязанность получателя бюджетных средств. Иначе говоря, чтобы публично-правовое образование исполнило свое расходное обязательство, должно возникнуть денежное обязательство у получателя бюджетных средств.

В гражданском праве существует также понятие денежного обязательства как разновидности гражданско-правового обязательства, в силу которого одно лицо обязано уплатить другому лицу (кредитору) деньги. Из сравнения денежных обязательств по гражданскому праву и по бюджетному праву видно, что получатель бюджетных средств обязывается по денежному обязательству не принадлежащим ему имуществом, а средствами бюджета. Кроме того, в гражданском праве обязательства не возникают непосредственно из закона и иного нормативного правового акта в отличие от публичных обязательств бюджетного права.

Итак, публичные обязательства по бюджетному праву в отличие от гражданско-правовых обязательств не сопровождаются правом требования, являются односторонними и возникают (а также исполняются) вне зависимости от воли кредитора. Кроме того, содержание публичного обязательства по предоставлению средств бюджета является условным, так как предполагает успешное прохождение процедуры, которая заканчивается возникновением денежного обязательства у получателя бюджетных средств и выплатой с единого счета бюджета.

Условный характер публичных обязательств заставляет вспомнить о подходе к бюджетным назначениям как к кредитам, получение которых требует выполнения ряда условий.

Проблемой в области управления расходами бюджета является пробел в части регулирования процедуры установления расходных обязательств и требований к их структуре. Эта неопределенность порождает многочисленные судебные споры[30].

Для установления расходных обязательств можно заимствовать опыт правового регулирования установления налога. Согласно ст. 17 НК РФ налог считается установленным, если определены плательщики и элементы налогообложения, из которых обязательными являются объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки его уплаты.

По аналогии законом могут быть определены обязательные *элементы расходного обязательства*, наличие которых обусловливает их действительность (независимо от включения их в реестр, который ведется финансовым органом).

Такими элементами могут быть:

• акт публичной власти, устанавливающий расходное обязательство;

• определение в этом акте публично-правового образования, к принадлежности которого относится расходное обязательство (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование);

• размер расходного обязательства (порядок его расчета);

• адресат расходного обязательства (юридическое или физическое лицо, неопределенная группа физических или юридических лиц, иное публично-правовое образование, субъект международного права);

• содержание расходного обязательства.

---

[30] См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июля 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

Данные элементы очевидны и необходимы. Они позволяют сформировать расходную часть бюджета, т.е. реализовать прогностическую функцию расходных обязательств.

Расходные обязательства призваны также устанавливать соответствие бюджетных расходов стратегическим целям и задачам государства, что отвечает их *контрольной функции*.

Вообще контрольная функция расходных обязательств гораздо шире и предполагает не только отсев ненужных и бесполезных с точки зрения стратегических задач расходов, но и инвентаризацию расходов на предмет их обоснованности, корректности и достижимости, т.е. выступает как один из инструментов повышения эффективности расходов[31].

Реализация контрольной функции требует включения в перечень обязательных элементов расходного обязательства еще одного элемента для корреляции расходов с документами стратегического планирования. Данная корреляция может достигаться через наличие неких заранее предусмотренных индикаторов достижения цели расходного обязательства (показателей). Таким образом, к элементам расходного обязательства можно добавить наличие показателей (индикаторов) достижения планируемой цели.

Однако наличие таких индикаторов еще не позволяет говорить о том, что расходное обязательство реализует стратегические цели и задачи, не является бесполезным и излишним. Реальная результативность возможна только при наличии качественного стратегического планирования, когда содержание доктрин, концепций и иных документов позволяет соотнести поставленные цели и конкретные результаты. То есть для полноценной реализации контрольной функции расходных обязательств необходима их живая взаимосвязь со стратегическим планированием[32].

---

[31] В наиболее законченном виде концепция БОР была впервые сформулирована в постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180).

[32] Сегодня в Российской Федерации расходные обязательства возникают скорее стихийно и часто не имеют причинно-следственной связи с общими публичными целями и задачами.

Глава 4
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА

Понятие, источники и способы исчисления доходов

Доходы бюджетов в первую очередь следует рассматривать как способы (источники) обеспечения или покрытия бюджетных расходов[1]. Ранее было отмечено, что доходы бюджета можно определить как поступления в бюджет, не влекущие изменения активов и обязательств. Если сказать более общо, то доходы бюджета – способы удовлетворения материальных *публичных потребностей.* Помимо доходов бюджета известны способы удовлетворения материальных публичных потребностей в натуральной форме. Это, например, повинности, т.е. безвозмездное предоставление услуг, национализация частного имущества, военная добыча. Некоторые публичные потребности могут покрываться за счет не бюджета, а частных средств либо децентрализованных финансов, и тогда источники их удовлетворения не относятся к доходам бюджета.

Важнейшую роль при определении границы *допустимости* того или иного источника дохода выполняют принципы установления доходов и расходов (в том числе принципы налогообложения). Вопрос о допустимости или недопустимости отдельных источников дохода восходит к понятиям морали, но может быть рассмотрен и через призму принципа *законности.* Очевидно, что экономическая деятельность, запрещенная правовыми нормами (работорговля[2], производство и сбыт наркотических веществ[3]) не должна рассматриваться как источник публичных доходов.

В любом случае граница допущения тех или иных публичных доходов отражает систему моральных воззрений общества. Например, отношение к публичным доходам от производства и оборота алкогольной продукции в России не первое столетие колеблется между двумя полюсами – требованием полного запрета продажи алкоголя (сухой закон) и фискальным интересом, связанным с получением значительного объема акцизов или иных доходов от производства и оборота этой продукции[4]. Низкая себестоимость и высокий уровень потребления алкоголя издавна порождали идеи государственной монополии на продажу алкоголя. Л.Н. Яснопольский заметил, что «ведро водки само по себе стоит не дороже как 1 руб. 15 коп. – 1 руб. 20 коп, а казна продает его за 8 руб. Стало быть, кото выпьет 6 – 7 стаканчиков, платит за самую водку только за первый стакан, а за остальное казна с него собирает уже чистый налог»[5].

---

[1] Такое определение включает все способы, в том числе кредиты и займы, которые влекут обязательства по государственному или муниципальному внутреннему и внешнему долгу.

[2] Как исключение в России известны выкупные платежи в казну, которые некоторое время платили крестьяне для выхода из «крепости» (полностью были отменены в 1907 г.).

[3] Оборот наркотиков запрещен повсеместно, формально даже в Нидерландах (употребление «легких» наркотиков является там ненаказуемым проступком).

[4] См.: *Фридман М.И.* Винная монополия. СПб., 1914.

[5] *Яснопольский Л.Н.* Государственные доходы и расходы. СПб., 1907. С. 9.

Аналогичная ситуация имеет место и с доходами, связанными с производством и реализацией табачной продукции, которые также могут служить источником пополнения бюджета[6]. В качестве еще одного примера можно привести доходы от азартных игр. Законодательством Российской Федерации не предусматривается создание государственных и муниципальных игорных заведений, а ограничения игорного бизнеса в основном касаются только месторасположения таких заведений. Тем не менее существует налог на игорный бизнес, что означает легальность в Российской Федерации этого рода деятельности[7]. Игорный бизнес разрешен не во всех странах. Например, в Турции, Мексике, Израиле, а среди европейских стран также в Сан-Марино, Лихтенштейне и Республике Кипр создание игорных заведений в любой форме собственности законом не допускается[8].

Отдельно следует сказать о *доходах от войны*. Такие доходы напрямую не предусматриваются национальным законодательством, не планируются в бюджете государства. Существует значительное количество международных соглашений о недопущении войн и не изобретено лучшего средства для недопущения войны, чем дипломатия. Однако военные расходы являются исторически первыми публичными расходами и с тех пор непрерывно растут[9]. Несмотря на политическую риторику, постоянно появляется все более

---

[6] На момент написания настоящей работы государственная политика Российской Федерации в области производства и оборота алкогольной продукции характеризуется приматом здоровья нации над фискальным интересом. Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 г., одобренная распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р, направлена на снижение объемов потребления населением алкогольной продукции, улучшение демографической ситуации в стране, увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, формирование стимулов к здоровому образу жизни. Во исполнение данной Концепции принят ряд нормативных правовых актов, существенно сокращающих оборот алкогольной продукции (запрет ночной торговли, ужесточение требований к метам продажи, повышение минимальной цены и т.д.). Комплекс мер, нацеленных на сокращение потребления табака, установлен Федеральным законом от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыми и последствиях потребления табака» / СЗ РФ. 22013. № 8. Ст. 721.

[7] После введения Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» запрета на азартную деятельность игорный бизнес в России был ограничен, а с 1 июля 2009 г. его осуществление разрешено только в четырех специально отведенных игорных зонах (в Алтайском, Краснодарском и Приморском краях, а также Калининградской области). На остальной территории страны проведение азартных игр запрещено. Исключения составляют букмекерские конторы, тотализаторы, лотереи и спортивные покер-клубы.

[8] *Степашина М.С.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). Доступно в системе «КонсультантПлюс», 2009 г.

[9] Рост государственных расходов на национальную оборону имеет универсальный характер, наблюдается как в экономически развитых, так и в развивающихся странах. В 2006 г. совокупные мировые военные расходы выросли на 3.5% в постоянных ценах и составили 1158 млрд долл. Неофициальные данные на 2013 г. превосходят эти цифры на порядок. Уже после окончания «холодной войны» за период правления Дж. Буша-мл. военные расходы США выросли более чем в 2 раза. Базовый бюджет министерства обороны в 2009 финансовом

совершенное вооружение. Отсюда можно сделать вывод, что война является выгодным делом[10]. Возможно, есть и другие объяснения росту расходов на войну, проблема войны и мира относится к глобальным проблемам человеческой цивилизации и не может быть разрешена в настоящем исследовании. Можно лишь вполне определенно сказать, что планирование бюджета, исходя из возможных выгод от военной экспансии, противоречит принципам не только национального, но и международного права.

Далее, обозначив границы допустимости для источников бюджетных доходов, следует проанализировать *способы исчисления необходимого объема доходов* для покрытия расходов бюджета. Необходимый для покрытия расходов бюджета объем доходов и *источники получения этих доходов* соотносятся как постановка задачи с путями ее решения, т.е. сначала выясняется, какая сумма должна быть мобилизована, а уже затем выбираются способы получения этой суммы[11]. Обратный порядок принес бы в публичное хозяйство элемент стихийности и дезорганизованности, он противоречит плановой сути бюджета.

Приводя отличия государственного хозяйства от частного, И.И. Янжул замечает, что «в частном хозяйстве решающим является размер доходов, в государственном – эту роль играет объем необходимых расходов»[12]. Соглашаясь с таким подходом, следует продолжить мысль: простейшим способом *исчисления необходимого объема доходов* является их математическое равенство расходам. Однако на практике «золотое правило бюджета» не соблюдается, так как вмешиваются различные факторы: инфляция, политическая конъюнктура, противоправное поведение, конфликт интересов и др. Кроме того, начиная с начала XX в. появились экономические теории, обосновывающие целесообразность допущения дефицита бюджета, т.е. превышения расходов над доходами[13].

году увеличился на 7.5% (не считая сумм на операции в Ираке и Афганистане). По данным Стокгольмского института изучения мира, за период с 1996 по 2005 г. Китай стал ассигновать на оборону на 165% больше средств, Саудовская Аравия – на 94%, Индия – на 82%. На 15 государств мира приходится 83% совокупных военных расходов человечества, при этом только на долю США – около 46% .

[10] Т. Моммзен замечает, что дань, получаемая от покоренного Карфагена, некоторый период являлась основным доходом Римской республики: Римская история, изложенная по Моомсену Н.Д. Чечулиным. Пг., 1914.

[11] Известные виды доходов бюджета настолько разнообразны, что позволяют в случае столкновения интересов, связанного, например, с ущемлением интересов предпринимателей или иных лиц, скорректировать источники мобилизации доходов.

[12] *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 50.

[13] В первую очередь речь идет об идеях Дж. Кейнса и его последователей. Основной аргумент здесь: бюджеты составлялись и утверждались сбалансированными, но в ходе их исполнения чаще всего возникал дефицит, поскольку расходы в ходе исполнения превышали заранее исчисленные доходы. Как альтернатива «золотому правилу» появилась доктрина систематического дефицита, суть которой – дефицит можно не считать злом. Он в масштабах государства имеет положительные результаты, например стимулирует развитие производства. В результате развития экономической мысли появились более тонкие концепции бюджетного равновесия, предусматривающие циклический дефицит либо покрытие имеющегося дефицита средствами, получаемыми из неинфляционных источников. Впрочем, эти теории не отменяют необходимости балансирования бюджета, которое осуществляется единственным способом – через мобилизацию дополнительных источников покрытия расходов.

Сумму доходов, которую необходимо мобилизовать для покрытия расходов бюджета, следует планировать и исчислять, руководствуясь специальными принципами юридической справедливости, определенности, эффективности (экономности), удобности (простоты) и др.[14]

Способы исчисления доходов могут различаться по детализации: в границах от подробного планирования поступлений по каждому виду доходов до исчисления примерного общего объема поступлений без детализации по видам[15].

Соответственно общий объем планируемых доходов может быть исчислен, во-первых, как *сумма прогнозов по каждому виду доходов*, представленная администраторами доходов, и, во-вторых, исходя *из объема расходов*. В случае расхождения между двумя указанными параметрами может быть принято решение о мобилизации дополнительных доходов или источников финансирования дефицита бюджета.

Использование для покрытия обычного бюджетного дефицита чрезвычайных источников (внешних займов, неплановой приватизации и т.д.) является ненадлежащей практикой и может быть оправдано только чрезвычайными обстоятельствами.

Источники доходов бюджета тесно связаны с понятием национального богатства. *Национальное богатство* представляет собой совокупность материальных благ, находящихся в данный момент в собственности всего общества или отдельных его классов, групп и лиц. Как макроэкономический показатель национальное богатство включает всю совокупность активов, созданных и накопленных обществом, представленную в денежном выражении.

Национальное богатство может быть накопленным (произведенным) и естественным (непроизведенным).

В марксистской политической экономии национальное богатство определяется как «объективирование человеческого труда»[16]. Важнейшая его часть – вещественное богатство, т.е. совокупность накопленных материальных ценностей. Кроме того, имеются результаты труда, которые не зафиксированы в вещной форме, но тем не менее рассматриваются как богатство нации, например степень искусности населения, его производственный опыт и др.

Национальное богатство в Союзе ССР исчислялось как сумма производственных и непроизводственных оборотных фондов, товарных запасов и домашнее имущество. Земля, недра, леса и другие непроизведенные активы включались в расчет национального богатства для сопоставления экономических параметров государства с иными государствами[17].

Не изменились представления о национальном богатстве и сегодня. В частности, национальное богатство включает в себя *нефинансовые и финансовые активы* (объекты во владении хозяйствующих субъектов – резидентов и приносящие им реальные либо потенциальные выгоды). Нефинансовые

---

[14] См. главу «Принципы бюджетного права» настоящей работы.

[15] См.: *Пауль А.Г.* Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджета. Воронеж, 2011. С. 12.

[16] *Маркс К.* Собр. соч. Т. 26. Ч. 3. М., 1955. С. 446.

[17] БСЭ. Т. 5. М., 1950. С. 338–339.

активы делятся на произведенные активы (основные фонды, запасы, ценности), непроизведенные активы (материальные и нематериальные). Финансовые активы включают монетарное золото, а также ценные бумаги, ссуды, акции и т.д.

Следует заметить, что государственная и муниципальная казна также представляет собой часть национального богатства, которая находится в публичной собственности.

Национальное богатство – это источник *национального дохода*, который с экономической точки зрения представляет собой часть стоимости совокупного общественного продукта, оставшуюся за вычетом производственных материальных затрат. Можно сказать, что национальный (народный) доход – сумма вновь созданных за год ценностей[18] или вновь созданная стоимость и соответствующая ей доля совокупного общественного продукта. Национальный доход используется на потребление и накопление всеми общественными классами и группами[19].

Бюджетные доходы – продукт перераспределения национального дохода и, таким образом, в конечном счете также имеют своим источником национальное богатство.

Виды и классификации доходов бюджета

Классификации доходов бюджета позволяют изучить их содержание и представить себе все многообразие исторически известных способов покрытия расходов бюджета.

1. Во-первых, источники доходов можно расположить в порядке возрастания силы принуждения, применяемой при их получении. *Классификация по силе принуждения* – первая из возможных классификаций публичных доходов, такая «линейка» будет примерно соответствовать исторической последовательности возникновения доходов[20].

Полное отсутствие принуждения характерно для получения *дара или пожертвования* государству, которое бывает чаще в натуральной, но встречается и в денежной форме[21].

Следует заметить, что практически все виды благотворительной деятельности направлены на реализацию публичных функций: оказание помощи пострадавшим при стихийных бедствиях; защита семьи, материнства, детства и отцовства; просвещение; охрана окружающей среды и т.д.[22] Большинство

---

[18] *Рагольский М.* Доходы и расходы советского государства. Ленинград, 1927. С. 9.

[19] БСЭ. Т. 29.М., 1954. С. 301.

[20] Следует заметить, что любая классификация доходов имеет условный характер, так как разные виды доходов возникали не по плану, в разных государствах по-разному. Тем не менее классификация необходима, ибо без нее затруднительны регулирование, изучение и анализ бюджетных доходов, а также передача и сохранение накопленного исторического опыта.

[21] Даром не является контрибуция или дань, уплачиваемая государством, потерпевшим поражение в войне, так как подобные выплаты существуют как результат военного принуждения. Можно даже сказать, что военная дань – результат максимально возможного принуждения.

[22] См.: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

случаев добровольного волонтерства связано с социальным служением, которое является бременем государства. Таким образом, публичные нужды зачастую могут удовлетворяться не за счет бюджетных средств, а из добровольных частных взносов. Существует широкий спектр иных, помимо выплат из бюджета, способов удовлетворения публичных нужд: преференции, налоговые льготы и вычеты, государственно-частное партнерство и т.д. [23] Источником удовлетворения публичных нужд здесь выступает национальный доход.

Массовые добровольные пожертвования в государственную казну не единожды имели место в русской истории в период чрезвычайного положения вследствии войн, стихийных бедствий[24].

Ярким примером пожертвования является патриотический порыв, который был проявлен гражданами в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. За четыре года войны непосредственно от населения в государственный бюджет поступило 270 млрд руб., что составило свыше $^1/_4$ всей суммы бюджетных доходов[25]. Эта сумма включала добровольные взносы и пожертвования в фонды обороны и Красной армии, государственные займы, государственные лотереи, вклады в сберегательные кассы, добровольное личное страхование, налоги. Из них добровольные пожертвования составили свыше 17 млрд руб. деньгами, 13 кг платины, 131 кг золота, 9519 кг серебра, драгоценностей на 1.7 млрд руб., иностранной валюты на 15 млн руб., облигаций государственных займов свыше чем на 4.5 млрд руб., вкладов в сберегательных кассах более чем на 0.5 млрд руб.[26] Известно о целевых сборах на постройку танковых колонн на предприятиях, организациях, а также в храмах Русской православной церкви[27]. Общая сумма взносов на танковые колонны[28] составила 5873 млн руб., что оказалось достаточным для постройки 30 522 танков.

Еще одним примером обеспечения публичных нужд за счет пожертвований является меценатская деятельность по покровительству науке и ис-

---

[23] Можно также вспомнить механизм, применяемый в США для финансирования некоторых государственных социальных программ: лицо, перечислившее некоторую часть прибыли на определенные социальные нужды, освобождается от уплаты налога на прибыль.

[24] Разоренное Смутой XVII в. население России тем не менее поддержало решение Земского собора 1613 г. о добровольном сборе «пятинной деньги» для государственных нужд; также добровольно в ответ на «Воззвание Патриарха Московского и всея России Тихона о помощи голодающим» летом 1921 г., собирались средства для помощи страдающим от чудовищного голода в Поволжье, 19 (6) февраля 1922 г. Патриарх Тихон обратился с воззванием, в котором предложил собрать необходимые для голодающих средства «в объеме вещей, не имеющих богослужебного употребления»; на памяти недавние примеры добровольной помощи пострадавшим от пожаров в конце лета 2010 г. и от наводнения в Крымске летом 2012 г., за счет которых частично обеспечивались даже спасатели МЧС России.

[25] См.: *Петров П.С.* Фактическая сторона помощи по ленд-лизу // Военно-исторический журнал. 1990. № 6. С. 34–39. С. 500.

[26] См.: *Плотников К.Н.* Очерки истории бюджета Советского государства. М., 1955. С. 314; Финансовая служба Вооруженных Сил СССР в период войны. М., 1967. С. 27.

[27] По призыву Патриаршего местоблюстителя митрополита Сергия (Страгородского) верующими были собраны средства на постройку танковой колонны им. Дмитрия Донского.

[28] Это танковые колонны «Советская Кубань», «Советская Адыгея», «Советская Якутия», «Советский полярник», «Суворов», «Советский старатель», «Советский танкостроитель», «Тамбовский колхозник», «Трудовые резервы», «Тульский колхозник», «Уральский комсомолец», «Уральский строитель», «Челябинский комсомолец», «Хабаровский комсомолец», колонны ОСОАВИАХИМА и т.д., всего около 80 танковых колонн.

кусству. Немало государственных музеев и учреждений искусства, представляющих собой национальное достояние, было основано частными лицами на частные пожертвования[29].

Средства правителя также известны как исторический источник покрытия публичных расходов, не связанный с принуждением. Правитель, в соответствии со средневековыми убеждениями, должен был обладать достаточными средствами для управления государством. Такие доходы могли происходить от «домен», т.е. земель и иного имущества, закрепленного за государем, а позже, как показано выше, слились с прочим имуществом казны, которое в целом именуется «domaines publiques», что восходит к Кодексу Наполеона[30].

Доходы от публичного имущества (домен) – следующий источник бюджетных доходов, не связанный с принуждением. Доходы можно получать как непосредственно от эксплуатации имущества (плоды земли, сокровища недр), так и от пользования и распоряжения имуществом (аренда и продажа). Еще в эпоху Союза ССР считалось, что сумма доходов от «советского хозяйства» являлись основным доходом государственного бюджета[31].

Как уже упоминалось[32], доходов от имущества, а тем более от добровольных пожертвований, было по разным причинам недостаточно, в связи с чем до настоящего времени идет дискуссия о нецелесообразности владения публичным имуществом, необходимости его «оптимизации» и немедленного избавления от излишнего имущества. Похожую дискуссию можно встретить и на страницах трудов ученых начала прошлого века, остановимся на ней подробнее.

Итак, какие доказательства приводились в пользу отчуждения публичной (казенной) собственности?

В первую очередь высказывался тезис о неэффективности государственного хозяйства, которое даже носит убыточный характер и бремя содержания которого ложится на государственный бюджет. Такой вывод следовал из общего правила о том, что если имущество не приносит доход и не служит публичному благу, то оно излишне. Даже в том случае, если казенное хозяйство не было убыточным, обращалось внимание на незначительность, по сравнению с налогами, объема доходов от использования такого имущества.

Следующим (вторым) аргументом за отчуждение недвижимого имущества называлось удобство продажи публичного имущества как способа покрытия долгов (наряду с публичным кредитом).

Третий аргумент за отчуждение публичной недвижимости состоит в том, что обширные владения, находясь в публичной собственности, изъяты из хо-

---

[29] В России это, например: Государственная Третьяковская галерея, основанная Павлом Михайловичем Третьяковым, Московская консерватория им. П.И. Чайковского, основанная Николаем Григорьевичем Рубинштейном, Российская государственная библиотека, образованная на базе коллекции Николая Петровича Румянцева; Музей В.А. Тропинина и московских художников его времени, созданный за счет дара Феликса Евгеньевича Вишневского и т.д.

[30] *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 93.

[31] *Рагольский М.* Доходы и расходы Советского государства. Ленинград, 1927. С. 25. Впрочем, такие доходы являлись не чем иным, как частью прибыли государственных предприятий, которая после перехода их в частную собственность трансформировалась в налог.

[32] См. гл. 1 настоящей работы.

зяйственного оборота, что негативно отразится на состоянии национального богатства.

Все перечисленные выше аргументы и некоторые иные, однако, могут быть охарактеризованы как радикальные[33], т.е. принадлежащие лишь одной из экономических школ, которой свойственны крайние взгляды.

Еще один, четвертый (пожалуй, сильнейший), аргумент в пользу отчуждения публичного имущества заключался в достижении (в отдельных случаях) благой цели при наделении землей и жильем неимущих и безземельных граждан. Такие граждане в будущем переходят из категории социально незащищенного класса в категорию исправных налогоплательщиков. Здесь следует заметить, что при безвозмездной передаче публичного имущества не может идти речи о каких-то доходах.

Убедительными представляются аргументы за сохранение публичного хозяйства, которые приводит, например, И.И. Янжул[34].

Во-первых, еще раз повторим[35], что аргумент о неэффективности и убыточности публичного хозяйства опровергается тем обстоятельством, что такое хозяйство убыточно ничуть не больше, чем хозяйство крупного акционерного общества[36]. Относительное несовершенство государственного хозяйства выявляется лишь в сравнении его с мелким частным хозяйством, и то не с любым, а с образцовым. Зачастую земля, переданная в частные руки, становится предметом торга, т.е. отвлекает граждан от производительного труда, вместо того, чтобы выступать в качестве предмета приложения труда, средства производства.

Во-вторых, владение обширной недвижимостью с точки зрения источника покрытия чрезвычайных расходов может облегчить получение займов, выступая в качестве обеспечения.

В-третьих, получение дохода от публичного имущества не сопряжено ни с какой жертвой для граждан, в отличие от налога. Земля растет в цене, в силу чего имеется возможность увеличивать земельную ренту.

Наконец, в-четвертых, против масштабного отчуждения публичного имущества выступает необходимость поддержания силы и твердости государственной власти. Публичное имущество составляет основу этой силы, которая гораздо меньше, чем финансовые активы, подвергается инфляции[37].

---

[33] См.: *Эеберг К.Т.* фон. Указ. соч. С. 82.

[34] *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 97–100.

[35] См. параграф «Доходы от имущества казны» главы 1 настоящей работы.

[36] Вообще, по мнению автора, в подобного рода аргументах присутствует порок, связанный с нарушением логического закона достаточности основания. Аргумент о том, что наличие убытков означает ликвидацию публичного хозяйства находится в одном ряду с утверждением о том, что наличие преступлений диктует необходимость не борьбы с ними, а декриминализации составов преступлений, или (более актуально): наличие нарушений на выборах в органы государственной власти означает необходимость низвержения самой государственной власти. Убытки, как правило, возникают от скверного управления и общего беспорядка, из чего не следует необходимость ликвидации самого публичного хозяйства как идеи.

[37] Параллельно возникает вопрос о том, какое имущество является отчуждаемым и какое не может быть отчуждено. Возможный ответ: не связанное с исполнением публичных функций отчуждается, необходимое для решения публичных задач и поддержания безопасности (внутренней, внешней, экономической, экологической) – сохраняется. В разное время в России необходимым было сохранение в публичной собственности железных дорог, почты,

Убедительным и сбалансированным представляется мнение И.И. Янжула о том, что государство должно по мере возможности удерживать домены в своих руках и отчуждать их лишь ввиду настоятельной нужды и с большой осторожностью, при этом желательно, чтобы отчуждение происходило мелкими участками и по преимуществу не в собственность, а в наследственное пользование[38].

В целом следует прибавить, что решение об отчуждения публичного имущества (в особенности земли), как правило, носит нефискальный характер и связано с политическими, экономическими и иными причинами[39].

Предваряя дальнейшее изложение, важно заметить, что доходы от продажи земель, находящихся в публичной собственности, по сути являются чрезвычайным источником доходов, хотя в настоящее время отнесены к неналоговым доходам бюджета[40]. Подобные доходы можно также назвать *доходами от приватизации*, которая представляет собой возмездное отчуждение имущества, находящегося в публичной собственности[41]. Сама по себе приватизация может быть мерой крайней или планируемой, исходя из этого, может различаться и характер доходов от продажи публичного имущества. Однако неизменным остается то обстоятельство, что главной целью приватизации не является извлечение доходов. Данная цель может быть второстепенной либо не планироваться вовсе, а в качестве решаемых при продаже публичного имущества задач могут быть, например: реструктуризация публичной собственности, избавление от бремени содержания непрофильных активов, стимулирование определенных отраслей экономики, политические, социальные задачи.

Следующий вид публичного дохода – *доходы от казенных промыслов*, которые не связаны с доминирующим положением государства на рынке. Извлечение таких доходов еще не связано с принуждением, но рано или поздно такие доходы принимают характер регалии.

Следующий источник доходов, *регалии,* согласно определению И.И. Янжула, это казенные промыслы, в которых государство имеет какое-либо преимущество перед прочими лицами, т.е. такие «промысловые источники дохода, которыми государство пользуется преимущественно или исключительно для себя, совершенно не допуская частной конкуренции или же значительно ограничивая последнюю»[42]. Можно сказать, что регалии – это государственные монополии в какой-либо отрасли экономики, хотя монополия не всегда очевидна.

Прибегая к регалиям как способу извлечения дохода, государство переходит границу ненасилия, здесь уже присутствует государственное принуж-

---

сегодня представляется опасной приватизация лесов, воспроизводство которых лежит за пределами жизни целого поколения. Подробнее см. главу о приватизации.

[38] *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных дохода. Т. 3. М., 2002. С. 97.

[39] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Приватизация как источник бюджетных доходов // Реформы и право. 2012. № 2. С. 32–35.

[40] См. ст. 41 БК РФ; приложение 1 к приказу Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[41] См. ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251).

[42] *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 137.

дение. С одной стороны, можно и не прибегать к услугам, предоставляемым государственной монополией. С другой стороны, отсутствие иного способа передвижения или доставки, кроме, например, государственной железной дороги, означает необходимость использования именно этих услуг. Так же обстояло дело с почтовой регалией[43]. Иное дело – винная и табачная регалии.

Нужно понимать, что наличие (отсутствие) принуждения будет относительным, ибо само государство создает и регламентирует рынок, на котором потом выступает как один из участников. В силу этого, несмотря на формальное заключение договора, некоторые услуги являются безальтернативными для юридического или физического лица.

Отмечается срединное положение регалий между частноправовыми и общественно-правовыми доходами, поэтому они подразделяются на регалии, в которых государство: 1) выступает наравне с частными предприятиями, не ограничивая вовсе частную конкуренцию (такими были казенные железные дороги, оружейные, фарфоровые заводы, доходы от государственных лотерей и др.); 2) в нефискальных интересах ограничивает или совершенно исключает частную конкуренцию (монетное дело, в свое время – почтовое дело и др.); 3) в фискальных интересах ограничивает или исключает конкуренцию (горная, соляная, табачная, спичечная регалии)[44]. Из перечисленных групп регалий первую следует именовать промыслом, не связанным с принуждением, а последние две – обеспеченными некоторым принуждением. Такое принуждение еще не является полным, так как отсутствуют карательные санкции для обеспечения доходов от регалий, но имеется гражданско-правовое принуждение в случае неисполнения договора[45].

Нужно признать очевидным, что при непрерывном возрастании публичных расходов доходы от добровольных пожертвований, от публичного имущества и от регалий стали недостаточными. Следующим видом дохода, как и регалии, связанным с принуждением, являются пошлины.

Пошлина – сбор, взимаемый с частных лиц в пользу государства, когда эти лица вступают в соприкосновение с государственными учреждениями[46]. Семантическое происхождение этого слова объясняется В.И. Далем как то, что «*пошло* с товару» (денежный сбор с привозного товара), или мыто (очистка), а также как давний обычай, старина, древность или то, что издавна пошло, повелось[47].

Согласно НК РФ государственная пошлина – сбор, взимаемый с его плательщиков при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и субъектов РФ и нормативными актами органов местного самоуправле-

---

[43] Следует заметить, что первоначально многие виды регалий появились вовсе не для извлечения прибыли, так как при отсутствии государственной заботы те или иные народные нужды не были обеспечены вовсе (это касается, например, почты, железных дорог).

[44] См.: *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 138, 139.

[45] Поменять условия такого договора пользователь публичной услуги не может.

[46] Там же. С. 509.

[47] *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2009. Т 3. С. 368.

ния на совершение в отношении этих плательщиков юридически значимых действий[48].

Заметна близость пошлины к налогам. Более того, БК РФ пошлины отнесены к налоговым доходам (ст. 50). С другой стороны, у пошлины имеется общая черта с регалией: плательщик пошлины в том и другом случае прибегает к услугам государственных (муниципальных) организаций. Разница состоит в том, что в случае регалии приобретаются материальные товары, работы или услуги, а в случае пошлины – юридически значимые действия, которые не могут быть вовлечены в рыночный оборот и не имеют рыночной стоимости. Налог, в отличие от пошлины, равно распространяется на всех и не влечет каких-либо обязательств по совершению действий.

Можно сказать, что некоторые виды пошлины имеют принудительный характер. Показательна здесь пошлина за рассмотрение дел в суде. Суды являются органами государственной власти и обладают исключительным правом осуществлять правосудие. Иной возможности прибегнуть к правосудию, кроме обращения в суд, не существует, а значит, при обращении к правосудию имеется необходимость в уплате государственной пошлины. Кроме того, не подлежит обсуждению размер пошлины, как и ставка налога, которые устанавливаются законом (актом органа местного самоуправления).

Имеются различные способы взимания пошлины и налогов. Как правило, пошлина и налог уплачиваются путем перечисления средств в безналичной форме в доход бюджета. Часто имеется возможность платить пошлину непосредственно в кассу учреждения в наличной форме. Наконец, существует способ уплаты государственной пошлины через специальные марки (акцизные марки) или клейменую бумагу (гербовая пошлина), использование которых подтверждает ее уплату.

Неуплата пошлины влечет отказ от совершения юридически значимых действий, но если такие действия все-таки совершены, то взыскание пошлины (в качестве сбора) не отличается от взыскания налога.

Следующий источник доходов – это *налоги*. Они явно выделяются из спектра источников доходов, налог «резко отделяет государственное хозяйство от частного»[49]. Это основной источник пополнения современного бюджета и яркий пример государственного принуждения. Если сравнить, например, средства самообложения граждан в муниципальном образовании и налог, то различием будет здесь и характер его установления (без прямого волеизъявления граждан, исключительно законом), и принудительный характер взимания, подкрепляемый мощью государственного аппарата. Можно даже заметить, что налог является почти единственным способом *безвозмездного отчуждения* частной собственности, разрешенным законом[50].

Налоговое законодательство в Российской Федерации (и других странах) является настолько развитым, что возникла отдельная подотрасль финансо-

---

[48] См. ст. 333^{16} НК РФ. Под сбором согласно ст. 8 НК РФ понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц. Его уплата является одним из условий совершения в отношении плательщика сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу лицензий.

[49] Там же. С. 57.

[50] Например, изъятие имущества для государственных и муниципальных нужд в соответствии со ст. 279 ГК РФ осуществляется путем выкупа.

вого права – налоговое право. Также существует кодифицированный нормативный правовой акт – НК РФ. Из-за объема и специфики темы изучение видов и форм налогов, способов налогообложения в настоящей работе невозможно.

Необходимо, однако, понять, в какой момент налог перестает быть таковым и становится доходом бюджета, т.е. в каком случае правоотношения регламентируются налоговым законодательством, а в каком – бюджетным.

Обязанность по уплате налога является исполненной с момента предъявления налогоплательщиком в банк поручения на перечисление суммы налога в бюджет (при наличии достаточного остатка) или внесения наличных средств в кассу, отделение почтовой связи (ст. 45 НК РФ). С этого момента отчуждение собственности налогоплательщика в виде индивидуального безвозмездного платежа (ст. 8 НК РФ) произошло и внесенная сумма уже является не налогом, а доходом соответствующего бюджета. Такой доход еще не зачислен на единый счет бюджета, а только *перечислен*. После зачисления на единый счет бюджета доход считается *зачисленным*[51]. С этого момента (момента зачисления дохода как налогового, так и неналогового на единый счет бюджета) информация о нем становится доступной соответствующему администратору доходов и он может быть учтен.

Итак, линия источников публичных доходов по мере возрастания принуждения при их извлечении будет следующая: *дар, личные средства правителя, доходы от имущества, от промыслов, от регалии, пошлины и налоги*. Апофеозом принуждения при извлечении дохода (лежащим за рамками правового поведения) является военная экспансия.

2. Второй по порядку из изложенных в настоящей работе классификаций видов публичных доходов выступает их разложение *по способу получения и источнику (комплексная классификация доходов*). Такая классификация последовательно изложена, например, в труде И.И. Янжула[52]. В соответствии с ней все доходы разделяются на две большие группы: *обыкновенные* и *чрезвычайные*. Обыкновенные источники, в свою очередь, делятся на два класса по способу приобретения: доходы, приобретенные *частноправовым* и *общественно-правовым* способами (частноправовые и общественно-правовые). Два указанных способа мобилизации можно также назвать мягким и жестким, или доходы *обязательные* и *добровольные.*

Под частноправовыми И.И. Янжул понимал доходы, которые «получало государство в силу свободного акта со стороны подданных, в силу одностороннего или двустороннего договора»[53]. Иначе говоря, в приобретении частноправовых доходов не используется сила принуждения, которой обладает государство.

К частноправовым доходам относятся *дар* (добровольное пожертвование), доходы от *государственного имущества* (доменов) и *промыслов*, *некоторые пошлины*, лишенные принудительного характера.

---

[51] Разделение на *зачисленные* и *незачисленные* касается всех видов доходов, а не только налогов.

[52] См.: *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 53–59.

[53] Там же. С. 53.

К общественно-правовым доходам (которые собираются с использованием принуждения) отнесены *регалии*, *пошлины* (за некоторыми исключениями) и, разумеется, *налоги.*

Чрезвычайные источники покрытия доходов, т.е. такие, к которым прибегают в исключительных случаях, согласно И.И. Янжулу, делятся на *займы*, *продажу имущества (доменов)*, *конфискацию*.

3. Еще одна, третья по счету, классификация бюджетных доходов известна из труда М.М. Сперанского «План финансов»[54], согласно которому все государственные доходы по источникам могут быть разделены на три части:

1) *подати и налоги* (включая некоторые сборы: подушный; пошлинный; за гербовую бумагу; поземельный; с купцов и мещан; вычет из жалованья; паспортный; земские повинности; волостные сборы за отдачу в рекруты, на содержание волостных правлений и прочие волостные издержки; таможенный сбор);

2) *доходы с казенных капиталов*, которые, в свою очередь, подразделяются на три части: доходы с капиталов, «кои казна употребляет на обработку произведений» (руд, солей, рыбных ловель, звероловства); доходы с капиталов, «кои казна употребляет в промышленной торговле» (казенные фабрики, исключительная питейная продажа, почты); доходы с капиталов, «кои казна употребляет на содержание разных общественных заведений» (дорог, каналов, монеты, банков)[55];

3) *доходы с казенной собственности* (казенные земли, разные оброчные статьи, леса).

М.М. Сперанский классифицирует доходы и по *пространству* их употребления: *общие*, *частные*; а также по *времени* получения: *обыкновенные*, *чрезвычайные*[56].

4. Современная классификация имеет в своем основании источник образования доходов. Все бюджетные доходы согласно БК РФ подразделяются следующим образом: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления.

Налоговые доходы образуются в результате исполнения налогоплательщиками своей обязанности по уплате налогов.

Неналоговые доходы в наиболее общем виде подразделяются так (ст. 41 БК РФ): доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; доходы от оказания платных услуг и доходы от применения мер гражданско-правовой, административной ответственности, от реализации бесхозяйного имущества; средства самообложения граждан и т.д.

Безвозмездные поступления могут идти из других бюджетов бюджетной системы в виде финансовой помощи, от нерезидентов, государственных, муниципальных и негосударственных организаций, наднациональных и международных организаций, правительств других государств.

---

[54] См.: У истоков финансового права. С. 49, 50.

[55] Там же.

[56] Там же.

5. Доходы можно разделить по территориальному признаку на *федеральные* (получаемые на всей территории РФ), *региональные* (взимаемые на территории субъектов РФ) и *местные*.

6. Доходы, которые поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по ежегодно утверждаемым нормативам, именуются *регулирующими* доходами бюджета, а доходы, которые поступают в бюджет полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе, являются *собственными* или *закрепленными* доходами бюджета.

7. Доходы бюджета можно разделить на доходы *внешние* (поступающие от нерезидентов, из внешнеэкономических источников) и *внутренние* (от резидентов, из внутренних источников).

8. А.Г. Пауль предлагает классифицировать доходы на *первичные* (основные) и *вторичные* (производные) в зависимости от источника их поступления – внебюджетной системы или в результате передачи в соответствующий бюджет из другого бюджета. К первичным доходам будут относиться налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций. Средства финансовой помощи, поступающие из других бюджетов бюджетной системы, относятся к вторичным доходам[57].

Государственная эмиссия, внешние и внутренние заимствования и иные подобные источники поступлений в бюджет относятся не к бюджетным доходам, а к *источникам финансирования дефицита бюджета*, так как влекут изменение обязательств публично-правового образования, его финансовых и нефинансовых активов.

---

[57] См.: *Пауль А.Г.* Указ. соч. С. 15.

Глава 5

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

Понятие бюджетной системы

Бюджетная система может пониматься двояко. Во-первых, под ней подразумеваются отношения, связанные с бюджетом, включая доходы, расходы, полномочия участников бюджетного процесса, а также межбюджетные отношения и др. За пределами бюджетной системы в этом случае (не всегда) остается бюджетный процесс, а также правовое регулирование ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Такой подход, характерный для экономических исследований, можно назвать макросистемным, так как здесь понятие бюджетной системы расширяется до понятия всех государственных финансов, зачастую включая налоговую систему и децентрализованные финансы.

Настоящее исследование построено на втором – традиционном – подходе: *бюджетная система* государства (публично-территориального образования) объединяет бюджеты всех публично-территориальных образований, расположенных на его территории либо подпадающих под его юрисдикцию.

С точки зрения системного анализа разница между макросистемным и традиционным подходами заключается в наборе элементов, которые составляют бюджетную систему.

Как уже говорилось, макросистемный подход в качестве элементов бюджетной системы рассматривает не только бюджеты, но и бюджетные доходы (в том числе налоги), расходы, участников бюджетного процесса и т.д. В целом для данного, в большей степени экономического, подхода характерна неопределенность в отношении элементов, включаемых в бюджетную систему, состав которой разнится у исследователей.

Другой, традиционный, подход в большей степени характерен для юридической науки, которая ориентирована на ясность и недвусмысленность понятий. Здесь элементами бюджетной системы являются исключительно бюджеты. Следует заметить, что элементный состав бюджетной системы может меняться. Например, появление наднациональных образований (Европейского Союза, Союза Беларуси и России), имеющих свои бюджеты, диктует необходимость их рассмотрения как элементов образующейся бюджетной системы.

Организация бюджетной системы, ее структура и принципы построения связаны с понятием *бюджетного устройства*[1]. Межбюджетные отношения, т.е. отношения по предоставлению финансовой помощи и выравниванию уровня обеспеченности бюджетов достаточным объемом доходов для реализации компетенций, непосредственно связаны с бюджетным устройством и могут изучаться в качестве раздела бюджетного устройства.

---

[1] Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».

Определение бюджетной системы содержится в ст. 6 БК РФ: *бюджетная система* – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Определение бюджетной системы не дает представления о структуре бюджетной системы, не констатирует ни иерархичности, ни равенства в отношениях между бюджетами – элементами системы. В старой редакции БК РФ, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, констатировалось: бюджетная система состоит из различных *уровней* бюджетов.

Несмотря на то что упоминание об уровнях бюджетной системы из действующего БК РФ исключено, эти уровни сохраняются де-факто, исходя отчасти из территориально-государственного устройства Российской Федерации, отчасти из сложившихся экономических отношений.

Бюджетная система Российской Федерации трехуровневая:

• федеральный бюджет и бюджеты государственных государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (согласно ст. 144 БК РФ это бюджеты Пенсионного фонда РФ (ПФ РФ), Фонда социального страхования РФ (ФСС), Федерального фонда обязательного медицинского страхования(ФФОМС));

• бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, к которым относятся бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

• местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Консолидированные бюджеты в бюджетную систему Российской Федерации не включаются, так как по сути они являются не бюджетами, а отчетами о совокупности результатов исполнения бюджетов на определенной территории[2]. Консолидированные бюджеты не проходят стадии бюджетного процесса, они не принимаются и не исполняются.

Не могут быть включены в бюджетную систему бюджеты международных корпораций и международных организаций. Бюджет является формой осуществления финансовой деятельности государства или публично-правового образования. Международные организации, как правительственные, так и неправительственные, публично-правовыми образованиями не являются.

Согласно Конституции, Российская Федерации состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ (ст. 5). В п. 3 этой же статьи указано, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Здесь нельзя не обратить внимание на несовпадение конституционных норм и норм БК РФ. Государственное устройство Российской Федерации

---

[2] В соответствии со ст. 6 БК РФ консолидированный бюджет является сводом бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории.

ограничено субъектами РФ. Местное самоуправление, являясь публичной властью, не является властью государственной. Тем не менее согласно ст. 6 БК РФ, бюджетная система, будучи основанной на государственном устройстве, включает местные бюджеты, которые не имеют отношения к государственному устройству.

Отчасти разрешил данную коллизию Конституционный Суд РФ, указав на ключевое значение принципа единства государственной власти и целостности государства. Конституционный Суд РФ неоднократно озвучивал следующую позицию: бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты не существуют изолированно, а являются частью финансовой системы Российской Федерации[3]. Очевидно, что исключение местных бюджетов из бюджетной системы Российской Федерации привело бы к ситуации, когда в государстве одновременно существовало бы неопределенное количество бюджетных систем, что означало бы разрушение сложившегося и устоявшегося на протяжении уже десятков лет порядка и угрозу экономической безопасности России.

Федеративной модели бюджетной системе предшествовала *модель государственного бюджета*, которой соответствовала бюджетная система Союза ССР. В Союзе ССР в течение нескольких десятков лет в рамках единого государственного бюджета объединялись союзный (центральный) бюджет, государственные бюджеты союзных республик в составе СССР и бюджет социального страхования (предшественник современных государственных внебюджетных фондов). Государственные бюджеты республик в составе СССР делились на республиканские (центральные) и областные[4], районные, поселковые и другие бюджеты в соответствии с административно-территориальным делением. Единый государственный бюджет[5] позволял балансировать доходы и расходы между всеми входящими в его состав бюджетами, что исключало их дефицит и споры, связанные с межбюджетными отношениями.

После развала Союза ССР были упразднены государственный и союзный бюджеты, а роль балансирующего центра взял на себя федеральный бюджет, будучи изначально по своей природе республиканским (центральным) бюджетом.

Количество уровней бюджетной системы в любой модели, как правило, связано с административно-территориальным устройством государства.

Федеративная Республика Германия является федеративным государством и имеет схожую с Российской Федерацией бюджетную систему, где есть федеральный бюджет, бюджеты регионов (земель), составляющих Федерацию, и местные бюджеты.

---

[3] Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О // Вестник КС РФ. 2006. № 5; Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П.

[4] Такой завершенный вид бюджетная система СССР приобрела не сразу. Например, решение об отражении в едином государственном бюджете (с разной степенью детализации) союзного бюджета, бюджетов союзных и автономных республик, местных бюджетов и включении в государственный бюджет бюджета социального страхования было принято СНК СССР 10 июля 1938 г. (Известия Советов депутатов трудящихся СССР. 1938. 11 июля). См.: Бюджетная система Союза ССР: Сборник законодательных материалов. С. 3.

[5] В настоящее время государственный бюджет сохранился в Китайской народной республике, Республике Украина, Республике Беларусь.

Китай при унитарном устройстве имеет бюджеты пяти иерархических уровней: 1) бюджет центрального правительства (государственный); 2) бюджеты провинций, а также бюджеты автономных районов и муниципалитетов, подчиненных непосредственно центральному правительству; 3) бюджеты городов, имеющих административно-территориальное деление на районы и префектуры; 4) бюджеты уездов и городов, не имеющих административно-территориального деления на районы и префектуры; 5) бюджеты поселков, национальных поселков и небольших городов[6].

Республика Франция, будучи унитарным государством, тем не менее имеет бюджетную систему четырех уровней: 1) общенациональный бюджет, 2) региональные бюджеты, 3) бюджеты департаментов, 4) местные бюджеты.

В литературе можно встретить позицию, согласно которой бюджетная система является частью финансовой системы государства[7]. Кроме того, бюджеты и бюджетная система в целом составляют систему народно-хозяйственного (социально-экономического) планирования, представляя собой финансовый план-прогноз. Этот план должен соответствовать общему плану социально-экономического развития и приниматься во исполнение его. Существование бюджетной системы как подсистемы более общей системы (финансовой системы и системы стратегического планирования) определяет такие ее свойства, как федерализм (характеризующий сложные отношения центра и регионов с большей долей независимости регионов) и унитаризм (характерный для иерархически выстроенной, централизованной системы)[8]. В научной литературе имеется аргументированное мнение: определяющим для бюджетной системы Российской Федерации является унитаризм[9].

Государственные внебюджетные фонды – не совсем обычный элемент бюджетной системы. Противоречие заложено уже в его наименовании: данный элемент – это часть бюджетной системы, имеет собственный бюджет, но называется внебюджетным. На самом деле государственные внебюджетные фонды тесно встроены в бюджетную систему и не способны к самостоятельному функционированию вне ее, так как система является постоянным «донором», позволяющим балансировать расходы фондов.

«Внебюджетность» государственных внебюджетных фондов проявляется исключительно в их противопоставлении *бюджетным фондам*, представляющим собой обособленные в рамках бюджета целевые расходы и закрепленные в бюджете для их покрытия источники доходов[10]. Существующие сегодня целевые бюджетные фонды именуются *суверенными фондами*, и их

---

[6] Подробнее см.: *Комягин Д.Л.* О бюджетном устройстве и современном бюджетном законодательстве Китая // Реформы и право. 2010. № 4. С. 55.

[7] *Соколова Э.Д.* Правовые основы финансовой системы России. М., 2006. С. 18–20.

[8] Федерализм и унитарность как свойства бюджетной системы характеризуют реализацию принципа фискального (бюджетного) федерализма.

[9] *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: проблема правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004.

[10] В утратившей силу ст. 17 БК РФ целевые бюджетные фонды определялись как фонды денежных средств, образуемые в соответствии с законодательством РФ в составе бюджета за счет доходов целевого назначения. Целевые бюджетные фонды – отступление от принципа совокупного покрытия расходов бюджета, но в настоящее времени в федеральном бюджете существуют Резервный фонд, Фонд национального благосостояния, Инвестиционный фонд, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд реформирования ЖКХ и др.

наличие обусловлено интересом безопасности публичных финансов и сохраненения устойчивости бюджетной системы.

Государственные внебюджетные фонды также представляют собой обособленные целевые расходы социального характера[11], но не включаемые в бюджет, и являются преемниками бюджета социального страхования, который входил в качестве составной части в государственный бюджет Союза ССР. Следует заметить, что за рубежом расходы на социальное страхование принято называть социальными бюджетами.

Согласно ст. 144 БК РФ в Российской Федерации, существуют следующие государственные внебюджетные фонды: ПФ РФ, ФФОМС РФ, ФСС РФ, а на уровне субъектов РФ – территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС)[12].

Бюджеты государственных внебюджетных фондов не включаются в консолидированные бюджеты, но их проекты обязательно согласуются в федеральном (региональном) министерстве, отвечающем за вопросы социальной политики и социального страхования. Кассовое исполнение государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством (за исключением ПФ РФ).

Органы управления государственными внебюджетными фондами являются главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств. Составление и утверждение государственных внебюджетных фондов синхронизированы с составлением и утверждением федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Источниками формирования государственных внебюджетных фондов служат налоговые и неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы, установленные ст. 146 БК РФ. Существует законодательный запрет как на изъятие средств фондов, так и на их направление на иные цели, не связанные с задачами фондов.

Статус ПФ РФ как страховщика по обязательному пенсионному страхованию установлен Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»[13], на основании которого он действует. Некоторые полномочия ПФ РФ установлены Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»[14]. ФСС РФ и ФФОМС действуют на основании актов Правительства РФ[15].

---

[11] На социальный характер государственных внебюджетных фондов прямо указывало определение, содержавшееся в утратившей силу ст. 143 БК РФ: государственные внебюджетные фонды предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; на социальное обеспечение в случае безработицы; на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

[12] Количество государственных внебюджетных фондов уменьшилось с начала 1990-х гг., в частности, был упразднен Фонд занятости. Имеется тенденция к дальнейшему их сокращению и включению в федеральный бюджет.

[13] СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

[14] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

[15] См.: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации»// РГ. 1994. 22 февр.; Постановление Правительства

Способы регулирования межбюджетных отношений

Приобретают ли бюджеты новые функции в силу включения их в бюджетную систему? На этот вопрос следует ответить положительно.

В большей степени для федерального бюджета, но также для бюджетов субъектов РФ и даже местных бюджетов, характерна функция межбюджетного регулирования в отношении нижестоящих бюджетов, которая возникает исключительно как следствие нахождения этих бюджетов в бюджетной системе. Объективная необходимость финансового выравнивания обеспеченности территорий требует изучения как отечественного, так и зарубежного опыта правового регулирования.

Первым направлением межбюджетного регулирования является правильное (в соответствии с принципом субсидиарности) распределение компетенции и необходимых доходов между центром и регионами.

Вторым направлением межбюджетного регулирования является предоставление финансовой помощи, которое должно осуществляться по прозрачной и объективной методике в определенных законом случаях и формах[16].

Финансовая помощь, предоставляемая, как правило[17], из бюджетов вышестоящего уровня нижестоящим бюджетам, осуществляется в форме: *субсидий*, *дотаций* и *субвенций*; а и различается по цели: на *инвестиционную* (для реализации инвестиционных проектов), *текущую*, *выравнивающую* и *стимулирующую*.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии и субвенции именуются межбюджетными трансфертами. Они являются средствами, предоставляемыми одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Помимо дотаций, субсидий и субвенций допускаются иные формы межбюджетных трансфертов.

Дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Субсидии – средства, предоставляемые в целях софинансирования расходов за счет двух и более бюджетов.

Субвенции – целевые средства, выделяемые в случае возложения на бюджеты выполнения расходных обязательств, закрепленных за вышестоящим бюджетом.

В отличие от дотаций субсидии и субвенции имеют целевой характер, но как и дотации являются безвозмездными и безвозвратными. Вместе с тем субсидии, предоставляемые для инвестиций, могут сопровождаться передачей имущества или имущественных прав на создаваемую собственность. Как правило, дотации, субсидии и субвенции выступают в качестве текущей финансовой помощи.

РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

[16] О реформировании в данной сфере см. подробнее параграф «Реформа бюджетного законодательства».

[17] Гл. 16 БК РФ предусмотрено предоставление субсидий из бюджетов субъектов РФ федеральному бюджету и субсидий из местных бюджетов бюджетам субъектов РФ.

Еще одной формой межбюджетных отношений является *бюджетный кредит*, который предоставляется из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы на платной и возмездной основе[18].

В отношении регулирования финансовых отношений между центром и регионами интересен опыт Федеративной Республики Германия, Конституция которой содержит раздел, посвященный публичным финансам. Федерация может оказывать финансовую помощь из своего бюджета землям и общинам, только если их собственных ресурсов недостаточно для осуществления проекта. Конституция Германии содержит положение о том, что федерации и земли раздельно несут расходы на решение своих задач, а решение федеральных задач центром должно сопровождаться доведением до земель необходимых финансовых ресурсов. В отличие от российской практики, в Германии финансовая помощь из центра поступает исключительно на инвестиционные цели (ст. 104а Конституции ФРГ). В то же время во исполнение принципа гармонизации отдельным конституционным законом устанавливается порядок выравнивания финансовых возможностей земель.

Во избежание дисбаланса в бюджетной системе бюджеты нижестоящих публично-правовых образований утверждаются (согласовываются) вышестоящими органами власти. Такая практика сохранилась, например, в Китае, во Франции[19], многих унитарных государствах. Следует, однако, подчеркнуть мировую тенденцию перехода к сложным межбюджетным отношениям по образу федеративных.

---

[18] Расширение применения бюджетных кредитов в межбюджетных отношениях является одним из направлений Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г., одобренной распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р (СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129).

[19] Например, см.: *Евдокимов А.Н.* Указ. соч.

Глава 6
БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Бюджетный цикл и бюджетный год

Бюджетный процесс является *юридическим процессом* и в силу этого он законодательно урегулирован. Результат любого процесса – изменение объекта, относительно которого совершается этот процесс. Изменение объекта регулирования в юридическом процессе происходит в результате деятельности уполномоченных субъектов, упорядоченной нормами права. Для бюджетного процесса объектом регулирования и изменения является бюджет. Правовые нормы, регламентирующие юридический процесс, как правило, относятся к процессуальным нормам.

Кроме бюджетного процесса существуют также уголовный, арбитражный и гражданский юридические процессы. Эти процессы можно отличить уже по их названию. Имеются конституционный, законодательный, административный, налоговый процессы. По мере развития законодательства появляются иные юридические процессы. Все они имеют свои особенности.

Следует отметить, что устоявшееся, общепринятое и законодательно утвержденное выражение «бюджетный процесс» небесспорно с точки зрения теории права, где различаются понятия юридической процедуры и юридического процесса, в рамках которого возникают отдельные производства. Юридическая (правовая) процедура представляет собой комплекс, систему правоотношений, направленных к достижению определенного результата, а юридический процесс – понятие более узкое, чем процедура, и представляет собой ее часть[1]. Ниже можно увидеть, что весь бюджетный процесс направлен к достижению единого результата, цели и может быть разделен на стадии и этапы.

Бюджетный процесс отличается от прочих юридических процедур прежде всего тем, что его целью является бюджет, который возникает и изменяется в ходе бюджетного процесса. Бюджетно-процессуальные отношения отличаются также тем, что не существуют в реальности, а появляются вместе с правовыми нормами, устанавливающими и регулирующими эти отношения.

Определение бюджетного процесса установлено БК РФ, согласно которому *бюджетный процесс* – регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

---

[1] *Курочкин С.А.* Гражданский процесс как правовая процедура // Российский юридический журнал. 2011. № 3; *Демин А.В.* Налоговый процесс и налоговые процедуры: в поисках компромисса // Налоги. № 3. 2010.

В бюджетном процессе бюджет последовательно проходит несколько стадий, по завершении которых заканчивается *бюджетный цикл*. Бюджетный цикл начинается с момента составления проекта бюджета и заканчивается вступлением в силу акта об утверждении отчета об исполнении данного бюджета. Время, в течение которого осуществляется бюджетный цикл, называется *бюджетным периодом*. *Бюджетный (финансовый) год* в Российской Федерации составляет один календарный год[2], а бюджетный период – примерно три или три с половиной года.

Для целей бюджетного планирования выделяются *отчетный* финансовый год, *текущий* финансовый год, *очередной* финансовый год, который, в свою очередь, является первым годом двухгодового планового периода[3].

Самым острым вопросом, связанным с установлением бюджетного (финансового) года, является вопрос возможности использования неизрасходованных бюджетных ассигнований после завершения финансового года. Общим правилом, которое применяется для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является обнуление остатков на счетах получателей бюджетных средств, когда все неизрасходованные средства обезличиваются и выступают уже в качестве входящей суммы расходов бюджета следующего года. Данное правило, однако, не является абсолютным, так как существуют долговременные проекты, требующие для своего завершения многолетнего финансирования.

В Российской Федерации ежегодно принимается так называемый скользящий федеральный бюджет. Он охватывает три года (очередной финансовый год и плановый период). Бюджеты субъектов РФ и муниципальных районов принимаются сроком на один год (очередной финансовый год) или на три года (очередной финансовый год и плановый период). Если данные бюджеты принимаются на один год, то орган исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти утверждает среднесрочный финансовый план еще на два года. В муниципальных образованиях также могут быть предусмотрены среднесрочные финансовые планы.

Понятие бюджетного (финансового) года предполагает, что начало исполнения нового бюджета должно совпадать с началом финансового года и завершаться с его окончанием. Однако известны ситуации, когда к началу бюджетного периода утвержденный представительной властью закон

---

[2] В России бюджетный год был приурочен к календарному еще в 1700 г. Указом Петра Великого. На протяжении последующих 300 лет существования финансовой системы России это правило в основном соблюдалось, хотя и с некоторыми исключениями. Например, отступление было сделано в 1922–1930 гг. из-за необходимости восстановления послевоенного хозяйства. В тот период бюджетный год был сориентирован на сельскохозяйственный: он начинался 1 октября и заканчивался 30 сентября. В странах СНГ, в большинстве восточноевропейских стран и некоторых западноевропейских странах (во Франции, в Германии, Италии, Бельгии, Нидерландах, Люксембурге, Швейцарии), а также в Мексике, Малайзии и др. бюджетный год совпадает с календарным. В других странах вследствие различий во времени проведения парламентских сессий, исторических традиций и других причин бюджетный год начинается неодинаково. В таких странах, как Великобритания, Япония, Канада, Индонезия, Сингапур, бюджетный год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Пакистане, Саудовской Аравии и др. – с 1 июля, в США – с 1 октября.

[3] Например, в 2014 г.: отчетный финансовый год – 2013 г., текущий финансовый год – 2014 г., очередной финансовый год – 2015 г., плановый период – 2015 и 2016 гг.

о бюджете отсутствует. Связано это может быть, например, с полемикой вокруг параметров бюджета. В этом случае финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем 1/12 части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году[4]. Правило, по которому расходы бюджета в случае его неутверждения к началу года осуществляются исходя из суммы ассигнований прошлого года, является общепринятым. Например, согласно Закону о бюджете Китайской народной республики 1995 г.[5] после начала бюджетного года и до одобрения проектов местных бюджетов разного уровня на собраниях народных представителей местные органы власти планируют свои расходы в соответствии с суммой бюджетных расходов предыдущего года.

В целом совпадение срока принятия закона (акта) о бюджете с датой начала нового бюджетного года признается бесспорным благом, к которому необходимо стремиться, а отсутствие закона о бюджете до начала нового бюджетного года – ситуацией негативной, ни в коем случае не подлежащей введению в правило.

Завершение исполнения бюджета также не всегда наступает по окончании бюджетного года. До 2000 г. в Российской Федерации существовало понятие *счетного периода*, который включал финансовый год и льготный период. *Льготный период* составлял один месяц после окончания финансового года, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета[6]. В течение льготного периода осуществлялись платежи по принятым в текущем году обязательствам, а также зачислялись доходы, которые были перечислены в бюджет в прошедшем финансовом году, но еще не учтены на счете бюджета. Продление финансового года на пять рабочих дней для зачисления доходов в бюджетную систему и их распределения между бюджетами и сегодня закреплено в БК РФ[7].

Общепринятым описанием и методом изучения бюджетного процесса является изложение его последовательных стадий, в ходе которых бюджет переходит из одного качественного состояния в другое. Стадии, в свою очередь, состоят из этапов.

Стадии и этапы бюджетного процесса не являются единственно возможной его характеристикой. Изначально бюджетный процесс можно описать как последовательную смену полномочий его участников. Вообще бюджетный процесс напоминает механизм, в котором каждое совершаемое его уча-

---

[4] Ст. 190 БК РФ.

[5] Закон о бюджете Китайской народной республики (перевод на русский) // Реформы и право. 2010. № 4. С. 59–63.

[6] По свидетельству С. Ю. Витте, льготный период практиковался еще на рубеже XIX и XX веков в большинстве юрисдикций. См.: *Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. М., 2011. С. 493. В советский период льготный период также существовал. См. ст. 4 Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетной системы РСФСР» (утратил силу).

[7] Ст. 242 БК РФ. Порядок завершения операций по исполнению бюджета текущего финансового года устанавливается финансовым органом. Например, для федерального бюджета такой порядок установлен приказом Минфина России от 6 июня 2008 г. № 56н.

стниками действие порождает полномочия и обязанности у следующего его участника.

В бюджетном процессе в наиболее общем виде можно выделить: распорядительные полномочия, кассовые полномочия, контрольные полномочия, регуляционные (в том числе нормотворческие) полномочия, а также полномочия по организации и обеспечению бюджетного процесса.

По мере прохождения *стадий бюджетного процесса*, т.е. обособленных, самостоятельных и законченных этапов деятельности государственных и муниципальных органов, бюджет переходит из одного качественного состояния в другое[8]. Завершение каждой стадии характеризуется наступлением либо определенного юридического факта, либо определенной даты.

Выделяются четыре стадии бюджетного процесса.

1. Составление проекта, по завершении которого создается проект закона (решения) о бюджете.

2. Рассмотрение и утверждение бюджета, в результате которых появляется имеющий обязательную силу закон (решение) о бюджете.

3. Исполнение бюджета. Эта стадия завершается по окончании финансового года, по ее итогам бюджет получает статус исполненного бюджета.

4. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. В итоге в форме закона (решения) утверждается отчет об исполнении бюджета.

В некоторых случаях четвертую – отчетную – стадию разделяют на две самостоятельные стадии: составление проекта отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

Каждая стадия бюджетного процесса может быть разделена на этапы, характеризующиеся спецификой участников и их полномочий.

Согласно установленному БК РФ определению бюджетного процесса, он включает контроль исполнения бюджета. Такой контроль, однако, осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса и даже за пределами бюджетного цикла, когда проверяются прошедшие отчетные периоды. Контрольную стадию бюджетного процесса невозможно выделить отдельно, так как контроль исполнения бюджета не влияет на ход бюджетного процесса и бюджет не меняет по результатам контрольных мероприятий своего качественного состояния. Исключение составляет этап внешнего аудита отчета об исполнении бюджета, являющийся частью последней, отчетной стадии бюджетного процесса. Без заключения Счетной палаты РФ или контрольно-счетного органа субъекта РФ невозможно рассмотрение закона (решения) об утверждении отчета об исполнении бюджета.

Кроме того, в бюджетном процессе имеются *отдельные процедуры*, которые сложно отнести к каким-то стадиям бюджетного процесса. Они не воздействуют на качественное состояние бюджета, но влияют на его параметры и на полномочия участников бюджетного процесса. Появляются данные процедуры, как правило, в области конфликта интересов, когда регулируемые правоотношения находятся на стыке различных отраслей права. К отдельным процедурам можно отнести, например, процедуру исполнения судеб-

---

[8] *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 66.

ных актов за счет бюджетов бюджетной системы (гл. 24[1] БК РФ), процедуру введения временной финансовой администрации (гл. 19[1] БК РФ), процедуру учета средств, переданных во временное распоряжение бюджетным и казенным учреждениям[9].

Участники бюджетного процесса

В бюджетный процесс вовлечено значительное количество участников, обладающих своими специальными бюджетными полномочиями. Перечень участников бюджетного процесса и их полномочия закреплены в в гл. 18–19 БК РФ. *Участниками бюджетного процесса* в той или иной форме являются все государственные и муниципальные (публичные) органы власти, независимо от принадлежности к законодательной, исполнительной или судебной власти. Многие органы государственной власти выступают в бюджетном процессе сразу в нескольких ролях. Например, финансовый орган в силу своих основных полномочий выполняет функции организатора бюджетного процесса. Одновременно финансовый орган является главным распорядителем в отношении различных бюджетных ассигнований, в том числе и на исполнение судебных решений о взыскании из соответствующей казны, главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, главным администратором доходов бюджета. В то же время, являясь казенным учреждением, финансовый орган выступает и в качестве получателя бюджетных средств.

Полномочия в бюджетном процессе, т.е. права и обязанности участников бюджетного процесса, многочисленны и уникальны. В наиболее общем виде можно назвать такие полномочия, как полномочия по регулированию бюджетного процесса (нормотворческие), организации и обеспечению бюджетного процесса, кассовые полномочия, распорядительные полномочия, контрольные полномочия и некоторые иные.

Законами субъектов РФ могут быть установлены особенности для полномочий участников бюджетного процесса субъекта РФ, а актами представительных органов местного самоуправления – особенности для участников бюджетного процесса муниципального образования. Однако такие особенности должны находиться в рамках полномочий, установленных БК РФ, и не вступать с ним в противоречие.

Президент РФ имеет две группы полномочий. Он выступает, во-первых, и как участник бюджетного процесса федерального уровня, и, во-вторых, как высший орган, определяющий бюджетную политику на очередной финансовый год и плановый период для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Президент РФ разрабатывает и направляет Федеральному Собранию *бюджетное послание* (ст. 170 БК РФ), в котором определяются основные направления бюджетной политики Российской Федерации. Возможность направления и обсуждения посланий Президента РФ предусмотрена в ст. 100 Конституции Российской Федерации. С момента обнародова-

[9] Например, суммы, взыскиваемые судебными приставами-исполнителями; суммы на депозитах суда и т.д.

ния бюджетного послания отсчитывается начало бюджетного цикла. Данное полномочие является основным полномочием Президента РФ в бюджетном процессе.

Как участник законодательного процесса федерального уровня Президент РФ подписывает и обнародует принятый Федеральным Собранием федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и федеральный закон об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год. Пунктом 1 статьи 3 БК РФ установлено, что Президент РФ вправе издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения, которые не могут противоречить бюджетному законодательству. Следует, однако, иметь в виду, что к ведению Российской Федерации, согласно статье 71 Конституции Российской Федерации, отнесен только федеральный бюджет, ответственность за разработку и исполнение которого несет, согласно статье 114 Конституции Российской Федерации, Правительство РФ. Все общие вопросы, касающиеся всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, детально урегулированы бюджетным законодательством. В силу указанных обстоятельств практика издания Президентом РФ указов, регулирующих бюджетные правоотношения, на сегодняшний день отсутствует. Регулирование бюджетного процесса Президентом РФ является вторжением в компетенцию законодательной или исполнительной власти и может быть вызвано лишь особыми обстоятельствами. Например, в период до принятия БК РФ в силу многочисленных пробелов в правовом регулировании издавались указы Президента РФ, в основном, по вопросам бюджетной дисциплины и государственного финансового контроля[10].

Можно утверждать, что Президент РФ обладает некоторыми контрольными полномочиями в бюджетном процессе. К полномочиям Контрольного управления Администрации Президента РФ прямо отнесена проверка исполнения бюджетных посланий Президента. Кроме того, вопросы бюджетной деятельности могут звучать в иных программных документах, отдельных указах, распоряжениях, поручениях Президента РФ, проверку исполнения которых осуществляет Контрольное управление.

Например, ст. 82 БК РФ предусмотрено создание резервного фонда Президента РФ, средства которого используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов на основании указов и распоряжений Президента РФ. Распоряжение резервным фондом и контроль использования средств резервного фонда, таким образом, относятся к полномочиям Президента РФ в бюджетном процессе.

Высшие должностные лица субъектов РФ и муниципальных образований обладают схожими с Президентом РФ полномочиями по определению бюджетной политики применительно к соответствующим бюджетам, но не должны своими решениями противоречить тезисам, изложенным в бюджетном послании Президента РФ.

---

[10] Указ Президента РФ от 14.05.1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145; Указ Президента РФ от 12.05.1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2235; Указ Президента РФ от 23.05.1994 г. № 1005 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве» // СЗ РФ. 1994. № 5. Ст. 395.

Должность высшего должностного лица субъекта РФ, согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», может быть установлена конституцией или уставом субъекта РФ[11].

Глава муниципального образования, согласно ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является высшим должностным лицом муниципального образования и, в соответствии с уставом муниципального образования, избирается населением на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава[12].

Законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления являются участниками бюджетного процесса, наделенными нормотворческими (регуляционными) и контрольными полномочиями. Содержание нормотворческих полномочий составляет принятие двух видов ежегодных законов (актов): законов или актов о бюджете и об утверждении отчетов об их исполнении. Кроме того, представительные органы власти принимают законы о внесении изменений в БК РФ, Налоговый кодекс РФ, иные законы, влияющие на формирование доходов соответствующего бюджета или устанавливающих новые расходные обязательства. Контрольные полномочия представительного органа связаны с проведением предварительного и последующего финансового контроля. *Предварительный* контроль осуществляется до принятия закона о бюджете, главным образом, в ходе его рассмотрения и утверждения, а *последующий* контроль – в ходе утверждения закона (акта) об утверждении отчета об исполнении бюджета.

На федеральном уровне представительным органом государственной власти является Федеральное Собрание Российской Федерации. Федеральное Собрание, согласно ст. 95 Конституции Российской Федерации, состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы, статус и порядок формирования которых установлены гл. 5 Конституции Российской Федерации и федеральными законами от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». По общему правилу, федеральные законы принимаются Государственной Думой и считаются одобренными Советом Федерации, если проголосовало за них более половины от общего числа членов палаты (простое большинство) и они в

---

[11] Например, согласно Конституции Республики Северная Осетия – Алания глава Республики является ее высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, а согласно ст. 3 Закона Ленинградской области от 27 октября 1994 г. № 6-оз «Устав Ленинградской области», губернатор Ленинградской области является ее высшим должностным лицом.

[12] Например, по Уставу муниципального образования «Прионежский муниципальный район Республики Карелия», принятому Советом Прионежского муниципального района 22 декабря 2005 г., глава Прионежского муниципального района является высшим должностным лицом района и наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

течение 14 дней не были рассмотрены (ст. 105). Однако федеральные законы о федеральном бюджете и иные финансовые законы, некоторые другие законы, должны быть обязательно рассмотрены в Совете Федерации.

Согласно преамбуле Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», система законодательных и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ устанавливается им самостоятельно в соответствии с конституционным строем и данным законом, регулируется конституциями, уставами и иными законами субъектов РФ.

Законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, согласно статье 153 БК РФ, рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют предварительный и последующий бюджетный контроль (непосредственно и через специализированные органы), а также формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих соответствующий бюджетный контроль. На федеральном уровне органом, созданным законодателем для контроля за исполнением федерального бюджета, является Счетная палата РФ, статус которой определяется Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». На уровне субъектов РФ и муниципальных образований также создаются контрольно-счетные органы, полномочия которых определены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» и соответствующими законами (актами) субъектов РФ или муниципальных образований.

Контрольные полномочия, которыми наделены представительные органы, реализуются как непосредственно от своего имени (от имени Совета Федерации или от имени Государственной Думы – на федеральном уровне), так и от имени каждого члена парламента.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации или Государственная Дума, а также любой член Совета Федерации и Государственной Думы, каждый от своего имени, могут направить запрос Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору Российской Федерации, председателю Центрального банка Российской Федерации, в том числе по бюджетным вопросам. Возможны создание парламентских комиссий и проведение парламентских слушаний по отдельным бюджетным вопросам[13], имеется практика периодического отчета высших должностных лиц исполнительной власти, в том числе главы финансового органа, перед законодательным (представительным) органом власти.

За рубежом распространена такая форма парламентского контроля, как отчет членов правительства и других должностных лиц перед парламентом,

---

[13] В рамках федеральных законов от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» и от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

когда соответствующее должностное лицо обязано дать ответ об обоснованности любого расхода, произведенного подчиненным ему ведомством. В ряде стран (например, в Великобритании) такие отчеты носят обязательный характер, что является гарантией от злоупотреблений, связанных со свободой уполномоченных должностных лиц в перераспределении назначения ассигнований в рамках общей суммы.

Однако, несмотря на наличие контрольных полномочий, главной обязанностью в бюджетном процессе у законодательного органа является рассмотрение и принятие ежегодных законов – о бюджете и об утверждении отчетов об исполнении бюджетов (которые по существу являются актами последующего контроля), без чего бюджетный процесс будет существенно затруднен. Рассмотрение законов осуществляется представительными органами власти по утвержденному регламенту. Например, на федеральном уровне Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации утвержден постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. и определяет, в числе прочего, особенности рассмотрения Федерального закона о федеральном бюджете. Порядок рассмотрения и утверждения соответствующих бюджетов, внесения изменений в бюджет подробнее урегулирован в гл. 21–23 БК РФ, а порядок рассмотрения отчетов об исполнении бюджетов – ст. 264.5, 264.6, 264.10, 264.11 БК РФ.

Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), согласно ст. 154 БК РФ, обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами на утверждение представительных органов, разрабатывают и утверждают методики распределения межбюджетных трансфертов. Они обеспечивают также исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение представительных органов, а также осуществляют управление государственным (муниципальным) долгом.

Таким образом, бюджетные полномочия органов исполнительной власти осуществляются на всех стадиях бюджетного процесса, что позволяет именовать их *организационными* или *обеспечивающими*. Ответственность за прохождение бюджета на всех стадиях лежит на высших органах исполнительной власти. Для Российской Федерации таким органом является *Правительство РФ*, статус и полномочия которого закреплены Конституцией Российской Федерации (гл. 6) и федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», где выделены его полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 15), в числе которых, помимо вышеизложенных, включено обеспечение совершенствования бюджетной системы.

Согласно ст. 104 Конституции Российской Федерации, законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. В число конституционных полномочий Правительства РФ входит обеспечение проведения в Российской Федерации единой финан-

совой (в т.ом числе бюджетной) политики. Согласно федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» оно, помимо указанных выше полномочий, обеспечивает совершенствование бюджетной системы

Существование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в системе органов государственной власти субъектов РФ предусмотрено ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Часто руководитель высшего исполнительного органа власти субъекта РФ является также и его высшим должностным лицом, что может быть предусмотрено конституцией или уставом.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, согласно ст. 34, 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является местная администрация, которая наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Главой местной администрации, как правило, является глава муниципального образования.

Исходя из содержания полномочий, перечисленных в ст. 154 БК РФ, под исполнительными (исполнительно-распорядительными) органами подразумеваются высшие органы исполнительной власти. Если толковать указанную статью буквально, то в число исполнительных (исполнительно-распорядительных) органов, помимо правительства или иного высшего органа исполнительной власти входят также финансовые органы, которые разделяют с высшим органом исполнительной власти, организационные полномочия, большая часть главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, главные администраторы и администраторы доходов и источников финансирования дефицитов бюджетов. Полномочия разного уровня распорядителей и администраторов бюджетных средств, однако, выделены в БК РФ отдельно и должны рассматриваться самостоятельно.

Финансовые органы входят в число исполнительных органов, но не названы в перечне участников бюджетного процесса в ст. 152 БК РФ, что представляется пробелом закона. В то же время полномочия финансового органа федерального уровня – *Министерства финансов Российской Федерации* – выделены в две отдельные статьи 165 и 166 в гл. 19 БК РФ. В статье 6 БК РФ финансовый орган определяется следующим образом: это Минфин России, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов РФ), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Финансовые органы наделены полномочиями по *организации бюджетного процесса*, а также нормотворческими (регуляционными) полномочиями). Финансовые органы представляют проект соответствующего бюджета с необходимыми документами и материалами в правительство (иной выс-

ший орган исполнительной власти) для внесения в представительный орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности. Финансовые органы ежемесячно составляют и представляют в правительство отчет о кассовом исполнении бюджета.

Минфин России – федеральное министерство. Руководство его деятельностью осуществляется Правительством РФ. Минфин РФ имеет в подчинении Федеральную налоговую службу, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство (Федеральную службу)[14].

БК РФ (ст. 165) содержит подробный и обширный перечень полномочий Минфина России, который включает полномочия по принятию нормативных правовых актов и полномочия, связанные с организацией и обеспечением бюджетного процесса, управлением государственным долгом и иные. В целом перечень полномочий Минфина России соответствует перечню полномочий, установленному Положением о Министерстве финансов Российской Федерации[15], однако многие полномочия из данного положения не нашли отражения в БК РФ. Это, например, некоторые полномочия, связанные с исполнением функций Федеральной налоговой службы: утверждение порядка ведения Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и др.

Законодатель (ст. 166 БК РФ) отдельно выделил исключительные полномочия руководителя Минфина России, которые составляют (ст. 167 БК РФ) его персональную ответственность. Министр финансов имеет исключительное право утверждать сводную бюджетную роспись федерального бюджета; лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета, давать разрешение на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета. Такие полномочия не связаны с какой-то особенной формой их реализации, так как утверждение перечисленных документов осуществляется приказами Минфина России.

В ст.167 БК РФ министру финансов приданы некоторые властные полномочия в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета. В частности, министр финансов Российской Федерации имеет право запретить главным распорядителем бюджетных средств (ГРБС) изменять целевое назначение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств; назначить в федеральные органы исполнительной власти и казенные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при установлении случаев нецелевого использования бюджетных средств; запретить получателю средств федерального бюджета осуществление отдельных расходов (по представлениям Счетной палаты РФ или Росфинанадзора); выносить ГРБС и органам управления государственными внебюджетными фондами РФ обязательные для исполнения предписания о ненадлежащем исполнении бюджета.

Федеральное казначейство наделено в бюджетном процессе преимущественно кассовыми полномочиями и осуществляет функции *кассового обслуживания исполнения* бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской

---

[14] Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

[15] Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329.

Федерации[16], т.е. проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

БК РФ (ст. 215.1) установлено, что кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Порядок выполнения данного полномочия урегулирован приказами Федерального казначейства[17]. Некоторые полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов Федерального казначейства могут быть переданы органам исполнительной власти субъектов РФ по специальному соглашению.

Кроме того, Федеральное казначейство наделено полномочиями по финансовому контролю и отдельными нормотворческими полномочиями[18], несмотря на то, что в системе федеральных органов исполнительной власти оно имеет статус федеральной службы[19].

Федеральное казначейство осуществляет предварительный контроль в части непревышения ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, распределенных ГРБС (а также РБС) между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными ассигнованиями и кассовыми расходами; непревышения бюджетных ассигнований и лимитов, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями и кассовыми расходами; соответствия содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе; наличия у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с установленным порядком санкционирования расходов возникновение у него денежных обязательств; правильности оформления платежного поручения или кассовой заявки для списания средств бюджета, возврата излишне уплаченных или излишне взысканных доходов; правильности распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Полномочия Федерального казначейства закреплены также в Положении о Федеральном казначействе[20].

---

[16] О принципе единства кассы см. параграф «Принципы бюджетного права».

[17] Приказы ФК от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» и от 25 августа 2005 г. № 12н «Об утверждении Общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

[18] В соответствии со статьей 166.1 БК РФ Федеральное казначейство устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, порядок открытия и ведения лицевых счетов.

[19] В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

[20] Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703.

Федеральное казначейство не является кредитной организацией, в связи с чем для осуществления своих полномочий открывает банковские счета для учета бюджетных средств в учреждениях Банка России или, в случае необходимости, в кредитных организациях. Однако после трансформации Федерального казначейства в полноправного участника единой платежной системы Банка России у него появляется возможность осуществлять самостоятельно некоторые операции по переводу средств[21].

Все администраторы средств федерального бюджета для осуществления своих полномочий в бюджетном процессе, в свою очередь, открывают лицевые счета в Федеральном казначействе и его территориальных органах (управлениях и отделениях), которые созданы по субъектам РФ, городам, районам и районам в городах. Лицевые счета бывают различных видов, порядок их открытия и обслуживания устанавливается Федеральным казначейством.

Федеральное казначейство производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета; устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения всех бюджетов; осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета; ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Минфин России информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета; составляет бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Минфин России; составляет и представляет в Минфин России отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов и др.

Полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации явились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ[22]. КС РФ установил, что оспариваемые законоположения не ограничивают право субъекта РФ самостоятельно исполнять свой бюджет и самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью – средствами бюджета субъекта РФ, поскольку проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта РФ и кассовым выплатам из него осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

---

[21] Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 г., одобрена решением Совета директоров ЦБ РФ 16.07.2010.

[22] Постановление КС РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей 4, 5 и 6 статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Федеральное казначейство осуществляет, помимо прочих, необычные полномочия, связанные с *управлением остатком на едином счете бюджета*[23], которые заключаются в размещении временно свободных средств бюджета на финансовых рынках, в депозитах, в ценных бумагах, иных активах[24].

Главной целью управления остатком на едином счете бюджета является обеспечение сохранности средств бюджета с тем, чтобы в соответствии с кассовым планом бюджета либо по решению уполномоченного органа в нужный момент представить необходимый кассовый ресурс. Сопутствующей главной цели является получение прибыли, которая зачисляется в бюджет как источник его финансирования. В странах западной Европы (Франция, Германия) сходные функции выполняют специализированные, имеющие организационную самостоятельность агентства.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) обладает в бюджетном процессе следующими полномочиями: разрабатывает и представляет совместно с Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, которые используются при составлении и утверждении бюджетов, осуществляет *кассовое обслуживание счетов бюджетов*, а также совместно с Федеральным казначейством устанавливает порядок ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах[25].

ЦБ РФ отнесен к участникам бюджетного процесса на федеральном уровне (ст. 164 БК РФ), но его полномочия действуют и в отношении всех бюджетов бюджетной системы РФ.

Счета для учета бюджетных средств открываются Федеральным казначейством или иным уполномоченным органом в учреждениях Банка России органами Федерального казначейства (ст. 155, 166.1 БК РФ) на основании договора банковского счета. Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов.

Средства федерального бюджета и средства государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, который осуществляет операции с

---

[23] На момент подготовки настоящей работы имеется значительное количество законопроектов о создании финансового агентства при Правительстве РФ, которое будет осуществлять сходные функции по управлению суверенными фондами РФ.

[24] В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 2008 г. № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» Минфином России утверждены: Правила размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты, Порядок отбора заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита и заключения с Федеральным казначейством договоров банковского депозита (приказ Минфина России от 9 апреля 2008 г. 41н), Порядое расчета для кредитной организации лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты (приказ Минфина России от 9 апреля 2008 г. № 40н) и типовая форма генерального соглашения Федерального казначейства с кредитной организацией о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты (приказ Минфина России от 9 апреля 2008 г. № 40).

[25] Ст. 155, 166.1, 192 БК РФ; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

ними, а также со средствами бюджетов субъектов РФ и средствами местных бюджетов без взимания комиссионного вознаграждения. Также безвозмездно Банк России осуществляет функции генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга[26].

Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета, согласно ст. 156 БК РФ, привлекаются в бюджетный процесс на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов. Кроме того, кредитные организации привлекаются в тех случаях, когда невозможно обеспечить обслуживание счета бюджета или отдельных банковских операций в учреждении Банка России (например, при отсутствии такого учреждения на удаленных территориях, а также для получения денежной наличности). К услугам уполномоченных банков и кредитных организаций прибегают в случае размещения временно свободных остатков средств бюджета на банковских депозитах (ст. 236 БК РФ). Например, такая возможность предусмотрена для Фонда национального благосостояния (ст. 96.11 БК РФ). Еще одним полномочием, которое может быть возложено на кредитную организацию в бюджетном процессе, являются функции агента Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации (ст. 119 БК РФ).

В качестве агентов должны выбираться кредитные учреждения, отвечающие признакам надежности и экономической устойчивости[27].

Органы государственного (муниципального) финансового контроля. Законодательство не содержит определения государственного финансового контроля. В науке финансового права под финансовым контролем понимают осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных и муниципальных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной и муниципальной собственности.

Фактически на сегодня понятие бюджетного контроля совпадает с понятием финансового контроля. Бюджетный контроль, т.е. финансовый контроль, осуществляемый в ходе бюджетного процесса, включает в себя контроль за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. К органам государственного финансового контроля относят органы, специально созданные для осуществления контрольных функций. В то же время помимо вышеуказанных органов государственного финансового контроля контрольными полномочиями в бюджетной сфере (полномочиями по финансовому контролю) об-

---

[26] Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

[27] Некоторые требования, предъявляемые к кредитным организациям при привлечении их к работе по обслуживанию счетов бюджета, определены Правилами размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах, утвержденными постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2011 г. № 1121.

ладают ГРБС, главные администраторы доходов и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета, Федеральное казначейство, Контрольное управление Администрации Президента РФ, для которых контрольная функция является не основной.

В ст. 157 БК РФ к органам государственного и муниципального финансового контроля законодатель относит всех профессиональных участников бюджетного процесса, созданных специально для осуществления внешнего финансового контроля как основной функции. Во-первых, это Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, которые создаются представительными органами власти в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» и которые осуществляют все виды внешнего контроля (предварительной и последующий). Во-вторых, это Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляет последующий контроль и действует на основании положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278. Органами финансового контроля, согласно БК РФ, являются контрольные органы исполнительной власти субъектов РФ и местных администраций, которые также осуществляют внешний последующий контроль.

Органы государственного финансового контроля подразделяются на органы *внешнего и внутреннего финансового контроля*, в зависимости от того, к какой ветви власти относится тот или иной контрольный орган. К органам внешнего контроля относятся Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы законодательных органов власти субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований. Органы внутреннего финансового контроля – это Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального) финансового контроля исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, Федеральное казначейство.

Все эти органы, осуществляют предварительный (до платежа, а также экспертизу проектов бюджетов) и последующий (после платежа, а также внешнюю проверку отчетов об исполнении бюджетов и, законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы бюджета) финансовый контроль, проводят анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе.

Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Это предусматривает: организацию и проведение оперативного контроля исполнения федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок отдельных разделов и статей бюджетов, экспертизу проектов бюджетов, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета; анализ и исследование нарушений

и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом; подготовку и представление в Совет Федерации и Государственную Думу заключений по исполнению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в отчетном году; подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: использования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; соблюдения требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций; исполнения органами финансового контроля исполнительной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Контрольные и финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. Контролируют правомерное, целевое и эффективное совершение операций получателями и распорядителями средств соответствующего бюджета; соблюдение получателями средств бюджетных кредитов, инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий их получения, использования и возврата. Финансовые органы реализуют свои контрольные полномочия в ходе подготовки отчета об исполнении бюджета, проверяя и подводя итог исполнения бюджета его участниками.

Контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. В отношении соответствующих бюджетов имеют полномочия, аналогичные полномочиям Счетной палаты РФ. В частности, контрольно-счетные органы осуществляют контроль исполнения бюджета и соответствующего бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; экспертизу проектов законов о бюджетах; внешнюю проверку годовых отчетов об исполнении бюджетов; контроль законности, результативности, эффективности и экономности использования средств бюджетов; контроль соблюдения установленного порядка управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом; контроль законности, результативности, экономности и эффективности предоставления межбюджетных трансфертов. Некоторые полномочия контрольно-счетных органов можно выделить в группу полномочий по аудиту: оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, законности предоставления государственных гарантий и поручительств, иных обеспечений исполнения обязательств по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных правовых актов в части установления расходных обязательств соответствующего бюджета: анализ бюджетного процесса и подготовка предложений по его совершенствованию.

Администраторы бюджетных средств – общее название для всех участников бюджетного процесса, обладающих полномочиями по принятию решений о зачислении, перечислении, распределении, списании бюджетных

средств, т.е. обладающих распорядительными полномочиями. К администраторам бюджетных средств относятся главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств (при исполнении бюджета по расходам), главные администраторы и администраторы доходов бюджета (при исполнении бюджета по доходам), главные администраторы и администраторы источников дефицита бюджета (при исполнении бюджета по источникам финансирования его дефицита).

Администраторы бюджетных средств, как правило, обладают распорядительными и контрольными полномочиями в бюджетном процессе. Главные администраторы бюджетных средств также, в пределах своей компетенции, обладают отдельными нормотворческими полномочиями, детально регламентируя для подведомственных учреждений процедуру формирования бюджетных проектировок и бюджетной отчетности.

Главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств. Это органы государственной власти (государственный орган), управления государственным внебюджетным фондом, местного самоуправления, местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ).

ГРБС обладают распорядительными полномочиями при исполнении бюджетов по расходам, определенными в статье 158 БК РФ. Фактически у ГРБС имеются все полномочия, которые возможны при осуществлении расходов бюджета, за исключением кассовых полномочий. Полномочия распорядителей бюджетных средств (РБС) по сравнению с полномочиями ГРБС являются более узкими в связи с тем, что РБС подведомственны ГРБС, не имеют права взаимодействовать с финансовым органом при планировании бюджета и подготовке отчета о его исполнении, подотчетны и подконтрольны ГРБС.

ГРБС обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными им бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; формируют перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; ведут реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований; осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета, составляют обоснования бюджетных ассигнований. Составляют, утверждают и ведут бюджетную роспись, распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняют соответствующую часть бюджета; вносят предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств; вносят предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи; определяют порядок утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений.

Ведомственная структура расходов бюджета, в которой содержится перечень ГРБС, ежегодно утверждается в качестве приложения к закону о бюд-

жете[28]. Каждому ГРБС федерального бюджета присвоен трехзначный код, который является номером соответствующей главы расходов в сводной бюджетной росписи и составляет первые три цифры в классификациях доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета и последние три цифры в классификации операций сектора государственного управления. Если ГРБС является также главным администратором доходов бюджета или главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, присвоенный ему номер не меняется. Аналогичный порядок существует для ГРБС других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Федеральным казначейством ведется сводный учет ГРБС, РБС и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета[29].

К ГРБС относятся все министерства, службы и агентства в системе органов исполнительной власти, аналогичные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, ГРБС на федеральном уровне являются Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Государственная Дума, Совет Федерации, Счетная палата РФ, Генеральная прокуратура РФ, Управление делами Президента РФ, наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения (например, Государственный Эрмитаж, Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», Государственный академический Большой театр, Российский фонд фундаментальных исследований, Государственная корпорация «Росатом» и др.).

ГРБС осуществляют внутриведомственный контроль своих учреждений (распорядителей и получателей бюджетных средств) в части правомерного эффективного и целевого использования средств бюджета, правомерности администрирования доходов и источников финансирования дефицита бюджета (ИФДБ). Кроме того, РБС готовят бюджетную отчетность, необходимую для составления отчета об исполнении бюджета, и обеспечивают контроль соблюдения получателями финансовой помощи (субвенций, межбюджетных субсидий) и иных субсидий условий, установленных при ее предоставлении. Для реализации контрольных полномочий ГРБС вправе создавать подразделения внутреннего финансового контроля и аудита. Периодичность проведения проверок исполнения смет подведомственных учреждений устанавливается каждым ГРБС самостоятельно. Положительной практикой является проведение таких проверок не реже одного раза в два года. Законодательством Союза ССР была установлена практика ежегодной документальной ревизии подчиненных учреждений[30].

Распорядитель бюджетных средств (РБС) является органом государственной власти, органом управления государственным внебюджетным фондом, органом местного самоуправления, органом местной администрации

---

[28] См.: Приложение 6 Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

[29] Порядок ведения реестра утвержден Приказом Минфина России от 15 августа 2008 г. № 80н.

[30] См.: Постановление СНК СССР от 15 апреля 1936 г. // СЗ СССР. 1936. № 22. Ст. 202. Также см.: Бюджетная система Союза ССР: Сборник законодательных материалов. С. 614.

или казенным учреждением, имеющим право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ).

Число иерархичных уровней РБС бюджетным законодательством не регламентировано, но должно оптимизироваться в сторону уменьшения в целях сокращения бюджетных расходов и временных издержек, связанных распределением бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, а также уменьшения погрешности при составлении бюджетных проектировок и бюджетной отчетности.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти или местного самоуправления, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета (ст. 6 БК РФ).

Перечень главных администраторов доходов бюджета ежегодно утверждается законом (актом) о бюджете, где также можно увидеть закрепленные за данным администратором виды доходов бюджета[31]. Основной объем доходов курируется двумя ведомствами – ФНС России и ФТС России, однако большинство ГРБС выступает также в качестве главных администраторов по тому или иному виду доходов. Например, Генеральная прокуратура РФ администрирует поступления от применения такой меры уголовной ответственности, как конфискация в бюджет денежных средств, Федеральное казначейство администрирует невыясненные поступления в бюджет, Министерство культуры РФ администрирует государственную пошлину за право вывоза культурных ценностей.

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти или местного самоуправления, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством: контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты доходов; их начисление и учет; взыскание задолженности; принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним (ст. 6 БК РФ).

Администраторы доходов формируют и представляют главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления его полномочий.

Главные администраторы, как и администраторы доходов бюджетов, обладают распорядительными полномочиями в бюджетном процессе, кроме того, они осуществляют начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляют взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимают решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы; принимают решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ.

---

[31] См.: Приложение 4 Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

Администраторы доходов бюджета с полномочиями главного администратора могут осуществлять отдельные бюджетные полномочия главного администратора доходов, в ведении которого они находятся.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета. Определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета с указанием закрепленных за ним источников финансирования можно увидеть в приложении к ежегодному закону о бюджете[32].

Администратор источников финансирования дефицита бюджета. Орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета планируют (прогнозируют) поступления и выплаты по источникам финансирования дефицита бюджета; контролируют полноту и своевременность поступлений в бюджет источников финансирования его дефицита; обеспечивают поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета; формируют и представляют бюджетную отчетность.

Выделяются главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета, осуществляющие операции с источниками внутреннего финансирования дефицита бюджета и операции с источниками внешнего финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета с полномочиями главного администратора осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в ведении которого он находится.

Получатель бюджетных средств. Это орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящиеся в ведении ГРБС (РБС) казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств.

Полномочия получателя бюджетных средств относятся к распорядительным, но в отличие от ГРБС и РБС, получатель бюджетных средств не распределяет бюджетные ассигнования, а принимает денежные обязательства в пределах доведенных до него вышестоящим РБС или ГРБС лимитов бюджетные обязательства посредством заключения государственных контрактов в соответствии с законодательством о закупках для государственных (муниципальных) нужд. Получатель бюджетных средств после исполнения обязательств по контракту принимает решение об оплате посредством направле-

---

[32] См.: Приложение 5 Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

ния соответствующей кассовой заявки в орган Федерального казначейства по месту открытия ему лицевого счета.

Получатели бюджетных средств кроме принятия и оплаты бюджетных обязательств составляют и исполняют бюджетную смету; обеспечивают результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований; вносят ГРБС и РБС предложения по изменению бюджетной росписи; ведут бюджетный учет; формируют и представляют бюджетную отчетность получателя бюджетных средств.

Признаком получателя бюджетных средств является открытый ему лицевой счет получателя бюджетных средств в территориальном органе Федерального казначейства, а также внесение в сводный реестр ГРБС, РБС, главных администраторов и администраторов доходов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита бюджета. Получателями бюджетных средств не всегда являются казенные учреждения, это могут быть, например, воинские части, не наделенные правами юридического лица, иные территориально удаленные обособленные или структурные подразделения органов государственной власти.

В бюджетном процессе известен также *«иной получатель бюджетных средств»*[33]. Это получатель бюджетных средств, осуществляющий операции с бюджетными средствами (в том числе в иностранной валюте) на счете, открытом ему в учреждении Банка России или кредитной организации, а также казенное учреждение, находящееся за пределами Российской Федерации и получающее бюджетные средства от главного распорядителя бюджетных средств в иностранной валюте. «Иные» получатели бюджетных средств находятся за рубежом или относятся к специализированным подразделениям силовых ведомств и открывают банковские счета на основании разрешения министра финансов.

Для федерального бюджета существуют получатели бюджетных средств федерального бюджета, имеющие право в соответствии с бюджетным законодательством и другими нормативными правовыми актами осуществлять операции со средствами, поступающими во временное распоряжение (*получатель средств федерального бюджета, осуществляющий операции со средствами во временном распоряжении*)[34]. Такие средства не находятся в собственности публично-правового образования, в связи с чем Федеральным казначейством для их учета открываются отдельные лицевые счета.

БК РФ отдельно регулирует полномочия *казенных учреждений* в бюджетном процессе. Казенные учреждения, согласно ст. 120 ГК РФ, являются одним из видов государственных и муниципальных учреждений. Большинство участников бюджетного процесса имеют статус государственных или муниципальных учреждений. Как правило, получатели бюджетных средств являются казенными учреждениями. Исключение составляют обособленные подразделения (филиалы и представительства) учреждений, которые могут

---

[33] См.: Порядок открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденный приказом Федерального казначейства от 29 декабря 2012 г. № 24н // БНА. 2013. № 20.

[34] Это, например, средства, взыскиваемые Федеральной службой судебных приставов; средства, внесенные на депозит суда; средства, изъятые в ходе дознания и предварительного следствия и т.д.

выступать самостоятельными получателями бюджетных средств. Некоторые органы власти не имеют статуса юридического лица вовсе (Президент РФ, Правительсто РФ и др.). Прочие участники бюджетного процесса выступают в форме *автономных, бюджетных или казенных учреждений*. Эти три вида государственных и муниципальных учреждений имеют разный финансово-правовой статус, который отличается объемом полномочий и степенью подконтрольности в бюджетном процессе, что связано с реформой государственных учреждений, основные положения которой отразились в Федеральном законе от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Автономные учреждения имеют наибольшую свободу, действуя на основании специального закона, который наделяет их правом открытия счетов в коммерческих банках, самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности и самостоятельного распоряжения имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником[35]. Публично-правовое образование не несет субсидиарной ответственности по обязательствам созданного им автономного учреждения, которое отвечает всем своим имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником. Бюджетные средства автономное учреждение может получать на основании задания учредителя (публично-правового образования) в форме субсидий. На заключение автономным учреждением контрактов не распространяется действие законодательства о государственных и муниципальных закупках.

Бюджетное учреждение[36] не обладает полномочиями по открытию банковских счетов, используя финансовые средства через лицевые счета Федерального казначейства. Бюджетное учреждение также вправе распоряжаться имуществом, за исключением переданного ему недвижимого имущества, а также особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником. Публично-правовое образование не несет субсидиарной ответственности по обязательствам бюджетного учреждения, которое отвечает всем своим имуществом за исключением недвижимого имущества, а также особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником. Бюджетные средства бюджетному учреждению также передаются в форме субсидий в соответствии с заданиями учредителя. Заключение бюджетным учреждением контрактов осуществляется от своего имени, но по правилам, установленным законодательством о государственных закупках.

Казенное учреждение[37] является тем типом государственных и муниципальных учреждений, которые существовали всегда, и может быть охарактеризовано как мельчайшая единица государственного или муниципального управления, будучи теснейшим образом связано с учредителем. Публично-правовое образование несет субсидиарную ответственность по обяза-

---

[35] Ст. 120 ГК РФ, Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

[36] Ст. 120 ГК РФ. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[37] Ст. 120 ГК РФ, ст. 6, 70, 161 БК РФ.

тельствам казенного учреждения, которое использует свои средства через лицевые счета, открытые в соответствующем органе Федерального казначейства. Казенное учреждение не вправе распоряжаться переданным ему имуществом. Бюджетные средства казенное учреждение получает на основании утвержденной сметы, основная деятельность бюджетного учреждения (в отличие от автономного и бюджетного) финансируется за счет бюджета, а полученные им доходы от оказания платных услуг и иной деятельности зачисляются в бюджет. Казенное учреждение заключает контракты от имени публично-правового образования в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных закупках.

Существует проблема, вытекающая из отсутствия субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам автономных и бюджетных учреждений. При отсутствии имущества, достаточного для удовлетворения всех требований, обычный должник может быть подвергнут процедуре банкротства, что исключается для государственных и муниципальных учреждений, которые ликвидируются по решению учредителя. Другой проблемой является коллизия, связанная с особенностями статуса имущества автономного и бюджетного учреждения, которое находится у него на праве оперативного управления. В то же время автономное и бюджетное учреждение может самостоятельно, без согласия и уведомления собственника, распоряжаться имуществом, приобретенным за счет внебюджетных источников, что противоречит понятию оперативного управления имуществом.

Последним аспектом, связанным со статусом государственных и муниципальных учреждений, является то обстоятельство, что с точки зрения практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), не имеет значения организационно-правовая форма при решении вопроса об отнесении юридического лица к государственным или частным лицам. Данный вопрос решается ЕСПЧ в связи рассмотрением жалоб на действия публичных компаний, за которые государство несет ответственность. Определение публичного или частного статуса организации осуществляется ЕСПЧ на основании комплексного исследования, которое включает в себя, например, степень зависимости от органов публичной власти, порядок назначения руководящего органа, собственника имущества компании, осуществление публичных функций. При таком комплексном подходе имеется практика, когда на государство возлагается ответственность, например, за действия акционерных обществ с публичным участием и даже за действия организаций коммунального хозяйства.

Стадия составления проекта бюджета

Стадия составления проекта бюджета – первая по счету стадия бюджетного процесса, в ходе которой исчисляются и планируются доходы, расходы и поступления из источников финансирования бюджета, осуществляется их балансирование и составляется проект закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Для субъектов РФ и муниципальных образований возможно составление бюджета только на текущий год, но составляется среднесрочный финансовый план.

Основы составления проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации определяются БК РФ, а порядок их составления устанавливается, соответственно, Правительством РФ, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ, местными администрациями и их финансовыми органами (ст. 169 БК РФ). Составление проектов бюджетов – компетенция органов исполнительной власти.

Согласно ст. 169 БК РФ, проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития. В БК РФ приведен расширенный список документов, необходимых для составления проекта бюджета[38]:

• прогноз социально-экономического развития территории;

• основные направления бюджетной и налоговой политики;

• государственные (муниципальные) программы;

• сводный финансовый баланс Российской Федерации (для федерального бюджета).

Кроме того, проект бюджета направляется на рассмотрение в представительный орган вместе со следующими документами[39]:

• предварительные итоги социально-экономического развития;

• прогноз основных характеристик консолидированного бюджета территории;

• проект законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

До начала рассмотрения проекта о бюджете на очередной финансовый год должен быть утвержден отчет об исполнении бюджета предыдущего года, который также служит источником информации при рассмотрении нового бюджета. Возможно использование иных программно-стратегических документов, например прогноза научно-технического развития.

Такая связь бюджета с перечисленными программными документами должна обеспечить системность его составления, интегрировать бюджет со стратегическими государственными планами.

Статья 6 БК РФ содержит определение бюджетных обязательств, которые являются расходными обязательствами, подлежащими исполнению в соответствующем финансовом году, и определение бюджетных ассигнований, которые представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. Согласно ст. 87 БК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств. Отсюда следует, что расходы бюджета на очередной год являются суммой текущих бюджетных обязательств, которые содержатся в соответствующем реестре.

БК РФ устанавливает понятие бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств, которые планируются ГРБС в ходе составлении проекта бюджета (ст. 174.2).

Ст. 179 БК РФ регулирует составление долгосрочных целевых программ, которые утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией, финансовые показатели которых также должны учитываться при планировании расходов бюджета.

---

[38] Ст. 172 БК РФ.

[39] Ст. 184.2 БК РФ.

Положением о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период[40] установлено, что Правительство РФ при составлении проекта федерального бюджета и проектов государственных внебюджетных фондов одобряет основные направления таможенно-тарифной политики, сводный финансовый баланс (который показывает удельный вес бюджетного сектора среди других секторов экономики), утверждает долгосрочные целевые программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета и иные документы.

Планирование доходов бюджета должно включать в себя прогноз поступлений по всем видам как налоговых, так и неналоговых доходов бюджета. Такую информацию могут предоставлять главные администраторы доходов, которые, согласно ст. 160.1 БК РФ, предоставляют сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета. Согласно ст. 160.2 БК РФ главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета также осуществляют планирование (прогнозирование) поступлений и выплат бюджета.

Необходимым для составления бюджета документом, который представляется вместе с проектом бюджета в представительный орган власти, является среднесрочный финансовый план (ст. 174 БК РФ).

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 предусмотрена разработка Федерального закона о государственном стратегическом планировании, который должен предусматривать координацию стратегического управления и мер бюджетной политики. Соответствующим законопроектом предусмотрена разработка долгосрочной бюджетной стратегии[41]. Таким образом, к перечню документов, необходимых для разработки бюджета, добавляется долгосрочная бюджетная стратегия.

Итак, для составления проекта бюджета, помимо упомянутых в ст. 172 БК РФ бюджетного послания Президента РФ, прогноза социально-экономического развития и основных направления бюджетной и налоговой политики, необходимы:

- долгосрочная бюджетная стратегия;
- основные направления таможенно-тарифной политики;
- среднесрочный финансовый план;
- сводный финансовый баланс;
- долгосрочные целевые программы;
- прогнозы ГРБС, главных администраторов доходов и источников финансирования дефицита бюджета;
- реестр расходных обязательств.

Существует также перечень документов, сопровождающих законопроект о федеральном бюджете[42]:

---

[40] Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010.

[41] Проект бюджетной стратегии до 2023 г. доступен на официальной интернет-странице Минфина России, код доступа http://www.minfin.ru/ru/important/index.php

[42] Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (ему на смену во исполнении Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596, разработан федеральный закон о государственном стратегическом планировании).

• итоги социально-экономического развития РФ за прошедший период;

• прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;

• проект сводного финансового баланса по территории РФ;

• перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства РФ в предстоящем году;

• перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год;

• перечень и объемы поставок продукции для федеральных государственных нужд по укрупненной номенклатуре;

• намечаемые проектировки развития государственного сектора экономики.

Более детализированный перечень документов, представляемых вместе с проектом закона (решения) для всех бюджетов РФ содержит ст. 184.2 БК РФ. Данные документы необходимы для проверки правильности составления проекта бюджета, которая осуществляется представительным органом власти при его рассмотрении и принятии. Это означает, что такие документы необходимы и для составления проекта бюджета.

Целостные, подробные планы хозяйственной и социально-экономической деятельности (народно-хозяйственные планы) публично-правового образования (на три года, пять лет и др.) не публикуются, сам механизм составления таких планов в Российской Федерации утрачен вместе с упразднением Госплана СССР. В советский период существовало жесткое правило, согласно которому проект бюджета (как финансовый план) не рассматривался Верховным Советом СССР без утвержденного народно-хозяйственного плана. Согласно постановлению Совета Министров СССР от 29 августа 1946 г. № 1913, начиная с 1947 г. Совет Министров СССР по представлению Госплана СССР, министерств и ведомств в установленном порядке рассматривал и утверждал годовой народно-хозяйственный план и бюджет, а также годовые балансы и планы распределения материальных средств и поставок, предусматривая в них поквартальную разбивку основных показателей годового плана. Этим же постановлением были установлены порядок и сроки предоставления планов[43].

Согласно легальному определению, государственное прогнозирование социально-экономического развития – это система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанное на законах рыночного хозяйствования. Правительством РФ разрабатывается прогноз социально-экономического развития, исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения РФ, состояния природных ресурсов и перспектив изменения этих факторов[44].

---

[43] Бюджетная система Союза ССР: Сборник законодательных материалов / Сост. С.С. Глезин. М., 1947. С. 11.

[44] Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Прогнозы разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, а также по регионам, отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики. Прогнозы разрабатываются в нескольких вариантах с учетом различных факторов раз в пять лет на десятилетний период (одновременно ст. 173 БК РФ установлено, что прогноз социально-экономического развития РФ разрабатывается на срок не менее трех лет)[45].

Послание Президента РФ Федеральному Собранию после его вступления в должность должно содержать раздел, посвященный концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, а также раздел, посвященный выполнению ранее принятой программы[46]. На основании послания Правительство РФ разрабатывает программу социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Следует иметь ввиду, что послание Президента РФ Федеральному Собранию и его ежегодное бюджетное послание являются разными документами.

Непосредственная ответственность за составление проекта бюджета возложена на финансовые органы, которые обязаны представить готовый проект высшему органу исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти. Однако участие в составлении проекта бюджета принимают не только органы исполнительной власти. Участвуют все главные администраторы бюджетных средств (ГРБС, главные администраторы доходов и источников финансирования дефицита бюджета)[47], которыми могут быть, например, органы законодательной и судебной власти, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ. Главные администраторы бюджетных средств имеют полномочия получать и распределять бюджетные ассигнования и предоставляют в финансовый орган соответствующие проектировки и отчеты.

Начинается составление проекта бюджета от оглашения Президентом РФ специального программного документа – ежегодного Б*юджетного послания* Федеральному Собранию Российской Федерации. Таким образом, начало составления проектов бюджетов можно определить по дате (март предшествующего года) и по юридическому факту (получение Федеральным Собранием Бюджетного послания). Однако непосредственной связи между Бюджетным посланием и появлением проектов бюджетов не существует, поэтому фактически составление бюджета стартует с установленной соответствующим нормативным правовым актом даты начала работы в этом направлении финансовых органов, которая наступает задолго до появления бюджетного послания.

---

[45] Например, прогноз социально-экономического развития РФ до 2020 г. См. официальную Интернет-страницу Минэкономразвития России, режим доступа http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/indexprognoz,

[46] Ст. 4, 5 Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

[47] В подзаконных нормативных правовых актах содержится упоминание о таком участнике бюджетного процесса на стадии составления проекта бюджета, как субъект бюджетного планирования. Это все министерства, агентства и службы, непосредственно подчиненные Президенту РФ или Правительству РФ. На практике, однако, с финансовым органом взаимодействуют непосредственно все главные администраторы бюджетных средств.

Окончание стадии составления проекта федерального бюджета и бюджета определяется фактом направления проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год в законодательный (представительный) орган[48].

Порядок работы над проектом федерального бюджета утверждается Правительством РФ, а над проектами бюджетов субъектов РФ – высшими исполнительными органами власти соответственно субъектов РФ и местной администрации.

В составлении проекта федерального бюджета, помимо Минфина России, активно участвуют Министерство экономического развития РФ[49], Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство регионального развития РФ.

Минэкономразвития России разрабатывает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, сценарные условия функционирования экономики, сводный финансовый баланс Российской Федерации, программу приватизации государственного имущества, а также основные направления таможенно-тарифной политики (совместно с Федеральной таможенной службой и Минфином России), иные документы, необходимые для принятия и исполнения бюджетных обязательств по федеральным целевым программам.

Минздравсоцразвития России определяет размер минимальной оплаты труда, порядок индексации заработной платы федеральных государственных служащих и работников федеральных бюджетных учреждений, базовой части трудовых пенсий; проектирует ассигнования бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Минрегион России (совместно с Минфином России) готовит правила распределения субсидий и субвенций, рассматривает проекты и концепции, иные предложения, связанные с бюджетными инвестициями из федерального бюджета.

Основные этапы стадии составления проекта бюджета можно выделить в зависимости от перехода ответственности за состояние проекта бюджета от одного участника бюджетного процесса к другому.

Начинает работу по составлению проекта бюджета финансовый орган, который представляет на утверждение в Правительство РФ или высшие исполнительные органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления график подготовки и рассмотрения проектов законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проектов бюджетов. Должны быть представлены на рассмотрение также проект основных направлений налоговой и таможенно-тарифной политики, прогноз социально-экономи-

---

[48] Согласно Положению о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 (СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 263), работа по составлению проекта федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов начинается еще до ноября года, предшествующего текущему, т.е. ранее, чем за год до начала финансового года. Внесение проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Государственную Думу РФ должно произойти не позднее 20 августа текущего финансового года.

[49] Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации утверждены постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596.

ческого развития соответствующей территории, концепции долгосрочных целевых программ.

Следующий этап составления проекта бюджета связан с главными администраторами бюджетных средств (субъектами бюджетного планирования), направляющими в финансовый орган предложения по бюджетным инвестициям, проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности, предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации, планы поступления доходов, ИФДБ.

После проверки финансовый орган передает материалы на утверждение и одобрение в высший исполнительный орган власти – Правительство РФ (для федерального бюджета).

Правительству РФ, высшим исполнительным органам власти субъектов РФ, органам местного самоуправления следует одобрить представленные ранее и, возможно, скорректировать сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития территории, предложения по изменению действующих расходных обязательств, предложения по реализации бюджетных инвестиций, не включенных в долгосрочные целевые программы. Они же должны утвердить основные характеристики бюджета, одобрить распределение общего (предельного) объема бюджетных ассигнований, долгосрочные целевые программы, принять иные решения, необходимые для подготовки проектов законов (решений) о бюджете.

Возможно несколько кругов согласования документов с учетом сделанных поправок. Итогом всего становится составление проекта бюджета финансовым органом, который одобряется Правительством РФ (высшим исполнительным органом власти) и направляется в орган законодательной (представительной) власти на утверждение.

Так как бюджет составляется в целях финансового обеспечения расходных обязательств, для его составления нужны перечень действующих и принимаемых расходных обязательств и расчет необходимого для их исполнения объема средств. Такие сведения должен содержать реестр расходных обязательств публично-правового образования, который ведется финансовым органом в порядке, установленном Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ или администрацией местного самоуправления. Средства, необходимые для реализации долгосрочных целевых программ, адресных инвестиционных программ, ведомственных программ, являются расходными обязательствами, которые установлены правовыми актами об утверждении программ, и включаются в реестр расходных обязательств.

Для составления федерального бюджета важен сводный финансовый баланс Российской Федерации, который показывает долю бюджетного сектора (сектора государственного управления) среди других секторов экономики.

Проекты бюджетов всех уровней бюджетной системы составляются в России ежегодно, но применяется среднесрочное (на три года) и многолетнее бюджетное планирование (определяются основные направления бюджетной политики государства на более длительный срок). Формирование проекта бюджета осуществляется на основе действующих и принимаемых обязательств.

Правительство РФ в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг. заявило о необходимости перехода к модели

бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), что получило закрепление в БК РФ и серии законов (решений) и подзаконных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней. На уровне составления проекта бюджета БОР заключается в организации планирования результатов деятельности, а также распределения объемов бюджетных ассигнований с учетом ожидаемых и фактических результатов.

На региональном и муниципальном уровнях в целях повышения публичности составления проекта бюджета предусматривается проведение публичных слушаний проектов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

В литературе и подзаконных актах выделяются и противопоставляются два способа составления бюджета (бюджетного планирования) – *сметное планирование и программно-целевое планирование*[50].

Сметное планирование состоит в индексации параметров бюджета прошлого года и их корректировки, исходя из предложений главных администраторов бюджетных средств (в деталях) и позиции финансового органа (по макропоказателям).

Суть *программно-целевого планирования*[51] – ориентация на цели и количественно измеримые результаты деятельности, которые являются основой для исчисления бюджетных расходов и необходимых для их покрытия доходов и ИФДБ.

В рамках бюджетной деятельности государства применение данного метода основано на обеспечении взаимосвязи бюджетных расходов и достигаемых с их помощью конечных социально-экономических результатов. При этом используются такие управленческие приемы, как персонификация ответственности за достижение результатов, определение сроков выполнения плановых показателей, а также всего комплекса необходимых для этого ресурсов (не только бюджетных) и мероприятий.

Установление целей и результатов бюджетных расходов происходит вне бюджетного процесса, в ходе деятельности органов исполнительной власти и иных органов власти, выступающих в качестве администраторов бюджетных средств.

Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета

Как справедливо отмечал Э. Н. Берендтс, составление финансового плана государственного хозяйства – акт не юридический, а политический[52]. В этом качестве он не может избежать обсуждения в парламенте, который выступает здесь больше как представительный орган власти (собрание народный представителей), чем как законодатель. Следует вспомнить первоначальное понимание «*бюджетного права*» как права парламента утверждать бюджет,

---

[50] См.: *Матненко А.С.* Бюджет результатов: Правовая концепция. Омск, 2008. С. 20.
[51] См.: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.
[52] *Берендтс Э. Н.* Русское финансовое право. М., 2013. С. 44.

которое в странах Западной Европы завоевывалось в острой политической борьбе и даже служило причиной гражданской войны[53].

С.Ю. Витте описывает появление «бюджетного права» следующим образом: «Платеж ... налогов являлся по понятиям средневекового гражданина несовместимым с положением свободного человека ... Если же государю не хватало его собственных средств на содержание двора и войска, то феодальные владельцы ... приходили своими средствами на помощь суверену как бы добровольно. Впоследствии усилившаяся королевская власть пыталась сама устанавливать сборы и налоги с подданных, но это вело к возмущениям и революционным попыткам, и борьба за бюджетное право... послужила на Западе почвой для усиления конституционных стремлений, пока ... не привела к учреждению почти во всех государствах парламентского образа правления»[54].

Вообще утверждение о том, что «бюджетное право» парламента – основная причина свержения европейских монархий, является общим местом многих сочинений того времени[55]. Вероятно, причина изменения монархического способа правления на конституционный (республиканский) лежит глубже и заключается в общей секуляризации сознания и всех сфер общественной жизни, десакрализации власти монарха. Однако влияние борьбы за «бюджетное право» в истории европейских государств действительно оставило заметный след.

В России полномочия парламента по рассмотрению и утверждению бюджета появились по воле правящего императора, вместе с учреждением Государственной Думы в 1905 г. и преобразованием Государственного совета, когда «обсуждение проекта государственной росписи стало гласным»[56]. Нужно думать, что это могло произойти и значительно раньше, еще при царствовании Александра II, трагическое убийство которого послужило причиной отсрочки запланированных правительством преобразований.

В советский период истории России государственный бюджет, республиканские и местные бюджеты также утверждались представительными органами государственной власти – Верховным Советом СССР, верховными советами республик в составе СССР и иными советами народных депутатов. Следует признать, что это утверждение носило формальный, автоматический характер.

В Российской Федерации бюджетный процесс на стадии рассмотрения и утверждения бюджета сходен по содержанию с законодательным процессом, так как все бюджеты в Российской Федерации принимаются либо в виде законов (федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ), либо в виде актов

---

[53] Появлению английского Билля о правах 1648 г. предшествовала вооруженная борьба Карла Первого и партией парламента; Великая французская революция началась в 1789 г. с требования Людовика XVI к Генеральным штатам о введении новых налогов.

[54] *Витте С. Ю.* Конспект лекций народном и государственном хозяйстве. М., 2011. С. 489.

[55] См, например, *Еллинек Г.* Бюджетное право. Ростов н/Д, 1906; *Алексеев А.А.* Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915; *Алексеев А.А.* Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917; *Жез Г.* Общая теория бюджета. М., 1930; *Штурм* Р. Бюджет. СПб., 1907. С. 5.

[56] *Берендтс Э.Н.* Указ. соч. С. 45.

представительной власти (местные бюджеты). Полномочия палат законодательного (представительного) органа (в случае двухпалатного парламента) при принятии бюджета распределены так же, как и при принятии иных законов.

Однако имеются особенности, которые отличают принятие закона о бюджете от принятия иных законов. Закон о бюджете принимается, как правило, в нескольких обязательных публичных чтениях, которые и являются этапами стадии рассмотрения и утверждения бюджета.

Начинается рассмотрение и утверждение бюджета с его внесения на рассмотрение представительного органа власти. Внесение бюджетов бюджетной системы на рассмотрение происходит по правилу «лестницы»: сначала федеральный бюджет и федеральные законы о государственных внебюджетных фондах (до 1 октября текущего года), затем – законы о бюджетах субъектов РФ и о бюджетах территориальных внебюджетных фондов (до 1 ноября) и местные бюджеты (до 15 ноября). Данный порядок связан с тем, что доходная база «нижестоящих» бюджетов, как правило, зависит от «вышестоящих» бюджетов, в которых предусматриваются нормативы распределения межбюджетных трансфертов.

Дальнейшая процедура принятия бюджета регламентируется раздельно для федерального бюджета – БК РФ, для бюджетов субъектов РФ – законами субъектов РФ, для муниципальных образований – актами представительных органов местного самоуправления.

Федеральный закон о федеральном бюджете принимается Государственной Думой Федерального Собрания РФ в *трех обязательных чтениях*, чему предшествует работа комиссий и комитетов[57].

Предметом *первого чтения* является концепция федерального бюджета, параметры, положенные в основу основных характеристик бюджета и сами *основные характеристики бюджета* в общем. К числу основных характеристик относятся: общий объем расходов; общий объем доходов; нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы; верхний предел государственного долга; величина суверенных фондов (в частности, Резервного фонда); дефицит (профицит) бюджета. Имеются некоторые контрольные соотношения, которым должны соответствовать параметры федерального бюджета. В частности, общий объем расходов федерального бюджета не должен превышать сумму доходов и расчетного дефицита бюджета. Дефицит бюджета, в свою очередь, не должен превышать одного процента от прогнозируемого на будущий период ВВП.

Детали расходов, доходов или источников финансирования дефицита в первом чтении не рассматриваются. Перейти к их рассмотрению становится возможным только после утверждения основных параметров федерального бюджета. Во *втором чтении* обсуждаются текстовые статьи федерального бюджета и большинство приложений к нему. По результатам слушаний готовится таблица поправок, которая обсуждается на парламентских комитетах. В *третьем чтении* утверждается ведомственная структура расходов федерального бюджета, бюджет выносится на голосование в целом. Принятый

---

[57] Ранее БК РФ было установлено четыре обязательных чтения федерального бюджета, но позднее от последнего (контрольного) чтения отказались.

Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджет подлежит одобрению Советом Федерации (верхней палатой Федерального Собрания) и направляется на подпись Президенту РФ. Все возможные разногласия, споры в отношении основных характеристик бюджета и бюджетных назначений должны преодолеваться с помощью согласительных процедур, предусмотренных регламентом Государственной Думы и Совета Федерации, через создание специальных комиссий.

Рассмотрение бюджетов субъектов РФ, как правило, осуществляется аналогично рассмотрению федерального бюджета. Например, в трех чтениях осуществляется рассмотрение проекта закона о бюджете Санкт-Петербурга[58], проекта закона о бюджете Республики Саха (Якутия)[59], проекта закона о бюджете Тульской области[60]. Имеются и исключения, например, в двух чтениях осуществляется рассмотрение проекта бюджета Республики Дагестан[61], бюджета Пензенской области[62].

Также в нескольких публичных чтениях может осуществляется рассмотрение муниципальных бюджетов. Например, в трех чтениях рассматривается бюджет Пожарского муниципального района[63]. Однако в некоторых муниципальных образованиях бюджет рассматривается в единственном чтении[64].

Заканчивается стадия рассмотрения и утверждения бюджета опубликованием закона (акта) о бюджете. Процедура вступления в силу закона (акта) о бюджете не отличается от вступления в силу иных законов и актов.

Следует отметить положительной такую практику рассмотрения бюджета, когда первоначально (в первом чтении) утверждаются основные характеристики бюджета без рассмотрения деталей доходов и расходов, а в следующем чтении уже в рамках утвержденных параметров рассматриваются иные вопросы. Данный порядок позволяет ввести процедуру рассмотрения бюджета в конструктивные рамки и повысить качество парламентских слушаний.

---

[58] Ст. 25 закона Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 г. № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге».

[59] Ст. 110 Закона Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 г. № 1095-III «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)».

[60] Ст. 18 Закона Тульской области от 9 июня 2008 г. № 1015-ЗТО «О бюджетном процессе в Тульской области».

[61] Закон Республики Дагестан от 6 июня 2005 г. № 23 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в республике Дагестан».

[62] Ст. 39 Закона Пензенской области от 7 апреля 2003 г. № 463-ЗПО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в пензенской области».

[63] Решение Думы Пожарского муниципального района от 19 декабря 2005 г. № 186 «О Положении о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пожарском муниципальном районе».

[64] Решение Совета муниципального образования «Курченский сельсовет» от 28 февраля 2006 г. № 2/1 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Курченский сельсовет»; решение Губкинской городской Думы от 20 декабря 2007 г. № 233 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Губкинский».

Стадия исполнения бюджета

В Российской Федерации исполнение бюджетов начинается 1 января, заканчивается 31 декабря[65] текущего финансового года и осуществляется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. При исполнении федерального бюджета также важное значение имеют указания о порядке применения бюджетной классификации.

Обеспечение исполнения бюджета возложено на Правительство РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ или местную администрацию (ст. 154 БК РФ). *Организация исполнения* бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (ст. 6, ч. 2 ст. 154, 165, 166 БК РФ). Федеральное *казначейство наделено полномочием* по кассовому обслуживанию исполнения всех бюджетов, что является формой реализации принципа единства кассы. Кассовое обслуживание заключается в том, что все операции по зачислению доходов бюджета и выплатам из бюджета осуществляются Федеральным казначейством с единого счета бюджета, который открывается им для каждого бюджета в учреждениях Банка России (ст. 166.1, 241.1 БК РФ). Полномочия Федерального казначейства могут быть при соблюдении ряда условий переданы органам исполнительной власти субъектов РФ на основании специальных соглашений. Федеральное казначейство имеет возможность осуществлять минимальный и расширенный объем полномочия при исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов[66]. Администраторы бюджетных средств участвуют в мобилизации доходов и распределении и осуществлении расходов бюджета.

В Российской Федерации и в иных странах важнейшими участниками исполнения бюджета являются центральные (в некоторых случаях – государственные) банки, которые обслуживают единые счета бюджетов.

Исполнение бюджета может именоваться также *кассовым устройством (кассовым строем)*, и в этой связи неотделимо от содержания и реализации принципов единства кассы (ст. 38.2 БК РФ) и подведомственности расходов бюджета (ст. 38.1 БК РФ)[67]. Кассовые полномочия при исполнении бюджета обычно разделены между центральным банком и казначейством (которое входит в систему органов исполнительной власти). Однако известны такие модели устройства государственных касс, когда кассовые полномочия целиком возложены на государственный банк[68] или, наоборот, когда участие банков не было предусмотрено. Следует заметить, что без банковского участия

---

[65] За исключением операций, осуществляемых органами Федерального казначейства по распределению поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачислению в соответствующие бюджеты (в первые пять рабочих дней нового финансового года).

[66] Приказ Федерального казначейства от 25 августа 2005 г. № 12н «Об утверждении общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»; приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов».

[67] См. подробнее раздел «Принципы бюджетного права».

[68] Например, на Госбанк СССР, Государственный банк Республики Китай.

исполнение бюджета происходило только в историческом прошлом в эпоху, предшествующую безналичному денежному обращению. Сегодня исполнение бюджетов не обходится без участия банков[69].

Бюджет исполняется по трем основным направлениям: по доходам, по расходам, по источникам финансирования дефицита бюджета, которые регулируются раздельно, каждое из них имеет свои особенные этапы.

В любом случае исполнение федерального бюджета начинается с этапа уточнения и доведения показателей сводной бюджетной росписи до каждого администратора, распорядителя и получателя бюджетных средств. После утверждения бюджета каждый главный распорядитель и главный администратор распределяет выделенные ему ассигнования по подведомственной сети, утверждает лимиты бюджетных обязательств (ограничения по принятию денежных обязательств) своим подведомственным учреждениям и направляет их в финансовый орган, формирующий уже сводную бюджетную роспись, на основе которой осуществляется дальнейшее исполнение бюджета (*этап росписи*). Помимо сводной бюджетной росписи составляется также кассовый план кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета (ст. 217.1 БК РФ).

Исполнение бюджета по доходам начинается с момента предъявления в банк платежного документа на перечисление средств на счет бюджета (*этап перечисления*). С этого момента налог, иной платеж превращается в доход бюджета, именуемый *не зачисленным доходом*.

Следующим этапом является зачисление доходов бюджета на единый счет для учета и распределения доходов бюджетов бюджетной системы (*этап зачисления*). Затем по установленным законодательством правилам и нормативам происходит распределение Федеральным казначейством доходов по единым счетам бюджетов бюджетной системы (*этап распределения*). На единые счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации денежные средства должны попадать со специального счета Федерального казначейства, на который аккумулируются все доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Именно после этапа распределения доходов информация о поступивших доходах становится доступной для главных администраторов и администраторов доходов, которые приступают к исполнению своих полномочий.

Распределение доходов между бюджетами различных уровней Федеральным казначейством является прогрессивным как с точки зрения полноты и достоверности их учета, так и с точки зрения защиты прав налогоплательщиков, которым не требуется по одному налоговому обязательству составлять несколько платежных документов на перечисление долей в бюджеты разных уровней.

Все сказанное выше верно и в отношении перечисления и зачисления как налоговых, так и неналоговых поступлений в бюджет.

Заключительным этапом исполнения бюджета по доходам являются *уточнение* и *возврат* излишне или ошибочно полученных сумм. После распределения доходов по единым счетам бюджетов администраторы доходов

---

[69] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Основы исполнения бюджета: сравнительно-правовое исследование. Саарбрюккен, 2011.

получают информацию о поступивших суммах, которая выверяется с расчетными данными. По итогам выверки может быть принято решение о возврате или зачете излишне уплаченных сумм. Не прошедшие идентификацию платежи переходят в разряд невыясненных платежей и подлежат либо возврату, либо уточнению, например в части назначения платежа или кода бюджетной классификации.

Важен вопрос о наличии надлежащей правовой регламентации обмена информацией между органами Федерального казначейства и администраторами того или иного вида доходов бюджета. С одной стороны, для исполнения своих функций администраторы должны иметь актуальную информацию о соответствующих доходах, зачисляемых в бюджет. С другой стороны, порядок передачи информации должен быть четко структурирован и установлен – без этого невозможно введение электронного обмена информацией.

Для обеспечения исполнения федерального бюджета по доходам главные администраторы поступлений принимают нормативные правовые акты, регулирующие порядок принятия администраторами соответствующих доходов решений о возврате, корректировке, зачислении, зачете доходов.

При *исполнении бюджета по расходам* обязательным элементом является открытие распорядителями и получателями средств бюджета лицевых счетов в органах Федерального казначейства. Открытие и режим лицевого счета не подпадают под действие правил о договоре банковского счета и не являются предметом регулирования гражданского права. При этом открывается лицевой счет по разрешительной надписи руководителя и главного бухгалтера органа Федерального казначейства на заявлении на открытие лицевого счета[70]. Зачастую можно встретить упоминание об открытии учреждениям кредитов при исполнении бюджета. Это означает, что исполнение бюджета по расходам, в соответствии с принципами единства кассы и совокупного покрытия расходов или универсальности бюджета, осуществляется вне зависимости от хода исполнения бюджета по доходам. На лицевых счетах Федерального казначейства фактически открываются кредиты для бюджетополучателей, которые они используют для запланированных расходов.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает следующие *этапы* (ст. 219 БК РФ):

- уточнение и доведение росписи;
- принятие обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- кассовый расход;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Как указано выше, этап росписи (распределение, утверждение и доведение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств) является общим для исполнения бюджета по расходам, по доходам и по ИФДБ. Исполнение бюджетов по расходам начинается с этапа принятия денежных обязательств, вслед за ним идут этапы подтверждения денежных обязательств и

---

[70] См. п. 20 Порядка открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденного приказом Федерального казначейства от 29 декабря 2012 г. № 24 (БНА № 20 от 20.05.2013).

санкционирования (проверки) перед оплатой. Отдельно выделен такой этап, как подтверждение исполнения денежных обязательств (акцептование). Ранее существовало жесткое правило: недопустимы выплаты из федерального бюджета до подтверждения поставки соответствующих товаров, выполнения работ или оказания услуг. Правительством РФ специально устанавливались исключения из этого правила, при которых допускалось авансирование поставки товаров, работ и услуг. Это было возможно для контрактов по капитальному строительству, поставкам по государственному оборонному заказу, оплате поставок электричества, услуг связи и т.д.

Принятие бюджетных обязательств фактически связано с заключением государственных и муниципальных контрактов получателями средств бюджета и с возникновением денежных обязательств. Имеется коллизия, связанная с принятием денежных обязательств получателями бюджетных средств. В соответствии с БК РФ (ст. 6) денежное обязательство – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки.

То есть, по своей сути, денежное обязательство представляет собой гражданско-правовое обязательство, вытекающее из сделки. Проблема состоит в том, что в случае отсутствия соответствующих расходов в сводной бюджетной росписи и утвержденных лимитов бюджетных обязательств санкционирование платежа не происходит и денежное обязательство не может быть оплачено. Гражданско-правовая сделка, однако, сохраняет свою силу, и при отсутствии выплат контрагентом (публично-правового образования) кредитор (поставщик товаров, работ и услуг по заключенному договору) вправе обратиться за защитой своих интересов в суд.

Государственные учреждения как юридические лица выступают в гражданском обороте, руководствуясь заложенным в ст. 421 ГК РФ принципом свободы договора, и неподконтрольны на этапе принятия денежных обязательств. Вместе с тем положение вещей таково, что казенное учреждение принимает обязательство не за счет собственных средств, а за счет средств бюджета. Это тем более очевидно, что на основании ст. 120 ГК РФ собственник имущества (публично-правовое образование) несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенных учреждений.

Проблема была в значительной степени снята после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В соответствии с ним любая гражданско-правовая сделка, подлежащая оплате за счет бюджетных средств, совершается от имени публично-правового образования в форме государственного контракта посредством проведения того или иного вида конкурса. Также путем решения названной коллизии можно назвать принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», согласно которому государственные учреждения были разделены на автономные, бюджетные и казенные и установлено, что по обязательствам автономных и бюджетных

учреждений публично-правовое образование не несет субсидиарной ответственности.

Любопытен механизм, применявшийся в Германии в начале прошлого века. Если расходный документ вызывал сомнения в части законности платежа, орган, осуществлявший кассовое исполнение бюджета, отсылал документы плательщику – распорядителю бюджетных средств без оплаты с объяснением причин[71]. Если после этого плательщик в письменной форме настаивал на осуществлении платежа, такой платеж производился под личную ответственность распорядителя. При этом оплата считалась вынужденной и подлежала пристальному вниманию со стороны органов государственного финансового контроля.

После подтверждения денежных обязательств посредством составления актов, предоставления счетов, счетов-фактур и иным способом, подтверждающим исполнение контракта, наступает этап санкционирования расходов бюджета, который совершается органами Федерального казначейства. Санкционирование представляет собой текущий контроль, при котором проверяется наличие контрактов, первичных и иных бухгалтерских документов, служащих основанием для списания средств бюджета, соответствие представленной заявки лимитам бюджетных обязательств и в целом законность операции. Санкционирование расходов федерального бюджета осуществляется в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минфина России от 1 сентября 2008 г. № 87н, порядки санкционирования расходов других бюджетов бюджетной системы устанавливаются соответствующими финансовыми органами.

После санкционирования происходит кассовый расход, который документально подтверждает исполнение денежных обязательств получателей бюджетных средств перед физическими и юридическими лицами.

Общее, неукоснительно соблюдаемое правило таково: объем ассигнований не может быть меньше объема лимитов бюджетных обязательств, отражаемых в бюджетной смете. Ответственность за непревышение утвержденных лимитов бюджетных обязательств несут органы Федерального казначейства.

Исполнение бюджета по ИФДБ одновременно напоминает исполнение федерального бюджета и по доходам, и по расходам. Дело в том, что ИФДБ могут иметь как положительное, так и отрицательное значение, т.е. возможны как выплаты из бюджета, так и поступления в бюджет – в зависимости от этого исполнение бюджета будет идти по правилам исполнения расходов или исполнения доходов.

С исполнением бюджетов связаны некоторые отдельные процедуры:

• открытие казенными и бюджетными учреждениями расчетных счетов в коммерческих банках или учреждениях Банка России на основании специальных разрешений (иные получатели бюджетных средств);

• учет и использование при исполнении бюджета средств, находящихся в собственности юридических и физических лиц (средств, находящихся во *временном распоряжении*);

---

[71] См.: *Федяевский К.К.* Исполнения бюджета в капиталистических странах. М., 1939. С. 57.

• исполнение судебных решений за счет средств бюджетов бюджетной системы (подробно регламентируется в гл. 24.1 БК РФ)[72].

Открытие казенными и бюджетными учреждениями расчетных счетов в учреждениях Банка России и иных кредитных организациях (что является нарушением принципа единства кассы) связано, во-первых, с операциями бюджетных и казенных учреждений за пределами Российской Федерации, операциями по зачету денежных обязательств, по реструктуризации долга, операциями по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм при закупках товаров, работ и услуг в стране кредитора и, во-вторых, с открытием лицевых счетов иным получателям бюджетных средств, которые могут использовать бюджетные средства самостоятельно через счет в учреждении Банка России или кредитной организации. Такие счета имеют исключительный характер, разрешение на открытие такого счета федеральному учреждению утверждается непосредственно Минфином России и представляется в соответствующий орган Федерального казначейства по месту открытия счета вышестоящего распорядителя для данного получателя средств федерального бюджета. В последующем владелец счета «иного получателя бюджетных средств» в банке предоставляет в орган Федерального казначейства отчетность, которая необходима для формирования общего (сводного) кассового отчета об исполнении бюджета. Заметим, что такая процедура актуальна только в отношении казенных и бюджетных учреждений, которые по общему правилу не могут иметь счетов в банке. Автономные учреждения таким правом обладают.

Использование средств, находящихся в собственности юридических и физических лиц осуществляется через специальные счета, открываемые органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России и в иных кредитных учреждениях для учета средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных и казенных учреждений. Эти средства при наступлении определенных условий подлежат возврату владельцу или передаче по назначению (например, суммы залога). Публично-правовое образование не является собственником таких средств, так как они переданы лишь на временное хранение. В качестве примера можно назвать средства, поступающие органам предварительного следствия и дознания, подразделениям Федеральной службы судебных приставов, судебные депозиты[73].

Лицевой счет для учета операций со средствами во временном распоряжении открывается клиенту в органе Федерального казначейства по месту открытия ему лицевого счета получателя средств бюджета. Каждому клиенту может быть открыт только один лицевой счет для учета операций со средствами во временном распоряжении при наличии законодательных и иных

---

[72] См. раздел «Взыскание из казны».

[73] См., Инструкцию о порядке учета средств, поступающих во временное распоряжение структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов, утвержденную совместным приказом от 25 января 2008 г. Минюста России № 11 и Минфина России № 15н; Инструкцию о порядке зачисления и выдачи средств с текущих счетов по учету средств, поступающих во временное распоряжение органов предварительного следствия и дознания, утвержденную Минфином России от 30 декабря 1997 г. № 95н и Банком России от 2 октября 1997 г. № 67.

нормативных правовых актов, являющихся основанием для осуществления операции с такими средствами.

Средства, находящиеся во временном распоряжении, не учитываются в доходах бюджета. Остаток таких средств по завершении финансового года подлежит учету в новом году в качестве входящего остатка.

Еще одной процедурой при исполнении федерального бюджета является существование у казенных учреждений счетов по учету средств от так называемой приносящей доход деятельности. Речь идет о «*внебюджетных*» средствах казенных учреждений, источником которых является не бюджет, а плата за оказание услуг. В настоящее время нормативные правовые акты, регламентирующие данную процедуру, утратили силу, и средства, получаемые казенными учреждениями от платных услуг, полностью перечисляются на единый счет бюджета.

Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета (отчетная стадия)

Отчетная стадия является четвертой, завершающей стадией бюджетного процесса. Она направлена на рассмотрение и утверждение представительным органом власти отчета об исполнении бюджета. То есть после прохождения отчетной стадии бюджет получает новый статус – итоги его исполнения утверждены.

Начинается данная стадия с составления отчета об исполнении бюджета и завершается утверждением данного отчета в качестве закона (акта представительного органа власти местного самоуправления).

Отчетную стадию можно разделить на три этапа:

1) составление бюджетной отчетности;

2) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета;

3) рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Отчет об исполнении бюджета, являющийся предметом обсуждения и утверждения, – часть бюджетной отчетности.

Бюджетная отчетность включает:

• *отчет об исполнении бюджета*, который содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и ИФДБ;

• *баланс исполнения бюджета*, который включает данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний дни отчетного периода;

• *отчет о финансовых результатах деятельности*, который содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде;

• *отчет о движении денежных средств*, который отражает операции по счетам бюджетов;

• *пояснительную записку*, где содержится анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Бюджетная отчетность составляется на основе данных бюджетного учета, который представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства в денежном выражении.

Составление отчета об исполнении бюджета, как и проекта бюджета, начинается «снизу вверх»: администраторы бюджетных средств составляют отчеты об использовании подведомственных им бюджетных средств и представляют их в финансовый орган, который на основании этих отчетов составляет единый отчет об исполнении бюджета и иную отчетную документацию. Одновременно составляется отчетность по консолидированному бюджету Российской Федерации.

Финансовые органы городских и сельских поселений представляют бюджетную отчетность в финансовый орган муниципального района, который представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета муниципального района в финансовый орган субъекта РФ.

В финансовый орган субъекта РФ представляет свою отчетность финансовый орган городского округа либо внутригородской территории города федерального значения.

Финансовый орган субъекта РФ представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в Федеральное казначейство, туда же сдают свою отчетность органы управления внебюджетными фондами.

Федеральное казначейство представляет отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Минфин России, который докладывает его Правительству РФ.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит *внешней проверке*, которую проводят Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Затем отчет передается на рассмотрение в законодательный (представительный) орган власти. Внешняя проверка необходима для получения сведений о качестве исполнения бюджета, так как депутаты законодательных (представительных) органов власти часто не обладают специальными полномочиями для анализа правильности исполнения бюджета.

По результатам внешней проверки контрольный орган готовит заключение по отчету об исполнении бюджета, где анализирует достоверность представленных показателей, а также эффективность деятельности органов государственной власти по исполнению бюджета. Данное заключение направляется в представительный (законодательный) орган власти, в котором рассматривается закон (акт) об утверждении отчета об исполнении бюджета.

На этом же этапе отчетной стадии бюджетного процесса готовится проект закона (решения) об исполнении бюджета, который одновременно с отчетом направляется в законодательный (представительный) орган власти.

Рассмотрение отчета законодательным (представительным) органом – основной этап отчетной стадии бюджетного процесса, на котором прежде

всего обсуждаются все основные показатели отчета об исполнении бюджета. Утверждение отчета об исполнении бюджета проходит в одно чтение.

После утверждения отчета законодательный (представительный) орган власти принимает закон (решение) об исполнении бюджета, который имеет исключительно ретроспективный, формальный характер и излагает исполнение бюджета по доходам, расходам и ИФДБ в отчетном финансовом году[74]. Данный закон (решение) не должен содержать никаких общеобязательных правовых норм, а имеет исключительно политическое значение. В то же время правовое значение имеет факт непринятия (неутверждения) отчета, что говорит о незавершенности бюджетного цикла. Независимо от характеристики исполнения бюджета бюджетный отчет должен быть принят, причем результаты исполнения бюджета в нем могут оцениваться как негативно, так и позитивно.

Положительной практикой является принятие отчета об исполнении бюджета отчетного года до начала рассмотрения проекта бюджета на очередной финансовый год. В этом случае появляется возможность сравнить достигнутые и планируемые цели. Принятие отчета об исполнении федерального бюджета позволяет рассмотреть отчет по консолидированному бюджету Российской Федерации, который составляется в целях макроэкономического и стратегического планирования.

---

[74] См.: *Артюхин Р.Е.* Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса / Под ред. *А.Н. Козырина*. М., 2009. С. 85.

Глава 7
БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ

Финансовый контроль и бюджетный контроль

Бюджетный контроль является частью финансового контроля, который представляет собой, «осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев – и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями, в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности»[1].

Можно встретить иные определения финансового контроля, например как контроля «за соблюдением законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных денежных фондов публичного характера...»[2].

Законодательство Российской Федерации отождествляет государственный (муниципальный) финансовый контроль и бюджетный контроль, несмотря на наличие таких видов финансового контроля, как, например, валютный контроль и налоговый контроль[3].

Бюджетный контроль реализуется в бюджетном процессе и встроен в него так, что при изучении бюджетного процесса невозможно обойти вопросы контроля. Некоторые контрольные полномочия являются необходимыми этапами, составляющими различные стадии бюджетного процесса[4]. Существование итоговой, отчетной стадии бюджетного процесса обусловлено необходимостью осуществления контроля итогов исполнения бюджета.

Во Франции под бюджетным контролем понимают контроль за движением бюджетных средств, в основе которого лежит проверка финансовых отчетов бюджетных учреждений, осуществляющих финансовые операции. В результате такого контроля составляется отчет о соблюдения финансового законодательства»[5]. По времени осуществления выделяются виды проверки

---

[1] Определение принадлежит А.Н. Козырину (См.: Финансовое право: Учебник. М., 1996. С. 48).

[2] Финансовое право: учебник / Под ред. *Н.И. Химичевой*. М., 2008. С. 139.

[3] См. раздел IX БК РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» (регулирует только бюджетный контроль).

[4] Например, текущий контроль кассовых расходов органами Федерального казначейства является этапом стадии исполнения бюджета, а внешняя проверка отчета об исполнении бюджета Счетной палатой РФ или контрольно-счетными органами субъектов РФ – этапом отчетной стадии бюджетного процесса.

[5] *Миньо Г.* Счетная палата Франции и ее взаимодействие с региональными счетными палатами // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами: Материалы международного семинара. М., 1999. С. 44. Цит. по: *Лагутин И.Б.* Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации. Курск, 201. С. 5.

(verification) предварительной (a priori) и последующей (a posteriori). Имеются мнения, что финансовый контроль – это регулярная деятельность по слежению за публичными денежными средствами посредством осуществления предварительных и текущих проверок[6].

В соответствии с бюджетным законодательством РФ бюджетный контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса и даже за пределами бюджетного периода (последующий контроль).

Спектр контрольных полномочий в бюджетном процессе разнообразен и одновременно конкретен[7]. Органы, обладающие контрольными полномочиями, следует разделить на две группы: *специализированные органы финансового контроля,* основная цель создания которых заключается в осуществлении финансового контроля (Счетная палата РФ, Росфиннадзор, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы финансового контроля исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований) и иные государственные и муниципальные *органы, обладающие полномочиями по бюджетному контролю* наряду с иными функциональными полномочиями (финансовые органы, Федеральное казначейство, различные администраторы бюджетных средств, органы законодательной власти). Для таких органов контрольные полномочия являются не основными, дополнительными функциями.

В числе органов, обладающих полномочиями бюджетного контроля, следует упомянуть также Контрольное управление Администрации Президента РФ. Оно имеет широкие полномочия по осуществлению контроля во всех сферах деятельности в связи с исполнением поручений Президента РФ[8], в том числе осуществляет проверку исполнения бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов.

Правоохранительные органы в ходе расследования дел, связанных с хищениями или нецелевым использованием бюджетных средств, сталкиваются с бюджетными правоотношениями, однако не ставят своей целью проверку целевого использования бюджетных средств, а квалифицируют лишь наличие признаков состава преступления.

Органы прокуратуры в рамках проведения надзора за исполнением законов органами государственной власти и органами местного самоуправления могут осуществлять проверку соблюдения действующего законодательства, в том числе бюджетного. Однако при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы[9]. Прокурорский надзор является универсальной задачей, не имеющей четко

---

[6] См.: *Лагутин И.Б.* Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации.

[7] В числе контрольных полномочий можно, например, назвать проверку проекта бюджета и отчета о его исполнении, санкционирование расходов казенных учреждений, проверки целевого использования бюджетных средств, аудиторские проверки эффективности использования бюджетных средств, контроль достоверности бухгалтерской отчетности, контроль правомерности администрирования и расходования бюджетных средств, составление и проверку бюджетной отчетности и т.д.

[8] См.: Положение о Контрольном управлении Администрации Президента РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

[9] См. ст. 21 Федерального закона (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» (СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472).

очерченных границ, и несмотря на то что в литературе не решен вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор», отделение контроля от надзора подчеркивает особый характер последнего[10].

Можно заметить, что контрольная компетенция в отличие от надзорной всегда регламентирована максимально конкретно, имеет ясные границы. По этой причине органы прокуратуры, как и правоохранительные органы, в данном случае не рассматриваются как органы, обладающие полномочиями бюджетного контроля.

Бюджетный контроль можно рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле бюджетный контроль осуществляется специализированными органами и органами, наделенными отдельными полномочиями бюджетного контроля. Такой контроль осуществляется на *професиональной* основе. В широком смысле бюджетный контроль выполняется не только органами государственной власти, в том числе законодательными, исполнительными, прокурорскими и иными правоохранительными органами, но и общественными организациями, политическими партиями[11], средствами массовой информации, а также непосредственно гражданами[12].

Элементы общественного контроля введены в различных сферах публичного управления, например в нормотворческой деятельности (в том числе в сфере публичных финансов) в форме обязательного опубликования и независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов[13]; в сфере закупок для публичных нужд, которая сопровождается общественным контролем и открытым размещением всей инофрмации[14]. Этот контроль является добровольным или *общественным*. Результаты общественного контроля могут служить основанием для проведения контрольных мероприятий профессиональными органами бюджетного контроля.

---

[10] Федеральная служба финансово-бюджетного надзора также обладает надзорной компетенцией. Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561), установлено, что Росфиннадзор обладает полномочиями не только по надзору, но и по контролю. Кроме того, нельзя не признать разницу между универсальным прокурорским надзором и специализированным надзором в финансово-бюджетной сфере со стороны специально созданного органа исполнительной власти.

[11] Это, например, проведение Общественной палатой общественного контроля деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277); права политических партий согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950).

[12] Права журналиста установлены ст. 47 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации» (ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300); права граждан на обращение – Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060).

[13] Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

[14] Ст. 4, 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Виды профессионального финансового контроля

Итак, в зависимости от органа, осуществляющего бюджетный контроль, последний подразделяется на *профессиональный* и *общественный* (*непрофессиональный).* Профессиональный контроль классифицируется на следующие виды по различным основаниям:

• контроль, выполняемый специализированными органами и выполняемый органами, наделенными отдельными контрольными полномочиями;

• внутриведомственный и надведомственный контроль[15];

• внутренний (осуществляемый органами исполнительной власти, в том числе Росфиннадзором, Федеральным казначейством, органами финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований) и внешний (осуществляемый органами представительной власти непосредственно и созданными ими органами, в частности Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований).

Кроме того, в зависимости от вида публично-правового образования можно выделить *государственный* и *муниципальный*[16], *центральный* и *региональный*[17] контроль, а в зависимости от содержания и специфики проведения и оформления – *контроль за целевым использованием бюджетных средств*, *контроль за правомерностью осуществления деятельности участников бюджетного процесса*, *аудит эффективности*[18].

Наконец, контроль подразделяется по осуществлению его на различных стадиях бюджетного процесса: *контроль при составлении проекта бюджета*, *контроль при утверждении бюджета*, *контроль при исполнении бюджета*. Отчетная стадия бюджетного процесса, как указано выше, полностью представляет собой контроль итогов исполнения бюджета.

В зависимости от момента совершения контрольного мероприятия выделяют *предварительный* и *последующий контроль*. Предварительный и последующий контроль можно понимать двояко.

Для большинства органов финансового контроля предварительный контроль означает контроль до совершения операции по списанию бюджетных средств, а последующий – после совершения такой операции.

---

[15] Основанием деления видов контроля здесь будут отношения между контролирующим органом и проверяемым: *вертикальные*, *внутриведомственные* (в случае внутреннего контроля) и *горизонтальные* (в случае внешнего контроля). Контроль со стороны одного структурного подразделения организации ее другого подразделения не характеризуется вертикальными отношениями власти – подчинения, но также является внутренним.

[16] Осуществляемый органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами местного самоуправления.

[17] *Лагутин И.Б.* Понятие регионального финансового контроля // Финансовое право. 2009. № 7.

[18] Все указанные направления контроля заключаются в сопоставлении различных объектов: цели планируемой и полученной; действий правомерных и реально совершенных; уровня эффективности и экономности достигнутого и запланированного. Все параметры, с которыми идет сопоставление, должны быть установлены, в силу чего можно говорить, что любой вид контроля по своему содержанию связан с оценкой правомерности действий или результатов.

Создаваемые органами законодательной и представительной власти Счетная палата РФ[19] и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований[20] наделены полномочиями по предварительному и последующему контролю. В сфере исполнительной власти столь же полными полномочиями (правом осуществлять предварительный и последующий контроль) в отношении подведомственной сети учреждений обладают ведомства при осуществлении внутриведомственного контроля.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный контроль[21], а Росфиннадзор и контрольные и финансовые органы исполнительной власти субъектов РФ – последующий контроль[22].

Органы законодательной (представительной) власти также осуществляют предварительный и последующий контроль, который трактуется иначе. *Предварительный* контроль происходит в данном случае до утверждения закона (решения) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам в ходе рассмотрения законопроектов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. *Последующий* контроль осуществляется после принятия закона (решения) о бюджете, например в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль и аудит

Особняком стоит сравнительно недавно появившийся вид финансового контроля, который именуется *государственным аудитом*, а также такими видами аудита, как *аудит эффективности*, *финансовый аудит*, *стратегический аудит*. Данные виды аудита являются компетенцией Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Финансовый аудит по своей сути представляет собой традиционный контроль за соблюдением бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, т.е. правомерностью совершения операций.

Аудит эффективности призван оценивать эффективность использования публичных ресурсов для достижения запланированных целей и тесно связан с принципом эффективности использования бюджетных средств.

Стратегический аудит оценивает результаты достижения стратегических целей обеспечения безопасности и стратегического развития и должен происходить в рамках государственного стратегического планирования.

---

[19] Ст. 9 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

[20] Ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903).

[21] Ст. 269.1 БК РФ; п. 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703.

[22] Ст. 269.2 БК РФ; п. 5 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора.

Трансформация аудита из коммерческой деятельности[23] в вид государственного финансового контроля в Российской Федерации (в частности появление аудита эффективности)[24], требует отдельного рассмотрения.

Цель контроля – проверка правомерности, в том числе целевого характера использования средств бюджета[25]. Цель аудита – оценка состояния проверяемого объекта, выявление рисков, понижающих надежность выполнения функций, в результате чего появляются не имеющие обязательного характера рекомендации. Аудит не может быть определен даже в качестве направления предварительного контроля, так как результатом контроля неизбежно служат конкретные решения, выражающиеся, например, в подписании или отказе от подписания акта выполнения работ, поставки товаров и услуг или в санкционировании либо в отказе санкционирования платежа.

Неписаный принцип финансового контроля, который вытекает из принципа «четырех глаз», состоит в отделении описания выявленных в ходе проверки или ревизии фактов нарушений от их оценки. Акт проверки, отражающий выявленные факты, как правило, составляется на месте и подписывается проверяющими и проверяемыми (в случае несогласия подписывается акт с разногласиями либо оформляется дополнительный акт отказа от подписи). Оценка выявленных фактов осуществляется после завершения проверки обычно вышестоящими должностными лицами либо специальной комиссией. Положительной практикой является публичность при оценке выявленных нарушений. Результаты оценки фиксируются не в акте, а в специальном заключении[26]. Характерная черта реализации мероприятий финансового контроля – рассмотрение по результатам проверки нарушений и вопроса о применении карательных мер ответственности (дисциплинарного взыскания, наложения штрафа, передачи дела в правоохранительные органы).

Аудиторское заключение – это «мягкий» документ, не требующий обязательной реализации, т.е. оформления дополнительного представления, постановления или предписания.

---

[23] Согласно ст. 1 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15), аудит является независимой проверкой бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности и не подменяет контроля достоверности бухгалтерской отчетности, осуществляемого уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления.

[24] См., например: *Саттарова Н.А.* Бюджетное право. М., 2009; *Зевайкина А.Н.* Правовые особенности ответственности при проведении аудиторского финансового контроля // Налоги (газета). 2010. № 19; *Лагутин И.Б.* Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации. С. 10.

[25] Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, утвержденный приказом Минфина России от 4 сентября 2007 г. № 75н // БНА. 2007. № 47.

[26] Приказ Федерального казначейства от 29 мая 2005 г. № 176 «Об утверждении Методических рекомендаций по оформлению результатов проверок деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства». Доступ из СПС КонсультантПлюс (утратил силу); Приказ Федерального казначейства от 12 апреля 2005 г. № 71 «О Контрольном совете Федерального казначейства». Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Таким образом, контроль и аудит различаются не только по содержанию, но и по оформлению результатов и, главное, по цели проведения.

Лимская декларация руководящих принципов контроля говорит о том, что цель контроля – «вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»[27]. То есть здесь контроль по содержанию выступает в качестве всестороннего и всеохватного аудита, результатом которого в числе прочего может быть выявление правонарушений.

Согласно Российскому финансовому законодательству аудит, осуществляемый органами государственного финансового контроля, – один из видов финансового контроля.

Методы финансового контроля и оформление его результатов

По *методу* проведения контроль может быть *сплошным* и *выборочным*. При сплошном контроле проверяется весь массив отчетности и первичных документов за период проверки, при выборочном – небольшие отрезки в пределах проверяемого периода по выбору проверяющего. Сплошная проверка документов, как правило, бывает только при предварительном и текущем контроле, последующий контроль чаще всего является выборочным.

Существуют также следующие методы финансового контроля: проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг, санкционирование операций[28].

Ревизия и проверка являются основными видами контрольных мероприятий при проведении последующего бюджетного контроля.

Ревизия представляет собой комплекс контрольный действий в отношении всей совокупности финансово-хозяйственной деятельности, которая заключается в документальной и фактической проверке законности операций, фактических и учетных данных. Иначе ревизию можно определить как систему контрольных действий по проверке финансово-хозяйственной деятельности субъекта контрольных мероприятий за определенный период.

Проверка – представляет собой систему контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансово-хозяйственных операций или их тематическому направлению, с преимущественным использованием приемов выборочного документального контроля.

---

[27] Декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1997 г. // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay.

[28] См. ст. 267.1 БК РФ.

Она может быть *тематической*, *выездной, камеральной* (без выезда на проверяемый объект), *встречной*[29].

Анализ – системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности, в результате которого формулируется оценка[30].

Обследование имеет целью предварительный анализ и оперативную оценку состояния дел на проверяемом объекте или определенной сферы, например для проведения ревизии. В настоящее время под обследованием понимается также *аудиторское исследование*, связанное с оценкой состояния проверяемого объекта.

Мониторинг (наблюдение), который можно охарактеризовать как слежение, при проведении бюджетного контроля практически не применяется, а преимущественно используется для регулирования финансовых рынков, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, а также при несостоятельности (банкротстве).

Санкционирование операции осуществляется единственным органом финансового контроля – Федеральным казначейством и заключается в совершении *разрешительной надписи* после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на соответствие требованиям бюджетного законодательства. Одновременно санкционирование операции представляет собой один из этапов исполнения бюджета по расходам, который следует после подтверждения денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Результаты контрольных действий оформляются в виде специальных документов: актах, представлениях, предписаниях, заключениях.

Акты, представления и предписания оформляются по результатам ревизий и проверок, заключения появляются после аудиторского обследования. Санкционирование операций заканчивается разрешительной надписью.

Представление – обязательный для рассмотрения в течение определенного срока документ контрольного органа, содержащий информацию о выявленных нарушениях и требование о принятии мер по их устранению, а также по устранению причин нарушений. Представление составляется должностным лицом контрольного органа и подписывается его руководителем. До истечения указанного срока в контрольный орган должно быть направлено уведомление о мерах, принятых для реализации представления.

Предписание – обязательный для исполнения в течение определенного срока документ контрольного органа, который выдается по результатам контрольных мероприятий с требованием об устранении выявленных нарушений, наносящих прямой ущерб бюджету и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, в случае необходимости возврата в бюджет средств, использованных не по целевому назначению; в случае несоблюдения сроков и порядка рассмотрения представлений; в случае создания препятствий для

---

[29] Встречная проверка не является самостоятельным мероприятием, а проводится в рамках ревизии и проверок для исследования фактов и документов, находящихся за пределами проверяемого объекта.

[30] *Родионова В.М., Шлейников В.И.* Финансовый контроль. М., 2002. С. 49, 50.

проведения контрольных мероприятий, включая непредставление документов в объеме и сроки, установленные органом бюджетного контроля.

Факты, выявленные в ходе проведения ревизии (проверки), отражаются в *акте ревизии (проверки)*. Акт составляется непосредственно по завершении ревизии (проверки) и подписывается руководителем проверяемого органа, который вправе отказаться от его подписи. В случае отказа от подписи составляется соответствующий акт, к материалам проверки могут быть приобщены возражения по акту. Как правило, оценка выявленных нарушений производится не при составлении акта, а позже, в ходе утверждения представления или предписания, а также при составлении протоколов об административном нарушении или принятии решений о передаче материалов в правоохранительные органы.

Аудиторское заключение, в отличие от акта ревизии (проверки), содержит оценку состояния проверенного объекта либо отдельных сфер финансово-хозяйственной деятельности, а также описание выявленных рисков, связанных с такой деятельностью. Часто аудиторское заключение содержит оценку состояния внутреннего контроля на проверяемом объекте. Главные выводы аудиторского заключения излагаются в виде рекомендаций, не влекущих немедленные негативные последствия для должностных лиц.

Глава 8
БЮДЖЕТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Соотношение бюджетного контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства

Обычно ответственность понимается как форма реализации контрольных мероприятий. Такая точка зрения обоснованна, но сегодня в силу усложнения правоотношений и появления новых концепций непосредственная связь между финансовым контролем и бюджетной ответственностью размывается.

Нельзя говорить об отсутствии взаимосвязи между бюджетным контролем и ответственностью за нарушения бюджетного законодательства. Однако не всегда осуществление бюджетного контроля завершается применением ответственности. Также ответственность за нарушения бюджетного законодательства иногда может применяться без предварительного проведения контрольных мероприятий[1].

Разница между бюджетным контролем и ответственностью за нарушения бюджетного законодательства становится яснее после изучения истории правового регулирования данных институтов. Первоначально финансовый контроль являлся заключительным разделом финансового права, «последним... колесом в бюджетном механизме государства»[2]. Регулирование ответственности за нарушения, выявленные в ходе финансового контроля, не относилось к сфере финансового права, а контроль выполнял свое назначение «посредством репрессии того или иного характера (чисто нравственной, частноправовой, уголовно-правовой)»[3]. Появление в современном российском финансовом законодательстве норм, регулирующих применение ответственности и устанавливающих санкции за нарушения в бюджетной сфере, налоговые правонарушения, усложнило правовое регулирование, возвело бюджетную ответственность в ранг отдельного правового института[4].

Следует сразу заметить, что, по мнению автора, бюджетная ответственность, как и финансовая, в целом не имеет самостоятельного характера, и состав видов юридической ответственности качественно не расширяется с появлением новых отраслей права и развития соответствующего им законодательства[5]. Так или иначе юридическая ответственность выражается в уголовно-правовой, административной санкции либо гражданско-правовой ответственности. Специфические санкции, которые можно встретить в бюд-

---

[1] Такие случаи довольно редки, однако можно упомянуть, что приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства, за неоплату исполнительного листа суда применяется по факту неоплаты без проведения какой-либо контрольный процедуры; аналогично по одному факту неуплаты производится списание невозвращенного бюджетного кредита и платы за него.

[2] См.: *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 454.

[3] Там же.

[4] См. ч. IV БК РФ; разд. IV НК РФ.

[5] Подробнее см.: *Комягин Д.Л.* Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // Финансовое право. 2006. № 10.

жетном законодательстве, выступают скорее в качестве предупредительных или обеспечительных мер. Это можно сказать, например, о блокировке расходов, о приостановлении операций по лицевым счетам получателей бюджетных средств. Известны также компенсаторные (правовосстановительные) меры – взыскание суммы нецелевого использования бюджетных средств, пени за просрочку возврата кредита. Все эти меры – формы государственного принуждения, но не меры юридической ответственности.

Следует отметить особенность законодательства Российской Федерации, согласно которой *ответственность за нарушения бюджетного законодательства* и *бюджетная ответственность* представляют собой разные категории. Согласно преамбуле БК РФ, устанавливаются основания и виды ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Аналогичное положение содержится ч. 4 ст. 1 БК, согласно которой именно БК закрепляет правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В то же время привлечение к указанной выше ответственности не отнесено к бюджетным правоотношениям.

К бюджетным правоотношениям относится установление оснований для привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, ранних видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, а также определение порядка и оснований применения бюджетных мер принуждения. Эти полномочия отнесены к бюджетным полномочиям Российской Федерации (ст. 7 БК).

Единое регулирование указанных выше полномочий соответствует принципу единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК). Единство бюджетной системы, в числе прочего, означает единство бюджетных мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства. БК не запрещает субъектам РФ и муниципальным образованиям устанавливать ответственность за нарушения нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения, но только в том случае, если такое право субъекта РФ или муниципального образования первоначально установлено БК РФ или иным федеральным законом[6].

Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения

Понятие бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения было введено в бюджетное законодательство в 2013 г. вместе с принятием новой редакции БК РФ.

Бюджетным является совершённое в нарушение бюджетного законодательства, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров, на основании которых предоставляются средства из бюджета, действие (бездействие) финансового органа, ГРБС, РБС, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета или источников финансирования дефицита бюджета, за которое БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения. Следует подчеркнуть ограниченный и исчерпывающий перечень лиц, которыми могут быть совершены бюджетные нарушения.

---

[6] В настоящее время БК или иные федеральные законы подобных полномочий субъектов РФ или муниципальных образований не устанавливают.

Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Предусмотрены следующие бюджетные меры принуждения:

• бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы;

• бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету;

• бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

• приостановление предоставления межбюджетных трансфертов;

• передача уполномоченному по бюджету части полномочий ГРБС, РБС и получателя бюджетных средств.

Бюджетные меры принуждения применяются на основании *уведомлений органов финансового контроля* в адрес финансовых органов, которые представляют собой обязательный к рассмотрению документ, содержащий основания для применения бюджетных мер принуждения.

Существуют следующие бюджетные нарушения:

• нецелевое использование бюджетных средств;

• невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;

• неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;

• нарушение условий предоставления бюджетного кредита;

• нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Имеет смысл зафиксировать ситуацию, которая существовала в бюджетном законодательстве до появления бюджетных нарушений, мер принуждения и вместе с ними – института бюджетной ответственности.

Прежняя редакция части четвертой БК сохранялась в почти неизменном виде с момента его принятия в 1998 г. Вплоть до вступления в силу новой редакции четвертой части БК в 2013 г. в ней сохранялись ссылки на недействующий еще с 2002 г. Кодекс об административных правонарушениях РСФСР (КоАП РСФСР)[7]. С вступлением в силу Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон 252-ФЗ) все нормы, описывающие нарушения бюджетного законодательства, в которых упоминался КоАП РСФСР, были исключены из БК и были перемещены в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях уже как административные правонарушения[8].

Принятие новой редакции части четвертой БК РФ являлось назревшим и долгожданным шагом еще и в связи с тем, что содержание данного раздела к 2013 г. фактически противоречило другим его разделам. Так, многие термины утратившей силу части четвертой БК РФ уже не использовались в бюджетном законодательстве. Это, например, блокировка расходов, уведомления о бюджетных ассигнованиях, уведомления о лимитах бюджетных обязательств. Некоторые нормы предыдущей редакции части четвертой БК РФ даже технически не могли быть реализованы в бюджетном процессе. Напри-

---

[7] В частности, ст. 289–306 прежней редакции БК.

[8] Ст. 15.15.1–15.15.16 КоАП РФ.

мер, диспозиция нормы о компенсации получателям бюджетных средств за неперечисление или несвоевременно перечисленное им бюджетных средств в размере недофинансирования содержала описание несуществующих в реальности отношений[9],. Было неясно, в чем заключается нарушение и каким образом рассчитывается объем и изыскивается источник данной компенсации. Более того, при исполнении бюджетов денежные средства получателем бюджетных средств не перечисляются и БК не содержит легальных понятий «финансирование» и «недофинансирование» [10].

Можно привести еще пример устаревших норм. В качестве нарушения бюджетного законодательства ранее в БК РФ указывалось несоответствие сводной бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом, а также несоответствие уведомления о бюджетных ассигнованиях уведомлению о лимитах бюджетных обязательств[11]. Однако, согласно ст. 217 БК РФ, существует обширный перечень оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете, при этом решение принимается самостоятельно руководителем финансового органа. Бюджетные ассигнования, согласно ст. 6 БК РФ, являются предельными объемами денежных средств, предусмотренных в текущем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств и, значит, могут отличаться от показателей росписи в меньшую сторону. Таким образом, на практике несоответствие бюджетных ассигнований расходов бюджета (в пределах общих сумм расходов по разделам бюджетной классификации) является нормальной ситуацией, при этом руководители финансовых органов к ответственности не привлекались[12].

Бюджетные нарушения и правонарушения. Бюджетные меры принуждения и юридическая ответственность

Как указано выше, бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения представляют собой новацию российского законодательства, их появление в законодательстве заставляет искать ответы на вопросы, во-первых, о

---

[9] Ст. 293 утратившей силу редакции БК.

[10] Доводятся специфические полномочия в форме бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, объемов финансирования.

[11] Ст. 295–296 БК (в настоящее время утратили силу).

[12] К сожалению, недостатки, устраненные из БК, перешли вместе с текстами статей, описывающих правонарушения, в КоАП РФ. Можно вспомнить, что основным критерием установления уголовной (криминализации), а равно и административной ответственности за те или иные деяния является степень их общественной опасности. Признаком общественной опасности могут выступать антисоциальный характер нарушения, его реальная возможность причинить ущерб охраняемым отношениям. Можно утверждать, что далеко не все из вновь появившихся в КоАП РФ административных правонарушений будут применены на практике, высока вероятность того, что они окажутся «спящими» в силу того, что соответствующие им правонарушения так и не возникнут . В этом случае общественная опасность подобных деяний невелика. Тем не менее, установление административной ответственности сохраняет свое воспитательное и предупредительное значение. Следует также заметить, что в отношении уголовного законодательства авторы закона поступили осторожнее, так как после дополнений в КоАП РФ дополнений в УК РФ не последовало, хотя прежняя редакция части четвертой БК содержала десять (!) отсылок на УК РФ.

том, являются ли бюджетные нарушения правонарушениями, и, во-вторых, для достижения какой цели применяются бюджетные меры принуждения.

Прочтение закона позволяет ответить на первый вопрос. Выше упомянуто, что отношения, связанные с привлечением к ответственности за нарушения бюджетного законодательства (иначе – охранительные отношения, связанные с применением бюджетных мер принуждения) не отнесены к бюджетным правоотношениям. Таким образом, юридическая ответственность бюджетным законодательством устанавливаться не может.

Правонарушения совершаются субъектами, которые не являются участниками бюджетного процесса, а бюджетные нарушения совершаются исключительно участниками бюджетного процесса[13]. Если за совершение правонарушения наступает юридическая ответственность, то бюджетные нарушения не являются правонарушениями, о чем говорит и само их наименование.

Следует по отношению к природе бюджетных нарушений привести и другие соображения. Правонарушение является нарушением нормы права, это акт, противный закону[14] Реакцией на правонарушение является применение меры юридической ответственности[15]. Однако и *нарушением бюджетного законодательства – как и правонарушение, акт, противный закону, но реакцией на него является применение бюджетных мер принуждения вместо мер юридической ответственности*.

Это противоречит приведенному выше тезису о том, что бюджетное нарушение не является правонарушением, и за его совершение не может наступать юридическая ответственность.

В научной литературе существуют разные мнения. Например, есть такая точка зрения, что «в зависимости от возрастания степени общественной опасности оснований «ответственности за нарушения бюджетного законодательства», в ее содержании выделяются бюджетно-правовая ответственность, административная ответственность, уголовная ответственность»[16] При этом «бюджетно-правовая ответственность … выступает одновременно в качестве разновидности финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности», а «юридическим основанием применения финансово-процессуального принуждения, как правило, является факт совершения финансового правонарушения …». Этим же автором даются следующие понятия: бюджетно-правовая ответственность – это «применения к субъекту бюджетного правонарушения мер публичного государственного принуждения, выражающихся в установлении отрицательных последствий для нарушителя, которые заключаются в наложении на него дополнительных обременительных обязанностей, предусмотренных санкцией нарушенной бюджетно-правовой нормы, в строго определенном для этого процессуальном порядке»; бюджетное правонарушение – это «общественно-опасное проти-

---

[13] Согласно ч. 2 ст. 306.1 БК действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенные лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, влечет ответственность по законодательству РФ (не бюджетному).

[14] *Малеин Н.С.* Правонарушение: понятие, причины, ответственность: М., 1985. С. 6.

[15] Там же. С. 130.

[16] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России. М., 2013. С. 454–455.

вопрвно совершенное деяние, запрещенное бюджетным законодательством РФ под угрозой применения к правонарушителю мер принуждения»[17]

Из приведенной цитаты следует, что между установленными БК нарушениями бюджетного законодательства (бюджетными нарушениями) и правонарушениями разницы не существует, все указанные в БК виды нарушений бюджетного законодательства являются правонарушениями.

Есть другая, более умеренная точка зрения на соотношение бюджетного нарушения и правонарушения. Она заключается в том, что «юридическим основанием применения финансово-процессуального принуждения, как правило, является факт совершения финансового правонарушения», но «… некоторые меры могут применяться и при иных обстоятельствах, свидетельствующих о возможном нарушении финансовой дисциплины, … основанием применения процессуальных мер принуждения в сфере публичных финансов является противоправное поведение обязанных лиц, а также юридические факты, свидетельствующие о возможном нарушении финансового законодательства»[18]. То есть основанием применения только некоторых мер бюджетного принуждения является правонарушение, а некоторые меры принуждения применяются по факту нарушения финансового законодательства, не являющегося правонарушением. Такой подход соответствует тезису о том, что «где не предусмотрено юридической ответственности, там нет и правонарушения»[19].

Следует еще раз заметить, что после вступления в силу Закона 252-ФЗ все бюджетные нарушения отражены в КоАП РФ в качестве объективной стороны соответствующих административных правонарушений. Разница между бюджетными нарушениями и административными правонарушениями состоит только в субъекте ответственности – бюджетные нарушения могут совершать только некоторые участники бюджетного процесса, административные правонарушения – должностные и юридические лица.

По этой причине слить воедино бюджетные нарушения и аналогичные им административные правонарушения не получается. Однако возникают вопросы о том, можно ли говорить об отсутствии правонарушения при установленном факте нарушения бюджетного законодательства, т.е. противоправного поведения? Могут ли быть применены бюджетные меры принуждения и не применены административные санкции?

Формально применение бюджетных мер принуждения не зависит от факта установления соответствующего административного правонарушения. За одно и то же действие, например нецелевое использование бюджетных средств, могут применяться уголовная ответственность (ст. 285.1; 285.2 УК), административная ответственность (ст. 15.14 КоАП) и бюджетные меры принуждения (ст. 306.4 БК). Однако если факт нарушения законодательства установлен, правомерен ли отказ от применения административной ответственности – не будет ли нарушен принцип неотвратимости ответственности?

Можно подойти к ответу с позиции анализа природы бюджетного принуждения.

Понятие юридической ответственности как следствия совершения правонарушения появилось и утвердилось в советский период развития оте-

---

[17] Там же. С. 455–457.

[18] *Саттарова Н.А.* Финансов-процессуальное принуждение (вопросы теории и практики – Казань, 2008. С. 135–136

[19] *Малеин Н.С.* Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 18

чественной правовой науки и послужило основой для нормотворчества в соответствующих сферах. Замечено, что в западной правовой доктрине термины «liability» и «responsibility» носят неопределенный характер и не могут служить аналогом для юридической ответственности, как она понимается в отечественном праве. Возможно, это является следствием того обстоятельства, что понятие юридической ответственности не было разработано в римском частном праве[20]. В отечественной правовой науке большинством авторитетных ученых признается, что юридическая ответственность является следствием совершения правонарушения и заключается в обязанности виновного лица понести государственные меры принуждения.

Такой прямой подход, однако, несколько размывался по мере развития научной доктрины. Возникала дискуссия о соотношении позитивной (проспективной и ретроспективной) и негативной юридической ответственности. При этом позитивная ответственность уже не всегда связывалась с совершением правонарушения, а заключалась во внутренней обязанности лица осуществлять правомерные действия. Этот подход именуется социологическим и имеет тот недостаток, что ответственность отождествляется с понятиями обязанности, компетенции, долга, в итоге чего юридические категории принимают двусмысленное содержание, возникает терминологическая неопределенность. В любом случае, бюджетные меры принуждения не могут быть связаны с позитивной ответственностью, так как участник бюджетного процесса, не являясь личностью, не может каким-то образом «радеть» об исполнении обязанностей или раскаиваться в содеянном.

Другим предметом дискуссии являлось обсуждение ответственности без вины (безвиновной ответственности). Данный термин не прижился в научной литературе, так как отсутствие вины ставило под сомнение саму возможность применения ответственности, а соответствующие ситуации попадали (отчасти) в сферу действия правового института возмещения вреда. Впрочем, вопрос о правовом регулировании вреда, возникшего в результате правомерных действий, до настоящего времени остается открытым, а противоправные действия без вины именуются объективными противоправными деяниями.

Применение бюджетных мер принуждения связано с установлением определенных фактов (нецелевого использования бюджетных средств; невозврата либо несвоевременного возврата бюджетного кредита и неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за него; нарушения условий предоставления бюджетного кредита; нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов). Перечисленные выше обстоятельства предполагают наличие субъективной вины ответственного должностного лица, но не участника бюджетного процесса, к которому применяются бюджетные меры принуждения. Такое должностное лицо, конечно, связано с соответствующим участником бюджетного процесса в рамках трудовых отношений как с работодателем или представителем работодателя. Однако следует признать, что виновность при применении бюджетных мер принуждения за бюджетное нарушение не имеет значения.

Наличие вины остается существенным признаком правонарушения. Отсутствие вины будет еще одним аргументом в пользу того, что бюджетные нарушения не являются правонарушениями.

---

[20] *Грызунова Е.В.* Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении. Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

Понятие ответственности взаимосвязано с ответственным лицом, т.е. таким лицом, которое обладает достаточными правами и обязанностями для того, чтобы дать полный отчет за свои действия и принять за себя вину за свои ошибки, плохой ход дела, недостижение результата и, в конце концов, нанесенный вред.

Принуждать (заставлять, неволить[21]) – один из методов государственного управления, состоящий в применении органами государства принудительных мер в целях обеспечения установленного порядка[22]. Ответственность (ответствие) непосредственно связана с ответом, ответственный – тот, кто ручается, отвечает. Отвечающий обязан претерпеть государственные меры принуждения, которые прежде всего связаны с ограничением воли. С такой точки зрения можно говорить только о карательной (административной, налоговой, уголовной), дисциплинарной и, возможно, гражданско-правовой ответственности.

Субъектами бюджетной ответственности, согласно ст. 306.1 БК, являются участники бюджетного процесса, обладающие усеченной, неполной правосубъектностью. Нет уверенности, что их можно именовать даже юридическими лицами публичного права, это скорее институциональные единицы государственного управления, части единого механизма.

К таким лицам бессмысленно применять карательные меры воздействия (например, в виде штрафа, что было предусмотрено в предыдущей редакции БК РФ). Не имеет смысла и применение к таким лицам мер, которые имеют компенсационный характер, так как участники бюджетного процесса являются органами публичной власти, казенными учреждениями, функционирующими за счет средств бюджета и наделенными публичным имуществом. Любое взыскание с них будет означает взыскание из бюджета в другой бюджет или даже в тот же бюджет.

Сам по себе бюджет представляет баланс доходов, расходов и источников финансирования дефицита, который достигается в ходе бюджетного процесса через взаимодействие его участников. Применение компенсационных мер по перечислению средств, не предусмотренных бюджетной росписью, лишает смысла всю огромную работу, которая была проделана при составлении, рассмотрении и утверждении бюджета.

Можно сказать определеннее – бюджетные меры принуждения могут иметь видимость компенсационного характера только в том случае, если сузить взгляд до интереса финансового органа. Российская Федерация является единым государством с единой финансовой системой, что неоднократно было подчеркнуто КС РФ. Таким образом, когда меры государственного принуждения применяются государством по отношению к самому себе, возникает антагонизм между отдельными частями единого целого. Здесь впору вспомнить евангельское изречение о том, что «если царство разделится само в себе, не может устоять царство то; и если дом разделится сам в себе, не может устоять дом тот» (Мк, 3 – 24,25).

Вывод здесь следующий – бюджетная ответственность представляет собой ответственность не просто без вины, но вовсе без отвечающего лица. Таким образом, несмотря на использование в части четвертой БК понятия «ответственность», речи о юридической ответственности, концептуальное

---

[21] *Даль И.В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2009. Т 3. С. 424.

[22] Большая советская энциклопедия. Т. 34. М., 1955. С. 529.

понимание которой сложилось в российской правовой науке, идти не может. Не достигается при применении бюджетных мер принуждения карательной и компенсационной целей.

Бюджетные меры принуждения как инструмент бюджетного регулирования

Из установленных ст. 306.2 БК бюджетных мер принуждения можно выделить группу мер, которые сопровождаются транзакциями по перечислению средств между бюджетами:

• бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

• бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

• бесспорное взыскание пени за несвоевременный возврат средств бюджета.

Бюджетные меры принуждения, согласно ч. 2 ст. 30.2 БК, применяются к финансовому органу, ГРБС, РБС, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов или источников финансирования дефицита бюджета. Однако на самом деле речь идет об отношениях между публично-правовыми образованиями, вызванных предоставлением бюджетного кредита. Это хорошо видно, если смоделировать судебное обжалование подобной меры принуждения – сторонами по иску будут публично – правовые образования, одно из которых предоставило бюджетный кредит, а другое – его получило. Получится, что перечисленные меры являются *инструментом обеспечения бюджетного кредита.*

Следует заметить, что кассовое обслуживание всех бюджетов бюджетной системы осуществляется федеральным органом государственной власти – Федеральным казначейством[23]. Это означает, что технически проще удержать некоторые причитающиеся бюджету-должнику суммы при распределении доходов бюджета, чем осуществлять процедуру взыскания из бюджета в другой бюджет в ходе их исполнения.

Другое удержание – из межбюджетных трансфертов, применяется как особенная мера принуждения, и дает финансовому органу *инструмент*, который позволяет *регулировать* объем межбюджетных перечислений, если имеются основания полагать, что уровень бюджетной дисцилины у принимающей стороны является ненадлежащим.

Такая мера, как передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий ГРБС, РБС и получателя бюджетных средств, впервые появилась в практике бюджетной деятельности в Российской Федерации[24]. Уполномоченный по бюджету отличается от временной финансовой администрации, которая может вводится в соответствии с гл. 19.1 БК в субъекте РФ или муниципальном образовании. Он не не обладает столь широкими бюджетными полномочиями и действует на уровне ГРБС, РБС или получате-

---

[23] Ст. 215.1 БК.

[24] Эта мера известна в практике финансового контроля Федеративной Республики Германии.

ля бюджетных средств, по сути выполняя предварительный контроль в ходе исполнения бюджета этими участниками бюджетного процесса. Согласно существующей практике, уполномоченный по бюджету организационно независим от своего поднадзорного органа, но обладает правом вето на его финансовые распоряжения. Фактически его полномочия оказываются встроенными в бюджетный процесс, появляется еще одна инстанция прохождения платежей, дополнительный *инструмент предварительного контроля*.

Следует заметить, что предварительный контроль осуществляется еще до того, как состоится нарушение, и поэтому можно говорить о положительной ответственности самого уполномоченного по бюджету за правомерность операций, совершаемых ГРБС, РБС и получателем бюджетных средств. Уполномоченный по бюджету примечателен еще и тем, что является физической личностью, почти единственной упоминаемой в БК РФ. Другой личностью, обладающей полномочиями в бюджетных отношениях, является руководитель Минфина России, некоторые исключительные права которого установлены ст. 166 БК РФ.

Все изложенное дает основание сделать следующие выводы: бюджетные нарушения не являются правонарушениями, а бюджетная ответственность не является юридической ответственностью. Целью бюджетных мер принуждения является создание дополнительных инструментов для регулирования поведения участников бюджетного процесса, что не исключает применение юридической ответственности к должностным лицам и тем же участникам бюджетного процесса уже как к юридическим лицам. Кроме того, бюджетные меры принуждения имеют обеспечительную и пресекательную цель. Это означает, что они должны иметь ограниченный во времени характер и конкретную задачу, что может быть установлено уже в подзаконных нормативных правовых актах.

Можно задать вопрос о том, нужен ли институт бюджетных мер принуждения, которые вполне могут быть поименованы полномочиями участников бюджетного процесса (финансового органа, Федерального казначейства, органов государственного финансового контроля) и перенесены, например, в главу 18 БК или вовсе урегулированы подзаконными актами? Примером может служить уже упомянутый институт временной финансовой администрации или приостановление операций по лицевым счетам ГРБС, РБС и получателей средств федерального бюджета, которые очень сходны с бюджетными мерами принуждения, но к ним не отнесены. Приостановление операций по лицевым счетам применяется на основании Правил, утвержденным Правительством РФ[25]. Это же можно сказать и об отмененой блокировке расходов, которая долгое время выполняла функции меры принуждения, не будучи к ним отнесена.

В заключение имеет смысл привести замечание И.В. Максимова (в отношении административных мер принуждения) о том, что утрата конкретными мерами принуждения своей содержательности, уникальности и организационно-функциональной обособленности влечет нарушение преемственных (системных) связей таких мер в контексте общих задач государственно-властного принуждения[26].

---

[25] Правила приостановления операции по лицевым счетам ГРБС, РБС и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства, утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328.

[26] *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009.

Раздел третий

ЭЛЕМЕНТЫ КАЗНЫ

пустой

Глава 1

ДРАГОЦЕННЫЕ МЕТАЛЛЫ И ДРАГОЦЕННЫЕ КАМНИ КАК ЧАСТЬ КАЗНЫ

Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и камней

Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации осуществляется нормативными правовыми актами различного уровня. К таковым можно отнести Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»[1], Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»[2], Федеральный закон от 2 декабря 1996 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»[3], Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[4] и иные нормативные правовые акты.

Правовая регламентация статуса драгоценных металлов и драгоценных камней находится за пределами гражданско-правового регулирования. Как известно, гражданское законодательство регулирует определенный круг правоотношений, касающихся правового положения участников гражданского оборота, оснований возникновения и осуществления прав собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими, договорные и иные обязательства, имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников[5].

Отношения по обращению драгоценных металлов и драгоценных камней не предполагают равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Это продиктовано особой природой объектов гражданского оборота – драгоценных металлов и драгоценных камней.

Основной массив таких отношений регулируется не гражданским законодательством, а правовыми актами иных отраслей права – административного, финансового права. Данная специфика продиктована публично-правовым характером правоотношений по обращению драгоценных металлов и драгоценных камней.

---

[1] СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

[2] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[3] СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

[4] СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

[5] См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Казна и фиск: понятие и содержание // Реформы и право. 2013. № 2. С. 3–8.

Историческая справка

Запасы драгоценных металлов и драгоценных камней, являясь высоколиквидным ресурсом и обладая инвестиционной ценностью, в настоящее время представляют одно из условий государственного суверенитета.

Любое государство стремится использовать фонды таких ценностей как инструмент для реализации собственной денежно-кредитной политики, что становится возможным в рамках финансово-правового регулирования.

Драгоценным металлам удалось занять такое положение благодаря наличию свойств, присущих товарам, способным выполнять функции денег. Во-первых, это однородность и равнокачественность. Во-вторых, прочность и сохраняемость. В-третьих, экономическая делимость. В-четвертых, компактность, портативность, высокая стоимость в единице веса. И, наконец, такой денежный товар обладает сравнительно постоянной стоимостью, не зависящей от капризов погоды или других случайностей[6].

К. Маркс следующим образом описывает переход к драгоценным металлам как к всеобщему эквиваленту: «Специфический товарный вид, с натуральной формой которого общественно срастается эквивалентная форма, становится денежным товаром, или функционирует в качестве денег. Играть в товарном мире роль всеобщего эквивалента делается его специфической общественной функцией, а следовательно, его общественной монополией. Это привилегированное место среди товаров ⟨…⟩ исторически завоевал определенный товар, а именно золото»[7].

Маркс выделяет пять основных *функций золота–денег*. Золото – мера стоимости и масштаб цен. Средство обращения. Способ образования сокровищ (или средство тезаврации). Средство платежа. Мировые деньги.

Первая и основополагающая функция золота заключалась в том, чтобы дать всему товарному миру всеобщую меру стоимости. Все существующие товары противопоставляются одному из них, особому – золоту, все измеряют в нем свои меновые стоимости. Золото – всеобщий эквивалент. «Из слуги оно становится господином, из простого подручного – богом товаров»[8].

С VII века на славянские земли начинает поступать огромное количество денег из Арабского Халифата. Серебряные дирхемы вошли в обращение в Киевской Руси[9]. Однако наряду с ними эквивалентом товаров долгое время служили разные вещи. Для России наиболее характерно было использование меха животных[10].

Появление собственных денег обычно связывают с принятием христианства на Руси в 988 г[11]. Именно во время правления Владимира Святославовича началась чеканка златников и серебреников – золотых и серебряных

---

[6] *Аникин А.В.* Золото: международный экономический аспект. М., 1988. С. 28.

[7] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 23. М., 1955. С. 79.

[8] *Маркс К.* К критике политической экономии // *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 13. С. 108.

[9] *Романов Б.А.* Деньги и денежное обращение. История культуры Древней Руси. Домонгольский период. М., 1948. С. 370–381.

[10] *Гурьев А.Н.* Денежное обращение в России в XIX столетии: исторический очерк. СПб.: Типография В.Ф. Киршбаума, 1903. С. 1.

[11] *Щапов Я.Н.* Государство и церковь в Древней Руси X–XII веков. М., 1989. С. 77.

монет[12]. Так, на рубеже X–XI веков устанавливается монетная регалия, т.е. исключительное право государства на чеканку монеты.

Позднее уже в Московском государстве с открытием медной руды вошли в обращение медные монеты[13], а также получили широкое распространение монеты из серебра[14] и золота[15]. Именно золото впоследствии стало играть важную роль в денежных системах разных стран.

Становление золотого стандарта позволило любому владельцу банкнот менять бумажные деньги на золотые монеты по гарантированному паритету, зафиксированному на самих банкнотах (денежная реформа 1897 г.[16]). С началом Первой мировой войны размен бумажных денег на золото был прекращен[17].

В 1922–1924 гг. советское правительство совершило попытку вернуться к обращению денежных знаков, разменных на золотую монету. Первым этапом денежной реформы было введение второй, параллельной валюты. В соответствии с Декретом СНК РСФСР от 11 октября 1922 г. «О предоставлении Государственному Банку права выпуска банковых билетов»[18], банковские билеты, выпущенные в обращение Государственным Банком, обеспечиваются полностью драгоценными металлами и устойчивой иностранной валютой по курсу на золото. Так, наряду с советскими рублями в обращение вошли червонцы.

Второй этап реформы – выпуск наряду с банкнотами, обеспеченными золотом, разменных денег – серебряных и медных монет. Декретом ЦИК и СНК СССР от 5 февраля 1924 г. «О чеканке и выпуске в обращение серебряной и медной монеты советского образца»[19] было установлено, что серебряная и медная монета советского образца обязательна к приему во все платежи на всей территории Союза ССР из расчета: один рубль серебряной или медной монеты равен одному рублю золотом государственными казначейскими билетами.

И, наконец, декретом ЦИК и СНК СССР от 14 февраля 1924 г. «О прекращении эмиссии советских денежных знаков, стоимость которых не обозначена в твердой валюте»[20], с 15 февраля 1924 г. ввиду выпуска в обращение государственных казначейских билетов, обеспеченных золотом, прекращался дальнейший выпуск советских денежных знаков, стоимость которых не обозначена в твердой валюте.

Впоследствии несколько раз было повышено золотое содержание советского рубля.

Связь между номинальной стоимостью и золотым содержанием денежной единицы в России просуществовала до принятия Закона Российской Фе-

---

[12] *Спасский И.Г.* Русская монетная система. Л., 1970. С. 52.

[13] *Базилевич К.В.* Денежная реформа Алексея Михайловича (1654–1663). М., 1935. С. 209.

[14] *Спасский И.Г.* Указ соч. С. 99.

[15] Там же. С. 109.

[16] *Гурьев А.Н.* Указ. соч. С. 226–253.

[17] *Прокопович С.Н.* Война и народное хозяйство. М., 1917. С. 100.

[18] СУ РСФСР. 1922. № 64. Ст. 827.

[19] Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 3. Ст. 61.

[20] СУ СССР. 1924. № 34. Ст. 308.

дерации от 26 сентября 1992 г. №3537-1 «О денежной системе Российской Федерации»[21], ст. 4 которого содержала норму о том, что официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами не устанавливается. Так, с банкнот исчезла соответствующая запись: «Банковские билеты обеспечиваются золотом, драгоценными металлами и прочими активами Государственного Банка».

Приведенные факты свидетельствует о том, что на протяжении более пятнадцати веков металлы особого свойства – золото, серебро и платина – являлись всеобщей мерой стоимости.

В настоящее время в соответствии со ст. 28 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[22] официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами не устанавливается.

Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней

Драгоценные металлы сохранили некоторые «денежные» функции как в частном капитале (средство сбережения и инвестиции), так и в государственных резервах («страховка» от экономической нестабильности или так называемые чрезвычайные мировые деньги). Существование Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, стремление государств к аккумулированию и наращиванию золотовалютных резервов – яркое тому подтверждение.

Обретение золотом, серебром и платиной особой роли в финансовом праве стало возможным благодаря таким их свойствам, как высокая концентрация стоимости в единице веса, ограниченная распространенность в природе и высокая устойчивость к воздействию внешних факторов.

В настоящее время в публичной собственности драгоценные металлы и драгоценные камни могут объективироваться в форме добытых и обработанных полезных ископаемых и в форме месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» существует федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней. Настоящий фонд создан с целью регулирования объемов добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, а также обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в ценностях.

В федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней включаются отдельные разведанные месторождения драгоценных металлов и драгоценных камней, состоящие на государственном учете и не переданные в пользование или изъятые из пользования. Решения о включении месторождений в федеральный фонд резервных месторождений

---

[21] РГ № 230. 21.10.1992.

[22] СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

драгоценных металлов и драгоценных камней принимаются Президентом РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ.

Из изложенного следует, что поскольку указанный Фонд включает драгоценные камни, которые еще не добыты и не обработаны, т.е. учитывает резервные месторождения, то они имеют особый правовой режим, отличный от остальных месторождений:

а) состоят на особом государственном учете;

б) не переданы в пользование или изъяты из пользования;

в) решение о признании их резервными принимается Президентом РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ; распоряжение таким месторождением осуществляет только Правительство РФ в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о недрах;

г) условия использования разведанных месторождений, включенных в указанный фонд, согласовываются с органами государственной власти субъектов РФ, на территории которых находятся данные месторождения[23].

В соответствии со ст. 1.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395–1 «О недрах»[24] недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопрос владения, пользования и распоряжения недрами находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней представляет собой часть недр Российской Федерации и ее континентального шельфа, геологическое изучение которых подтвердило наличие в таких частях недр драгоценных металлов и драгоценных камней в целях их последующей добычи.

Руководствуясь пониманием казны как нераспределенного, не принадлежащего никому, не поддающегося подсчету, не ограниченного в объеме публичного имущества в пределах юрисдикции публично-правового образования, можно заключить, что федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней составляет ее значительную часть. Следующей частью казны, аккумулирующей ценности, являются золотовалютные резервы. Одна часть золотовалютных резервов управляется Центральным банком РФ (данная часть казны рассмотрена в отдельной главе), другая – учитывается в Госфонде России.

Правила учета и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней утверждены постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2000 г. № 731[25]. Учет драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляется с момента их добычи и извлечения на всех стадиях и операциях технологических, производственных и других процессов, связанных с их использованием и обращением, по массе и качеству, а также в стоимостном выражении. Списание драгоценных металлов и драгоценных камней, используемых в

---

[23] Алмазы и право: Современная алмазно-бриллиантовая индустрия в правовом контексте / Под ред. С.С. Юрьева. М., 2009. С. 142.

[24] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[25] СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4077.

процессе производства, осуществляется только при документальном подтверждении их фактического расходования. Таким образом, ценности Госфонда России подлежат учету, могут быть исчислены, а их ценность выражена в валюте Российской Федерации.

Правовой статус Госфонда России. Функции золотого запаса России

Госфонд России предназначен для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации. Ценности, зачисленные в Госфонд России, являются федеральной собственностью.

Состав Госфонда России определен Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», а также Положением о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации[26].

В соответствии с п. 3 Положения составными частями Госфонда России являются: ценности Алмазного фонда Российской Федерации; ценности золотого запаса Российской Федерации (далее – Алмазный фонд) и прочие ценности Госфонда России.

Аффинированное золото в слитках составляет золотой запас России, предназначаемый для осуществления финансовой политики и финансирования экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

Как известно, одной из составляющих финансовой политики государства выступает бюджетная политика. Ее неотъемлемым элементом, помимо прочих, является стремление к минимизации дефицита бюджета и эффективному использованию средств, направляемых на его финансирование. В связи с этим можно признать, что использование поступлений от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источника внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета находится в соответствии с целями существования золотого запаса Российской Федерации.

Вторая часть Госфонда России – Алмазный фонд – обладает иммунитетом: он неделим и в соответствии с Положением об Алмазном фонде Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 15 ноября 1999 г. № 1524[27], не подлежит отчуждению или иному обременению. Ценности Алмазного фонда могут использоваться исключительно в целях экспонирования и научного изучения.

Алмазный фонд является федеральной собственностью и не подлежит отчуждению в любой форме и иному обременению, в том числе сдаче в аренду.

Очевидно, такой статус Алмазный фонд получил в связи с тем, что представляет собой собрание уникальных самородных металлов и драгоценных камней, имеющих исторические и художественное значение.

---

[26] Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2003 года № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 866.

[27] СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5683.

Так, зачислению в Алмазный фонд подлежат:

а) алмазы массой 50 каратов и более, а также алмазы, обладающие уникальными характеристиками по одному признаку или по совокупности признаков (форма, редкий уникальный цвет в сочетании с высокой чистотой, характер включений и кристаллографические очертания);

б) бриллианты массой 20 каратов и более, а также бриллианты уникальные по цвету, форме и качеству;

в) природные драгоценные камни – изумруды, рубины, сапфиры и александриты массой 30 каратов и более и ограненные камни массой 20 каратов и более, а также камни, уникальные по цвету, форме и качеству;

г) уникальный природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде;

д) уникальные янтарные образования, приравненные к драгоценным камням в порядке, установленном Правительством РФ;

е) самородки драгоценных металлов, обладающие редко встречающимися в природе характеристиками;

ж) уникальные ювелирные изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе созданные ювелирами Гохрана России высокохудожественные уникальные ювелирные изделия и воссозданные ими исторические ценности.

Учет, хранение и инвентаризацию ценностей Алмазного фонда осуществляет Минфин России. Законодательством предусмотрена возможность исключения ценностей из Алмазного фонда. Данная процедура является крайне редкой, что в первую очередь объясняется значимостью каждого из объектов и во вторую – особой процедурой – решением Президента РФ по представлению Правительства РФ.

В настоящее время Алмазный фонд представляет собой собрание уникальных самородков драгоценных металлов и драгоценных камней. Среди наиболее значимых экспонатов: большая императорская корона, малая императорская корона, скипетр императорский, держава императорская, бриллиантовый знак на цепи и звезда к нему ордена Апостола Андрея Первозванного, алмаз «Шах» и другие уникальные объекты[28].

Прочие ценности Госфонда России, как следует из Положения о Госфонде, включают все остальные ценности, кроме тех, что составляют Алмазный фонд и золотой запас России. В состав прочих ценностей включены все виды драгоценных металлов и драгоценных камней, перечисленных в п. 1 Положения о Госфонде России (золото, серебро, платина, металлы платиновой группы, природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры, александриты, природный жемчуг), но не включенные ни в золотой запас, ни в Алмазный фонд.

Наиболее динамичной частью Госфонда России является золотой запас России, что объясняется законодательно установленной возможностью пополнения золотого запаса и реализации ценностей – их трансформирования в средства федерального бюджета для финансирования дефицита федерального бюджета и экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

---

[28] См. подробнее: *Горева О.* Сокровища Алмазного фонда России. М., 2008. С. 124.

Можно предположить, что дефицит федерального бюджета финансируется путем продажи золота из части Госфонда, составляющей золотой запас России, и иных ценностей Госфонда. Очевидно, что реализуя драгоценные металлы и драгоценные камни, Правительство РФ преследует цель не только аккумулировать средства для финансирования дефицита федерального бюджета, но и пополнить Госфонд России другими, более ликвидными ценностями, например платиной.

Таким образом, при финансировании дефицита федерального бюджета используются часть золотого запаса в виде аффинированного золота в слитках, хранящаяся в Госфонде России, и иные ценности Госфонда России.

Порядок реализации активов Госфонда России

Отпуск ценностей Госфонда России регулируется ст. 23 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и Положением о Госфонде России.

Пункт 1 ст. 23 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» определяет, что драгоценные металлы и драгоценные камни используются в соответствии с планом, утверждаемым Правительством РФ, в стоимостных объемах, устанавливаемых федеральным законом о федеральном бюджете.

Подготовку плана осуществляет Минфин России и не позднее чем через 15 дней со дня вступления в силу Федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год представляет его в Правительство РФ.

Помимо Правительства РФ в процессе отпуска ценностей Госфонда России участвует Президент РФ. Пунктом 2 ст. 23 Положения о Госфонде России определены его исключительные полномочия по отпуску:

а) золота для проведения операций на внешнем и внутреннем рынке;

б) драгоценных металлов (кроме золота) и драгоценных камней сверх объемов, предусмотренных планами отпуска драгоценных металлов и драгоценных камней, утвержденными Правительством РФ;

в) драгоценных металлов (кроме золота) и драгоценных камней для целей, не предусмотренных планами отпуска драгоценных металлов и драгоценных камней, утвержденными Правительством РФ.

Такое решение Президента РФ, непременно влекущее внесение изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, принимается на основе мотивированного представления Правительства РФ.

Представление Правительства РФ, как того требует п. 23 Положения о Госфонде России, содержит информацию об общем количестве и ассортименте соответствующих ценностей, находящихся на хранении в Госфонде России на момент направления данного представления, о планируемых поступлениях этих ценностей, о наличии задолженности государства субъектам добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней, о конкретных сроках и направлениях расходования средств от предполагаемых операций с дополнительно отпускаемыми ценностями, а также о фактическом выполнении предшествовавших решений Президента РФ по данным вопросам.

Для реализации на внешнем рынке в соответствии с п. 34 Положения о Госфонде России ценности отпускаются организациям, указанным в планах отпуска или решениях Президента РФ, на внутреннем рынке – организациям и индивидуальным предпринимателям без образования юридического лица, поставленным на специальный учет в органах федерального пробирного надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации и подавшим соответствующие заявки на покупку ценностей.

Отпуск ценностей Госфонда России для реализации на внутреннем рынке осуществляется в следующем порядке:

а) драгоценные металлы в аффинированном виде реализуются по рыночным ценам, определяемым с учетом цен на мировом рынке, складывающихся на международных биржах драгоценных металлов, организациям, представившим в порядке, установленном Минфином России[29], соответствующие заявки на приобретение аффинированных драгоценных металлов, или на открытых аукционах;

б) природные алмазы (в необработанном виде), за исключением алмазов массой 10.8 карата и более, реализуются партиями (стандартными лотами), формируемыми в порядке, устанавливаемом Минфином России[30], по ценам, определяемым экспертным путем на базе прейскурантов цен, аналогичных действующим на мировом рынке, с учетом конъюнктурных колебаний цен на день реализации;

в) природные алмазы массой 10.8 карата и более, а также уникальные природные алмазы в обработанном и необработанном виде реализуются на открытых аукционах, проводимых в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

г) природные алмазы (в обработанном виде), за исключением алмазов, предусмотренных в предыдущем пункте, а также иные природные драгоценные камни (в обработанном и необработанном виде) реализуются партиями, формируемыми в порядке, устанавливаемом Минфином России, по ценам, определяемым экспертным путем на базе прейскурантов цен, аналогичных действующим на мировом рынке, с учетом конъюнктурных колебаний цен на день реализации, в установленном порядке или на открытых аукционах;

д) изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней (или с их содержанием), а также самородки после прохождения экспертизы в порядке, устанавливаемом Минфином России[31], могут реализовываться на открытых аукционах по ценам не ниже цен, определенных экспертным путем.

В настоящее время действует Приказ Минфина России от 18 апреля 2003 года № 35н «О порядке проведения аукционов с целью реализации на внутреннем рынке из Госфонда России изделий из драгоценных металлов и

---

[29] Приказ Минфина России от 18 апреля 2003 г. № 36н «О порядке представления заявок на приобретение аффинированных драгоценных металлов из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // РГ. 2003.27.05.

[30] Приказ Минфина России от 18 апреля 2003 г. № 110 «О порядке формирования партий драгоценных камней» // Документ опубликован не был. Доступ СПС Консультант Плюс.

[31] Приказ Минфина России от 18 апреля 2003 г. № 35н «О порядке проведения аукционов с целью реализации на внутреннем рынке из Госфонда России изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней (или с их содержанием), а также самородков драгоценных металлов» // РГ. 2003.27.05.

драгоценных камней (или с их содержанием), а также самородков драгоценных металлов», регламентирующий порядок подготовки и осуществления продажи ценностей Госфонда России.

Организатором аукционов выступает Минфин России, продавцом – Гохран России. На Гохран также возложена обязанность по разработке типовых форм договоров купли–продажи ценностей Госфонда России[32]. До 2003 г. действовал Приказ Минфина России от 25 марта 1998 г. № 45 «Об утверждении форм примерных договоров об отпуске ценностей из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»[33].

Несмотря на достаточно диспозитивную формулировку Положения о Госфонде России, содержание такого договора полностью отражает специфику правового регулирования финансовой деятельности государства, реализуемую посредством императивного метода правового регулирования. Договор об отпуске ценностей из Госфонда России схож по своему правовому режиму с частноправовыми договорами. Тем не менее, под влиянием специфики финансовой деятельности государства он наполнен публично-правовым содержанием.

Во-первых, публичный договор в финансовом праве заключается публичным субъектом и направлен на реализацию публичного интереса. Сторона договора об отпуске ценностей из Госфонда России – Гохран России, который по своему правовому статусу является казенным учреждением. Деятельность казенных учреждений согласно ст. 6 БК РФ направлена на обеспечение реализации предусмотренных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Гохран России находится в ведении Минфина России и своими действиями реализует волю Российской Федерации.

Достижение публичного интереса в результате заключения договора об отпуске ценностей из Госфонда России очевидна: средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней становятся источником финансирования дефицита федерального бюджета и служат доходом для покрытия экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

Во-вторых, среди имманентных признаков договора в финансовом праве следует выделить императивное регулирование его условий.

Как отмечает И.В Рукавишникова, очерчивая границы дозволений, законодатель старается более детально урегулировать модели возможного поведения субъектов финансовых правоотношений[34]. Это обусловлено тем, что предмет договоров, заключаемых субъектами финансовых правоотношений, затрагивает интересы общества и государства.

Анализ формы примерных договоров об отпуске ценностей из Госфонда России показывает, что публичным субъектом в одностороннем порядке определяются: предмет договора, обязанности сторон, порядок расчетов,

---

[32] Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12 мая 2003 г. № 131 «О заключении договоров купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

[33] Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

[34] *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. М., 2004. С. 251.

условия поставки и перевозки драгоценных металлов и драгоценных камней, обстоятельства непреодолимой силы, порядок разрешения споров. Более того, одно из существенных условий договора – цена – не является предметом договоренности сторон и устанавливается императивно. Гохран России с установленной периодичностью утверждает отпускные цены на следующие драгоценные металлы: золото, серебро, платина, палладий, родий, иридий, рутений и осмий[35].

Классифицируя договоры в финансовом праве, С.Г. Еремин выделяет нормативные и индивидуально-правовые договоры[36]. Критериями разделения типов договоров являются:

а) интерес – публичный или имеющий публичное значение частный интерес;

б) многократность или однократность применения договорных норм;

в) степень определенности адресатов договорных норм – определенные адресаты или неопределенный круг адресатов;

г) субъектный состав – субъектами нормативных публичных договоров в большинстве случаев являются только органы публичной власти, в то время как одним из субъектов индивидуально-правовых договоров, как правило, является физическое или юридическое лицо.

Договор об отпуске ценностей из Госфонда России относится к индивидуально-правовым договорам.

Вступая в договорные отношения, стороны намереваются реализовать свой собственный интерес: Гохран России – публичный (получить средства, которые будут направлены на финансирование публичных потребностей), а контрагенты Гохрана России, как правило, юридические лица – частный (приобрести драгоценные металлы и драгоценные камни).

Рассматриваемый договор, имеющий конструкцию договора купли–продажи, рассчитан на однократное применение конкретными субъектами правоотношений. Переуступка прав и обязательств по договору допускается только с согласия Гохрана России.

Договор об отпуске ценностей из Госфонда России, является двусторонним, консенсуальным, заключается в письменной форме, обладает гражданско-правовой природой договора купли–продажи, характеризуется рядом особенностей, выражающихся в правовом регулировании указанного договора, обусловленных наличием публичного интереса. Порядок заключения подобных договоров представляет собой ограничение принципа свободы договора и известные отступления от начал юридического равенства субъектов финансовых правоотношений, установленные с целью защиты публичных интересов.

В целях реализации драгоценных металлов и драгоценных камней Минфин России осуществляет отбор российских потребителей, подавших заявку для участия в аукционе, определяет сроки проведения аукционов и очередность вызова потребителей для просмотра ценностей. В торгах участвуют потребители, подавшие заявку с необходимыми и надлежащим образом

---

[35] http://www.gokhran.ru/common/img/uploaded/files/gohran/raschet_ceni_12_08_2013.pdf – Официальный сайт Гохрана России (дата обращения: 12.08.2013 г.).

[36] *Еремин С.Г.* Договор в финансовом праве. М., 2008. С. 37–56.

оформленными документами не позднее даты, указанной в извещении, и обеспечившие своевременное перечисление задатка на указанные расчетные счета.

Выигравшим торги на аукционе признается потребитель, предложивший наиболее высокую цену за выставленный на продажу вид ценностей. Результаты аукциона оформляются протоколом, который подписывается членами аукционной комиссии.

Договор купли–продажи ценностей из Госфонда России оформляется сторонами не позднее 20 дней с момента получения победителем выписки из соответствующего протокола. В соответствии с установленными сроками и условиями оплаты победитель торгов производит платежи за приобретаемые виды ценностей.

В соответствии с п. 3 ст. 23 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» средства, полученные от реализации ценностей Госфонда России, подлежат обязательному учету в доходной части федерального бюджета.

Доходы представляют собой материальные средства, поступающие в бюджетную систему безвозвратно для удовлетворения потребностей публично-правовых образований[37].

Несомненно, реализация ценностей Госфонда России приводит к увеличению богатства государства, опосредованного в доходной части федерального бюджета, и в то же время увеличивает пассив Госфонда России. Чтобы такие средства не стали временной мерой спасения от бюджетного дефицита, органы государственной власти должны заботиться о пополнении фондов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней, используемые для финансирования дефицита не влекут реального прироста казны государства. В связи с этим представляется возможным согласиться с мнением Э.Н. Берендтса и назвать средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней, используемые в качестве источника внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, «ресурсами, но отнюдь не доходами»[38].

Подробно порядок пополнения Госфонда России регламентирован разделом II Положения о Госфонде России. Не позднее чем через 15 дней со дня вступления в силу Федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год Минфин России представляет в Правительство РФ проект плана формирования Госфонда России на очередной год с указанием стоимостных объемов.

Основой для пополнения Госфонда России служат средства федерального бюджета, а выплаты на приобретение ценностей в силу п. 5 ст. 6 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и п. 20 Положения о Госфонде России подлежат обязательному учету в расходной части федерального бюджета.

---

[37] *Янжул И.И.* Учение о государственных доходах. Золотые страницы финансового права России. Т. 3. Под ред. А.Н. Козырина. М., 2002. С. 53; *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. СПб., 1914. С. 180.

[38] *Берендтс Э.Н.* Указ. соч. С. 180.

Запасы драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ

Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» устанавливает право субъектов РФ создавать собственные государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней. Такие фонды формируются за счет средств бюджетов субъектов РФ путем приобретения драгоценных металлов и драгоценных камней и находятся в собственности субъектов РФ.

Использование государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ осуществляется в порядке, устанавливаемом органами государственной власти субъектов РФ с учетом федерального законодательства.

Среди многочисленных целей существования региональных фондов ценностей выделяется финансирование экстренных потребностей субъекта РФ.

Подобные нормы содержатся, например, в ст. 1 Закона Республики Тыва от 22 октября 1993 г. № 564 «О регулировании добычи, производства, использования драгоценных металлов и драгоценных камней»[39], п. 1.6. Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Республики Саха (Якутия)[40].

Так, в соответствии с п. 1.6 Положения Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Республики Саха (Якутия) состоит из следующих составных частей:

• Сокровищницы Республики Саха (Якутия), представляющей собой собрание уникальных драгоценных камней, самородков драгоценных металлов, а также ювелирных и поделочных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и иных материалов, имеющих историческую, художественную, культурную и материальную ценность, а также музейных предметов и коллекций (аналог Алмазного фонда Российской Федерации на региональном уровне);

• резервного запаса, предназначенного для удовлетворения экстренных потребностей республики, состоящего из аффинированного золота в стандартных слитках (аналог золотого запаса);

• оперативного запаса, предназначенного для удовлетворения текущих потребностей республики. Оперативный запас составляют ценности Госфонда Республики Саха (Якутия), за исключением ценностей, отнесенных к Сокровищнице Республики Саха (Якутия) и резервному запасу Госфонда Республики Саха (Якутия) (подобный статус имеют прочие ценности Госфонда России).

Ценности, зачисленные в Госфонд Республики Саха (Якутия), являются государственной собственностью Республики Саха (Якутия) и частью казны Республики Саха (Якутия).

---

[39] Документ опубликован не был. Доступ из СПС Гарант.

[40] Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 марта 2009 г. № 124 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней в Республике Саха (Якутия)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС Гарант.

Ценности государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ, так же как и ценности Госфонда России, могут трансформироваться в средства бюджета путем их реализации.

Согласно актам регионального законодательства ценности государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ реализуются в целях финансирования экстренных потребностей субъекта РФ.

Проанализированные положения федерального и регионального законодательства показывают, что драгоценные металлы и драгоценные камни могут подвергаться трансформации. Фактически при реализации ценности они не выбывают из состава казны, а изменяют лишь свои свойства – неденежная форма изменяется на денежную, представляя собой средства соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с абз. 2 п. 3 ст. 215 ГК РФ средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

В соответствии с п. 6 ст. 2 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» драгоценные камни, приобретенные в законодательно установленном порядке могут находиться в муниципальной собственности. Тем не менее, федеральный закон не предоставляет муниципальным образованиям возможности иметь собственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней.

На вопрос об организационных основах запасов драгоценных металлов и драгоценных камней муниципальных образований не содержит ответа и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[41]. В ст. 50 Федерального закона перечислены объекты имущества, которые могут находиться в собственности муниципальных образований.

Среди представленного перечня можно выделить два вида имущества, в которое могли бы быть включены драгоценные металлы и камни:

• имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

• объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения.

Тем не менее, с одной стороны, законодательством не предусмотрена возможность трансформации неденежной части муниципальной казны в виде драгоценных металлов и драгоценных камней в средства местного бюджета и их использования органами местного самоуправления. С другой стороны, к объектам культурного наследия в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами

[41] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

науки и техники и иными предметами материальной культуры – памятники, ансамбли и достопримечательные места.

Таким образом, предусмотренная законодательством возможность иметь в составе муниципальной казны драгоценные металлы и драгоценные камни не обеспечена правом использования органами местного самоуправления таких ценностей.

Кроме того, необходимо отметить, что Российской Федерации и субъектам РФ принадлежит преимущественное право на заключение договоров о приобретении в собственность добытых и произведенных драгоценных металлов и драгоценных камней в целях пополнения Госфонда России, золотого запаса Российской Федерации и государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ.

Глава 2

ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (БАНКА РОССИИ)

Целью настоящей главы является анализ золотовалютных резервов Банка России как части казны, под которой здесь понимается вся совокупность публичного имущества. Для этого прежде всего необходимо определить понятие золотовалютных резервов Банка России, их правовой режим, а также значение для публичных финансов.

Понятие и правовое регулирование режима золотовалютных резервов

Переходя к решению указанных задач необходимо сразу обратить внимание не только на сложную ситуацию с наличием определения термина «золотовалютные резервы Банка России», но и вообще на методологические сложности с использованием самого термина «золотовалютные резервы» и других аналогичных и смежных терминов, например «*международные резервы*», «*резервные активы*».

Положение усугубляется не только отсутствием определения понятия «золотовалютных резервов Банка России» и нормативно установленного соотношения их с категорией «золотовалютные резервы Российской Федерации», о которой речь шла в предыдущей главе, но и отсутствием установленного законодательством перечня имущества, которое включается в состав золотовалютных резервов Банка России. Это также является существенной методологической недоработкой в определении статуса и режима золотовалютных резервов Банка России по сравнению с решением этих вопросов в отношении одной из частей золотого запаса Российской Федерации – Госфонда России, в отношении которого существует достаточно подробное нормативное правовое регулирование[1].

Ясно определены составные элементы Госфонда России[2]:

• понятие;

• состав и структура;

• порядок его форминования, в том числе принятия решений о его пополнении, экспертизы, приобререния ценностей;

• порядок отпуска ценностей из Госфонда России;

---

[1] См. Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (далее – Закон о драгоценных металлах и драгоценных камнях) и Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2003 г. № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации».

[2] См. ст. 6 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях и п. 1.7 Положения о Госфонде.

• учет, хранение и обеспечение сохранности;

• порядок отчетности и проведения проверки.

Нормы о Госфонде России не могут быть прямо (и даже по аналогии) применены к золотовалютным резервам Банка России, а приведенный перечень является минимальным списком вопросов, требующих решения для определения правового режима золотовалютных резервов.

Нормативное правовое регулирование режима золотовалютных резервов Банка России практически отсутствует. Фактически этот важнейший для осуществления денежно-кредитной политики Российской Федерации фонд регулируется только следующими положениями Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России):

1. В ст. 2 Закона о Банке России определяются элементы правового статуса золотовалютных резервов Банка России. Указывается, что все имущество Банка России, включая золотовалютные резервы, является федеральной собственностью; полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом осуществляет Банк России. Особо подчеркивается, что изъятие и обременение обязательствами указанного имущества без согласия Банка России не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом.

2. Закон о Банке России регулирует следующие вопросы, связанные с формированием и управлением золотовалютными резервами:

2.1. Специально указывается, что Банк России осуществляет свои полномочия в отношении золотовалютных резервов Банка России «с целями и в порядке», установленными Законом о Банке России (ст. 2). Следует отметить, что среди целей функционирования Банка России, определенных в ст. 3, прямое отношение к вопросам формирования и использования золотовалютных резервов имеет защита и обеспечение устойчивости рубля.

2.2 Среди основных функций Банка России называется осуществление им эффективного управления золотовалютными резервами (п. 7 ст. 4).

2.3. Банку России прямо предоставляется право осуществлять банковские операции и иные сделки с международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками и иными иностранными юридическими лицами при осуществлении деятельности по управлению активами Банка России в иностранной валюте и драгоценных металлах, включая золотовалютные резервы (ч. 3 ст. 46).

2.4. Подчеркивается, что Банк России без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет наряду с операциями со средствами федерального бюджета, средствами государственных внебюджетных фондов, средствами бюджетов субъектов РФ и средствами местных бюджетов, а также операциями по обслуживанию государственного долга Российской Федерации, операции с золотовалютными резервами (ч. 2 ст. 23).

2.5. В целях предотвращения, выявления и управления конфликтами интересов при осуществлении функций, предусмотренных федеральными законами, Банк России обязан обеспечить разделение полномочий между заместителями Председателя Банка России, руководителями самостоятельных структурных подразделений, в том числе при управлении золотовалютными резервами (ст. 83.1).

Нужно обратить внимание, что два последних случая создают терминологическую неопределенность, поскольку в них применен не термин «золотовалютные резервы Российской Федерации» и не термин «золотовалютные резервы Банка России», которые соотносятся как общее и его часть, а термин «золотовалютные резервы». Нормативное определение этих терминов отсутствует, в связи с этим не ясно, о каких конкретно золотовалютных резервах идет речь в указанных случаях.

Итак, проведенный сравнительный анализ правового регулирования Госфонда России (как части золотовалютных резервов Российской Федерации) и золотовалютных резервов Банка России выявил существенные пробелы в правовом регулировании последних. Эти пробелы должны быть устранены в силу большого значения данного фонда для любого государства (группы государств) на всех исторических этапах реализации денежного (валютного) суверенитета.

Значение и функции золотовалютных резервов

Необходимость в таких фондах при металлическом стандарте денежного обращения обосновывалась еще наукой финансового права XIX – начала XX в. и связывалась с необходимостью размена бумажных денег на «звонкую монету» («разменный фонд»). Соответствующие фонды состояли из драгоценных металлов, являющихся материалом для изготовления полноценных монет (прежде всего из золота и серебра), а также из самих монет, и перед этими фондами стояла задача по обеспечению размена бумажных денег на полноценную монету[3].

При этом указывались следующие способы накопления драгоценных металлов:

- запрещение вывоза золота и серебра за границу,
- покупка золота и серебра внутри страны,
- заключение внешних металлических займов[4].

Вместе с тем советская наука финансового права не уделяла особого внимания мерам денежно-кредитной и валютной политики экономического характера и, соответственно, вопросам формирования и использования золотовалютных резервов. Представляется, что это было связано, в основном, с официальной позицией науки советского периода, заключавшейся в следующем постулате: «В советском хозяйстве денежное обращение, построенное на плановых началах, не знает кризисов»[5]. В частности, подчеркивалось, что стабильность советского денежного обращения обеспечивает не имеющийся в СССР золотой запас, а «плановый характер советского народного хозяйства»[6]. Однако здесь важно отметить, что вопрос с обеспечением доверия к

---

[3] Об этих фондах см., например*: Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. Вып. II. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М., 1910. С. 254–255.

[4] *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права / Финансы и налоги: очерк теории и политики / науч. ред. А.Н. Козырин; состав. А.А. Ялбулганов. М.:, 2004. С. 358, 360.

[5] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М.А. Гурвич. М., 1940, С. 198.

[6] Там же.

денежно-кредитной политике государства все равно не обходится стороной. Обосновывается лишь другой метод такого обеспечения.

В современных условиях необходимость в фондах, именуемых золотовалютными (официальными, иностранными) резервами, не отрицается. Спектр задач, стоящих перед ними, широк. В самых общих словах эти фонды являются финансовой основной осуществления отдельных мер денежно-кредитной политики, например мер по стабилизации платежного баланса через механизм валютных интервенций. Это делает их инструментом поддержания доверия общества к реализации государством денежного (валютного) суверенитета.

Значимость золотовалютных резервов можно проиллюстрировать на примере решения вопросов по их объединению и использованию при формировании экономических и валютных союзов государств.

Например, пришедший 13 марта 1979 г. на смену механизму «валютной змеи» механизм Европейской валютной системы (European Monetary System) (далее – ЕВС)[7] включал в себя три основных элемента:

• механизм регулирования валютных курсов (далее – ERM[8]);

• европейскую валютную единицу – ЭКЮ[9];

• механизм кредитования и процедуры согласования денежно-кредитной и валютной политики.

ERM, так же как и предшествующая ему «валютная змея», основан на совместном плавании валют государств-участниц. Особенность заключается в том, что в рамках ERM механизм совместного плавания и ЭКЮ были впервые увязаны в одну систему.

ЭКЮ определялась на основе корзины валют государств-участников. Курс ЭКЮ, в отличие от курса Европейской расчетной единицы[10], был стабильным (не менялся каждый день) и мог пересматриваться только раз в несколько лет. Европейскому фонду валютного сотрудничества в соответствии с Резолюцией об ЕВС были предоставлены дополнительные полномочия по выпуску ЭКЮ в соответствии с объемом внесенных в фонд золотовалютных резервов центральных банков государств-участников (вносилось 20% золотовалютных резервов в виде золотого запаса и 20 % золотовалютных резервов в виде активов в долларах США). Фактически величина фонда золотовалютных резервов определяла курс ЭКЮ. Курс валют стран – участниц ЕВС устанавливался в соответствующем паритете к ЭКЮ в зависимости от «взноса» в фонд. При этом определялись пределы отклонения (divergence threshold) национальных валют от курса ЭКЮ, а также национальных валют других государств – участниц ЕВС.

---

[7] См.: Резолюция Совета ЕС об учреждении Европейской валютной системы (Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters, Brussels, 5 December 1978, annexed to the conclusions of the Presidency of that European Council after the meeting of 6 and 7 July 1978 // Bulletin European Communities. 1978. N 6) (далее – Резолюция об ЕВС).

[8] ERM – Exchange Rate Mechanism.

[9] ECU – European Currency Unit.

[10] Европейская расчетная единица – расчётная единица ЕЭС, введенная в 1975 г. в рамках механизма «валютной змеи» и представляющая собой валютную корзину, составленную расчетным путем из валют стран-членов, курс которой определялся ежедневно на основе биржевых котировок входящих в корзину валют (в соответствии с их удельными весами).

Особое внимание в рамках ЕВС уделялось также механизму валютных интервенций, который по сути является одним из направлений использования золотовалютных резервов. Этот механизм во многом был основан на взаимном кредитовании центральных банков (краткосрочном[11]) и самих государств–членов (среднесрочном[12]). Тем самым создавались условия для поддержания падающего курса национальной валюты через продажу на внутреннем валютном рынке иностранной валюты[13].

Маастрихтский договор уже содержал упоминания отдельных элементов ЕВС, в частности механизма краткосрочного финансирования валютных интервенций. Сама же Европейская валютная система (а следовательно, ЭКЮ и ERM) просуществовала до 1999 г. Европейский фонд валютного сотрудничества функционировал до конца 1993 г. и был заменен Европейским валютным институтом.

Функционирование Европейской валютной системы и соответствующего механизма обменных курсов (ERM) не просто создало эмпирическую основу для возникновения в Европе экономического и валютного союза, их значение гораздо важнее: они послужили подготовительными этапами создания союза, а заключительный этап его создания можно рассматривать как непосредственный результат функционирования Европейской валютной системы, подготовившей переход к единой денежно-кредитной и валютной политике, основанной на единой валюте, функционирование которой невозможно без единой системы формирования и управления золотовалютными резервами[14].

Российское законодательство также не только не отрицает, но скорее даже подчеркивает важность золотовалютных резервов для государства.

Например, в соответствии с ч. 1 ст. 38 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»[15] установление ограничений внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью жестко увязывается с состоянием золотовалютных резервов Российской Федерации, частью которых, по-видимому, все–таки должны признаваться золотовалютные резервы Банка России (хотя прямо об этом не сказано).

Указанный закон определяет, что ограничения внешнеторговой деятельности могут устанавливаться в целях защиты внешнего финансового по-

---

[11] Short-term Monetary Support.

[12] Medium-term Financial Assistance.

[13] Правовая основа механизма взаимопомощи в рамках Европейской валютной системы была первоначально определена в Соглашении от 13 марта 1979 г. между центральными банками государств – членов ЕЭС (The Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the Member States of the European Economic Community laying down the operational procedures for the European Monetary System) // Compendium of Community Monetary Texts, 1994. P. 62). Впоследствии эти вопросы были урегулированы Уставом Европейского валютного института (т. е. в приложении к Маастрихтскому договору).

[14] Более подробно финансово-правовые вопросы создания и функционирования Европейского союза рассмотрены в следующей работе: *Лисицын А.Ю.* Валютная политика. Валютный союз. Евро / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2008. (далее – Валютная политика. Валютный союз. Евро).

[15] Более детальный анализ указанных норм см.: Основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Постатейный комментарий Федерального закона № 164-ФЗ / Под рук. А.Н. Козырина. М., 2005. (Сер. Библиотечка Российской газеты. Вып. 7).

ложения Российской Федерации и поддержания равновесия ее платежного баланса.

В этих целях ограничения могут устанавливаться только в случаях:

• необходимости предотвратить или остановить серьезное сокращение валютных резервов (п. 1 ч. 1 ст. 38 Федерального закона № 164-ФЗ);

• если валютные резервы очень малы и необходимо достигнуть разумного темпа их увеличения (п. 2 ч. 1 ст. 38 Федерального закона № 164-ФЗ).

Схожий подход, иллюстрирующий значение золотовалютных резервов для России, использован в Федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – Федеральный закон № 173-ФЗ), ст. 6 которого предусмотривает ограничения при проведении между резидентами и нерезидентами валютных операций, осуществляемых в соответствии со ст. 7, 8 и 11 этого закона, для:

• предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов;

• предотвращения резких колебаний курса валюты Российской Федерации;

• поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации.

Данная норма не была отменена даже после прекращения действия статей Федерального закона № 173-ФЗ, на которые она ссылается. Видимо, законодатель таким странным образом хотел сохранить упоминание о целях введения валютных ограничений в России.

Так же как и в практике европейской экономической интеграции, порядок формирования и управления золотовалютными резервами, становится предметом правового регулирования международных договоров, определяющим вопросы создания и функционирования различных международных объединений с участием России, в частности, в рамках построения Единого экономического пространства (далее – ЕЭП). Однако на данном пути очевидно предстоит сделать еще не мало шагов.

Например, в соответствии с п. 1 ст. 22 Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах – участниках Единого экономического пространства (заключено в г. Москве 09.12.2010) в случае ухудшения состояния платежного баланса, существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса национальной валюты или угрозы этого Сторона может вводить ограничения в отношении переводов платежей. Более того стороны могут вводить ограничения в отношении друг друга при «существенном сокращении золотовалютных резервов». Данные нормы указывают, что ЕЭП пока не является валютным союзом, поскольку вместо создания единого механизма управления золотовалютными резервами сохраняется самостоятельность каждого договорившегося государства.

Такой же вывод можно сделать на основе п.п. 1, 2 ст. 6 Соглашения о согласованных принципах валютной политики (заключено в г. Москве 09.12.2010 г. и вступило в силу с 1.01.2012), согласно которым каждое из государств – участников этого Соглашения в исключительных случаях (если ситуация не может быть решена другими мерами экономической политики) вправе вводить валютные ограничения на срок не более одного года, причем к исключительным случаям отнесены:

• возникновение обстоятельств, при которых осуществление мер либерализации может повлечь ухудшение экономической и финансовой ситуации;

• негативное развитие ситуации в платежном балансе, следствием которого может стать снижение золотовалютных резервов ниже допустимого уровня.

Вместе с тем представляется, что такие положения носят временный и переходный характер, поскольку для построения эффективного ЕЭП избежать валютного объединения вряд ли удастся[16].

Вопрос объединения золотовалютных резервов регулировался так и не реализованным Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Белоруссия от 30.11.2000 г. «О введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства», в ст. 4 которого прямо указано, что введение единой денежной единицы Союзного государства в качестве единственного законного платежного средства означает создание единых золотовалютных резервов и других высоколиквидных банковских активов, предназначенных для целей обеспечения устойчивости единой денежной единицы.

Описанное выше наглядно иллюстрирует, что золотовалютные резервы эмиссионного института всегда служили и служат финансовой основой для осуществления им полномочий по определению законного платежного средства и обеспечению выполнения им функций орудия обращения, т.е. основой для реализации им денежного (валютного) суверенитета[17].

Меняется только внешняя форма такого обеспечения:

• использование драгоценного металла из этого фонда для чеканки монеты;

• использование этого фонда для обеспечения размены банкнот на «звонкую» монету;

• использование этого фонда для проведения денежно-кредитной политики, в том числе валютных интервенций.

Наличие данного фонда и эффективное управление им обеспечивает доверие к эмиссионному институту, а следовательно, и стабильность денежной системы.

Содержание золотовалютных резервов

Учитывая изложенное, важно обеспечить реализацию принципа юридической определенности в отношении золотовалютных резервов в целом и золотовалютных резервов Банка России в частности.

Во-первых, необходимо дать *законодательное определение* категории, которая называется «золотовалютные резервы Банка России», и однозначно

---

[16] Теорию валютных объединений см.: *Лисицын А.Ю.* Валютная политика. Валютный союз. Евро (параграф 1 главы 2).

[17] Более подробно концепция валютного (денежного) суверенитета как финансово-правового института рассмотрена в работе: *Лисицын А.Ю.* Теоретико-правовые основания включения денежно-кредитной и валютной политики в предмет науки финансового права (обзор истории науки российского финансового права) // История финансового права: Учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2005.

определить ее соотношение с другими категориями, прежде всего, с категориями «золотовалютные резервы Российской Федерации» и «золотовалютные резервы».

В этих целях целесообразно использовать международный опыт.

В международной практике термин «золотовалютные резервы», означает официальные централизованные запасы ликвидных активов, включающие четыре основные компонента:

• собственно валютные резервы;

• золотые запасы;

• резервную позицию (резервную долю) в МВФ;

• специальные права заимствования[18].

МВФ в составе Финансового счета платежного баланса выделяет резервные активы, под которыми понимает «внешние активы страны, которые находятся под контролем органов денежно-кредитного регулирования и в любой момент могут быть использованы для прямого финансирования дефицита платежного баланса»[19], либо для «косвенного воздействия на размер этого дефицита с помощью интервенций на валютных рынках»[20]. В резервных активах выделяются следующие статьи:

• монетарное золото – золото, принадлежащее органам денежно-кредитного регулирования либо другим органам, над которыми первые имеют реальный контроль[21] и которое может использоваться для целей осуществления денежно-кредитной политики. Все иное золото может рассматриваться как немонетарное (товарное);

• резервная позиция в МВФ – средства страны, находящиеся на счетах общих ресурсов МВФ, которые имеют две составляющие: накопления купленной валюты и задолженность МВФ по отношению к данной стране в рамках кредитного соглашения, которая может быть погашена в любой момент[22];

• активы в иностранной валюте – «требования органов денежно-кредитного регулирования к нерезидентам в форме наличных денег, банковских депозитов, государственных ценных бумаг, других облигаций и долгосрочных долговых ценных бумаг, инструментов денежного рынка, производных финансовых инструментов, ценных бумаг, обеспечивающих участие в капитале, а также нерыночных требований, возникающих между центральными банками и органами управления»[23];

• прочие требования – резервные активы, не вошедшие в предшествующие компоненты, в форме наличных денег, депозитов и ценных бумаг[24].

Интересно отметить, что Банк России в своем Годовом отчете использует именно такую классификацию. Например, термин золотовалютные резервы

---

[18] Финансово-кредитный энциклопедический словарь. С. 343–344.

[19] Следует отметить, что в условиях современного рыночного хозяйства золотовалютные резервы сравнительно редко используются для прямого финансирования дефицита платежного баланса (см. об этом, например, *Борисов С.М.* Рубль – валюта России. М., 2004. С. 317).

[20] Руководство по платежному балансу: 5-е изд., 1993 / Пер. с англ. Бюро переводов Международного валютного фонда. Вашингтон; 1995. С. 136–141.

[21] Там же. С. 139.

[22] Там же. С. 140.

[23] Там же.

[24] Руководство по платежному балансу. С. 141.

Банка России в Годовом отчете Банка России вообще не используется, а вместо него применяется термин «резервные активы Банка России»[25].

Таким образом, законодательное закрепление описанной практики на основе международного опыта создаст правовую определенность и не потребует значительного изменения существующих процессов, в том числе в Банке России.

Во-вторых, для реализации принципа юридической определенности необходимо четко различать *правовой режим формирования и использования* различных фондов, именуемых в настоящее время золотовалютными резервами. Речь идет, прежде всего, о «золотовалютных резервах Российской Федерации» и «золотовалютных резервах Банка России». Необходимо учитывать, что золотовалютные резервы Банка России и золотовалютные резервы Российской Федерации фактически формируются для разных целей.

Согласно ст. 6 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях, Госфонд России как часть золотовалютных резервов Российской Федерации предназначен для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации.

На нормативном правовом уровне цели формирования золотовалютных резервов Банка России не определены, однако выше показано, что основной их целью является осуществление денежно-кредитной политики государства.

Нормативное правовое определение и разграничение указанных категорий позволило бы не допускать неоднозначное толкование отдельных норм права.

Например, в ст. 45 Закона о Банке России указывается, что основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год должны включать в числе прочего целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов. Учитывая, что в Законе о Банке России используются оба термина «золотовалютные резервы Банка России» и просто «золотовалютные резервы», можно предположить, что в Основных направлениях должны быть данные об изменениях не только золотовалютных резервов Банка России, но золотовалютных резервов Российской Федерации, т.е. данные о Госфонде России, являющемся частью золотовалютных резервов Российской Федерации и включающем в себя в числе прочего, например, Алмазный фонд.

Однако, если посмотреть, например, на Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 г. и период 2014 и 2015 гг.[26], то не удастся найти упоминания термина «золотовалютные резервы», вместо него используется термин «международные резервы».

Де-факто Банк России уже сейчас применяет положения Закона о Банке России не буквально, а четко разграничивая рассматриваемые категории с учетом международной практики.

---

[25] См., например, Годовой отчет Банка России за 2012 г. // http://www.cbr.ru/publ/main.asp?Prtid=God (далее – 0 Годовой отчет Банка России за 2012 год)

[26] Вестник Банка России. № 67 (1385). 28.07.2012.

В-третьих, условием соблюдения принципа юридической определенности является утверждение процедуры определения состава активов, входящих в золотовалютные резервы Банка России (*принципов формирования резервных активов Банка России*).

В настоящее время не удалось обнаружить не только законодательных актов, но и подзаконных нормативных актов (например, Банка России), определяющих состав его золотовалютных резервов.

Банк России только в своих отчетных документах приводит информацию о том, что́ в настоящее время входит в состав его резервных активов. Например, в Годовом отчете Банка России за 2012 г.[27] указывается, что резервные активы Банка России состоят из:

• резервных валютных активов Банка России;

• активов Банка России в золоте.

К резервным валютным активам Банк России относит:

• чистые требования Банка России к иностранным контрагентам, номинированные в:

• долларах США,

• евро,

• фунтах стерлингов,

• канадских долларах,

• австралийских долларах,

• иенах,

• швейцарских франках и

• специальных правах заимствования (СДР);

• принадлежащие Банку России ценные бумаги иностранных эмитентов.

Также в Годовом отчете Банк России отмечает, что по состоянию на 1 января 2013 г. резервные валютные активы Банка России были инвестированы в следующие классы инструментов:

• государственные ценные бумаги иностранных эмитентов (88.0%). Это в основном долговые обязательства казначейства США, государственные долговые обязательства Франции, Германии, Соединенного Королевства, Японии, Канады, Австралии, Нидерландов, Финляндии, Дании, Швеции и Австрии;

• негосударственные ценные бумаги иностранных эмитентов (0.5%). Это негосударственные долговые ценные бумаги, обязательства по которым гарантированы правительствами указанных государств, долговые обязательства международных финансовых организаций;

• депозиты и остатки на корреспондентских счетах в иностранных банках (10.8%);

• средства, размещенные по операциям обратного РЕПО (0.5%);

• чистая позиция в МВФ (1.0%).

Кроме того, у Банка России были обязательства по возврату денежных средств, привлеченных по сделкам РЕПО, заключенным с иностранными контрагентами Банка России, в объеме 0.9% валютных активов.

Также Банк России приводит следующее географическое распределение резервных валютных активов по состоянию на 1 января 2013 г., построенное

---

[27] Годовой отчет Банка России за 2012 год С. 83–87.

по признаку местонахождения (регистрации) юридических лиц – контрагентов Банка России или иностранных эмитентов ценных бумаг, входящих в состав резервных валютных активов Банка России (в%):

США – 34.8;

Франция – 29.4;

Германия – 18.6;

Соединенное Королевство – 9.1;

остальные страны – 8.1.

Применительно к золоту, Банк России отмечает, что за 2012 г. активы Банка России в золоте увеличились на 66.9 т, и на 1 января 2013 г. их объем составил 1011.0 т, из них 932.8 т – объем монетарного золота, который в 2012 г. вырос на 66.8 т за счет покупки золота на внутреннем рынке.

Применительно к вопросу о составе активов, входящих в золотовалютные резервы Банка России, также необходимо отдельно рассмотреть вопрос об их статусе как части казны, т.е. как совокупности имущества. Если отнесение иностранных валют и драгоценных металлов к имуществу и, соответственно, к казне не вызывает сомнения, то *статус специальных прав заимствования* требует дополнительного научного исследования и оценки.

С учетом изложенного выше можно констатировать наличие всех необходимых формальных оснований для отнесения специальных прав заимствования к казне как к совокупности имущества. Так, в соответствии со ст. 2 Закона о Банке России золотовалютные резервы Банка России в полном составе отнесены к имуществу Банка России. Кроме того, специальные права заимствования отнесены в статьях Соглашения о Международном Валютном Фонде к денежным активам[28], что с учетом широкого понимания категории «имущество» как совокупности вещей, имущественных прав и обязанностей, сформулированного в статье 128 ГК РФ, дает дополнительные основания для отнесения специальных прав заимствования к имуществу и, соответственно, к казне.

Используя данное формальное обоснование, необходимо помнить об отсутствии в российском законодательстве закрепленного перечня имущества, относимого к золотовалютным резервам Банка России.

Несмотря на то, что Банк России отчитывается по вопросам формирования, структуры и использования золотовалютных резервов, находящихся у него в управлении, однако ни в годовом отчете, ни тем более на нормативном уровне не определяются принципы, по которым формировались указанные резервные активы. Эти принципы необходимо определить.

В-четвертых условием соблюдения принципа юридической определенности в отношении золотовалютных резервов будет законодательное закрепление *системы принципов управления Банком России его резервными активами*.

Закон о Банке России устанавливает, по сути, только два принципа:

– принцип эффективности управления (п. 7 ст. 4 Закона о Банке России)

– принцип управления с обеспечением предотвращения, выявления и управления конфликтами интересов при управлении золотовалютными резервами и осуществлении иных функций Банка России (ст. 83.1 Закона о Банке России).

---

[28] См., например, статью XXX (i).

Вместе с тем, например, в Годовом отчете Банк России за 2012 г. называются и иные принципы. Фактически указываются следующие:

– обеспечение оптимального сочетания сохранности золотовалютных резервов, ликвидности и доходности, за счет:

• применения комплексной системы управления рисками, основанной на использовании высоконадежных инструментов финансового рынка, предъявления высоких требований к надежности контрагентов и ограничения рисков на каждого из них в зависимости от оценок его кредитоспособности, а также проведения операций в соответствии с защищающими интересы Банка России договорами, заключенными с иностранными контрагентами,

• использования как краткосрочных инструментов – депозитов, сделок РЕПО, краткосрочных ценных бумаг, так и долгосрочных ценных бумаг иностранных эмитентов;

– управление резервными валютными активами Банка России с учетом принадлежащих Банку России активов, номинированных в разрешенных валютах и не относящихся к категории резервных (нерезервные активы), а также с учетом имеющихся у Банка России обязательств в иностранной валюте;

– управление активами Банка России в золоте отдельно от управления резервными валютными активами Банка России;

– принятие инвестиционных решений на основе текущей конъюнктуры мирового финансового рынка с учетом прогнозов ее развития.

Указанные принципы должны быть сформулированы на законодательном уровне.

В-пятых, необходимо на законодательном уровне предусмотреть *специализированную отчетность Банка России по формированию и управлению переданными ему резервными активами*, учитывая их важность для публичных финансов. Целесообразно установить хотя бы ежеквартальную периодичность представления (опубликования) Банком России этой отчетности (информации).

В-шестых, необходимо законом определить *порядок и последствия осуществления контроля за деятельностью Банка России* по формированию и управлению переданными ему золотовалютными резервами.

Конечно, и сейчас существуют общие процедуры контроля за деятельностью Банка России, однако в основном они носят характер общего контроля со стороны Государственной Думы, Президента РФ, Счетной палаты РФ (ст. 5, гл. V Закона о Банке России), а также характер аудита финансовой отчетности (глава XV Закона о Банке России). Учитывая специфику золотовалютных резервов Банка России и цели их формирования и использования, необходимо законодательное закрепление механизмов текущего внешнего специализированного контроля в данной сфере.

Итак, проведенный анализ показал необходимость комплексного законодательного регулирования золотовалютных резервов Банка России именно как части казны. Без решения указанных выше вопросов сложно говорить о юридической определенности в правовом режиме данного публичного фонда, служащего основой для проведения денежно-кредитной политики в России, и констатировать наличие в этой области существенных рисков злоупотреблений.

Подводя итог анализу правового статуса драгоценных металлов и драгоценных камней как части соответствующей казны, необходимо отметить, что в настоящее время неполно определены условия и порядок использованных данных ресурсов. Так, законодателю предстоит выработать критерии экстренности потребностей и определить очередность финансирования мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций из различных источников, предусмотренных законодательством. Это обезопасит Госфонд России – часть казны Российской Федерации от нецелесообразного расходования его ценностей и случаев, когда средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в условиях отсутствия критериев чрезвычайности ситуации могут перейти в разряд ординарных доходов федерального бюджета.

Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней должно быть ориентировано на их защиту, воспрепятствование их бездумному использованию и продаже. Расходование ценностей Госфонда России, по нашему мнению, должно быть мерой исключительной, направленной на решение проблем в национальной экономике.

Глава 3
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЗЕРВ

Генезис системы государственного резерва

Согласно ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»[1] (далее – Закон о государственном материальном резерве) государственный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для использования в целях и порядке, предусмотренных данным законом, и составляет имущество казны Российской Федерации. В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (в том числе мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Юридически государственный материальный резерв неразрывно связан с государственной казной, являясь его составной частью. Определенная юридическая связь, обусловленная необходимостью планирования и осуществлением затрат на формирование государственного материального резерва, существует между ним и федеральным бюджетом. Экономический анализ рассматриваемого института должен начинаться с определения его роли и места в процессе общественного производства. Однако, все перечисленные понятия еще не существовали в тот момент, когда на государственном уровне была осознана потребность в резервировании определенных жизненно необходимых материальных ценностей.

Библейское повествование о фараоне и Иосиф[2] свидетельствует, что уже в Древнем Египте существовал государственный продуктовый резерв, находившийся в ведении наиболее приближенных к фараону чиновников.

Таким образом, зарождение рассматриваемого института в первую очередь обусловлено необходимостью накопления продовольственных запасов на случай чрезвычайных обстоятельств (неурожаев, стихийных бедствий и т.п.).

В исторической литературе неоднократно подчеркивается, что бесперебойное снабжение продовольствием, в первую очередь зерном, и формирование соответствующих запасов (резервов) было одной из основных задач правительства Древнего Рима как при республике, так и в имперский период. В Римской республике обеспечение достаточными продовольственными запасами было необходимым условием победы на выборах в магистраты, при Империи – словиям сохранения в столице спокойствия. В республиканский период продовольственным снабжением города и формированием резервов ведали особые должностные лица (магистраты) – эдилы. Они осуществляли

---

[1] О государственном материальном резерве: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 1. ст. 3.

[2] Библия. Книга Бытия. Гл. 39; 40; 41.

закупки зерна, проверяли его наличие у хлебников и штрафовали за сокрытие хлебных запасов. Эдилы являлись одними из ключевых магистратов, уступая по своему значению только консулам и преторам. После изменения формы правления и установления империи функции эдилов по продовольственному снабжению и формированию резервов перешли другому должностному лицу – городскому префекту (praefectus urbis)[3].

Аналогичная практика была унаследована и Византийской империей, которая также нуждалась в решении задач продовольственного обеспечения своей столицы – Константинополя, в котором этими вопросами ведал эпарх (высшее должностное лицо Константинополя – градоначальник)[4]. После завоевания Константинополя турки частично сохранили аппарат управления столицей. Вопросами продовольственного обеспечения Истамбула (Константинополя) и формированием резервов в этот период занимался сам Великий визирь, который уделял управлению столицей один день в неделю[5].

Потребность в продовольственных резервах существовала и в Средневековой Европе. Обусловлена она была частыми неурожаями, а также необходимостью иметь запас на случай осады. Не было ни одного сколько-нибудь значительного города, в котором не имелось бы того, что в Венеции называли Хлебной конторой. Архив данного правительственного учреждения, к сожалению, до наших дней не дошел. Однако из иных источников следует, что указанное учреждение не только контролировало ввоз зерна и муки, их продажу на внутреннем рынке города и вне территории Республики, но также выполняло функции по формированию городского продовольственного резерва. Хлеб и мука продавались только около собора Святого Марка и на Ривоальто. Дож (высшее должностное лицо Венецианской республики) ежедневно осведомлялся о количестве запасов продовольствия на складах. Если запасов зерна в городе оставалось менее чем на год, то об этом немедленно ставилась в известность Коллегия и принимались меры по закупке хлеба. Для пополнения продовольственных запасов использовались самые разнообразные методы, включая принудительный выкуп хлеба у проходящих по Адриатическому морю торговых судов[6]. Аналогичным правилам следовали тогда почти все крупные города Средневековой Европы[7].

О развитии института государственного продовольственного резерва упоминается и в русских летописях и древних правительственных актах. Первые из таких упоминаний относятся к периоду правления Ивана III (1462–1505). В это время были установлены состав и нормы формирования запасов, а также порядок и условия поддержания их качественной и количественной сохранности: «запасы создавать, дабы возможность была выдержать осаду в течение трех лет и ежегодно одну треть освежать». Иваном III были образованы специальные исполнительные органы (приказы – прообраз современных министерств и ведомств), в ведении одного из которых,

---

[3] *Кнабе Г.С.* Древний Рим – история и повседневность. М., 1986. С. 59; The Romans. Chicago, USA., 1993. P. 67; *Пухан И., Поленак-Акимовская М.* Римское право. М., 2002. С. 41.

[4] *Успенский Ф.И.* Константинопольский эпарх // ИРЛИК. 1899. Т. IV. С. 79, 81.

[5] *Петросян Ю.А.* Османская империя. М., 1990. С. 81.

[6] *Бек К.* История Венеции. М., 2002. С. 126; *Норвич Дж.* История Венецианской республики. М., 2010. С. 411.

[7] *Дэвис Н.* История Европы. М., 2005. С. 341–343.

получившего название Житного, находились продовольственные резервы государства. Следует отметить, что в Московском царстве еще не сложилась единая система государственного резерва. Собственные продовольственные и иные материальные запасы формировались Приказом Большого Дворца, Сибирским и Конюшим приказами, а также иными ведомствами[8].

Одна из основных задач, стоявших перед московским правительством, так же как и перед правительствами других средневековых государств, состояла в смягчении губительных последствий частых неурожаев. Для ее решения во всех подвластных Москве городах были учреждены продовольственные склады (магазины).

Наиболее примечательный пример связан с началом Смутного времени. В 1601–1603 гг. Московское царство постигли сильные неурожаи, связанные с аномально низкой летней температурой, и как следствие голод. По приказу Бориса Годунова была предпринята массовая раздача хлеба голодающим[9].

Негативный опыт правления династии Годуновых был учтен в начале правления новой династии – Романовых. В начале XVII века были созданы специальные денежные и хлебные приказы для сбора хлеба на случай войны и иных чрезвычайных обстоятельств[10]. Правительственные акты этого периода содержат многочисленные указания о том, как обеспечить сохранность продовольственных резервов. Так, в «Наказной памяти о хранении хлебных запасов» от 1629 г., первым царем династии Романовых – Михаилом Федоровичем оскольскому воеводе Даниле Яблочкову повелевается: «А к житницам и хлебным запасам береженье держать великое, чтобы житницы были укрыты, а в житницах наши хлебные запасы ничем не испортились, и потери б хлебным запасам однолично никакие не было». В наши дни часть приведенной цитаты стала девизом Федерального агентства по государственным резервам[11].

Таким образом, развитие института государственного резерва в античный период и средневековье было обусловлено решением задач формирования продовольственных запасов – на случай чрезвычайных обстоятельств и в мобилизационных целях.

В Новое время как в России, так и за рубежом перед государственным резервом были поставлены дополнительные задачи, связанные с развитием промышленного производства и обеспечением нужд появившейся регулярной армии.

В России эти преобразования проводились в эпоху Петра I. Необходимым условием перехода российской армии на регулярную основу (рекрутская система) стало создание 18 февраля 1700 г. Провиантского приказа, в ведении которого находились формирование и поддержание государственных запасов продовольствия для армии. В конце правления Петра I произошел переход к новой системе государственных органов, предполагавший создание коллегий по аналогии со структурой шведского правительства. В 1723 г. была образована Камер-коллегия, которая контролировала продовольственную

---

[8] *Соловьев С.М.* Сочинения: В 18 кн. Кн. 3: История России с древнейших времен. Т. 5–6 / Отв. ред.: Иванов Н.А. М., 1993. С. 274–279.

[9] *Скрынников Р.Г.* Борис Годунов. М., 1978 . С. 162.

[10] *Иловайский Д.И.* Новая династия. М., 2003. С. 312–314.

[11] http://www.rosreserv.ru/

ситуацию в стране[12]. Однако процесс формирования единой системы государственного материального резерва не был завершен ни при Петре I, ни при последующих российских императорах.

Задача государственного резерва (накопления продовольственных запасов на случай чрезвычайных обстоятельств (неурожаев, стихийных бедствий и т.п.)) решалась и в Новое время. Так, в Учреждении об императорской фамилии 1797 г. предусматривалось создание запасных магазинов в поселениях удельных крестьян «для предотвращения могущаго случиться от недорода хлеба недостатка». В 1799 г. создаются аналогичные запасы также в государственных и церковных селениях[13].

Первая попытка систематизировать общественные отношения, связанные с государственным резервом, была предпринята в ходе административной реформы Александра I. В ее процессе были выделены мобилизационный резерв – в ведении Военного министерства и продовольственный резерв, ответственность за формирование которого была возложена на Министерство внутренних дел. Так, в составе основанного в 1802 г. Военного министерства были образованы специальные учреждения, ведавшие снабжением и созданием армейских запасов: Провиантская, Комиссариатская, Артиллерийская и Инженерная экспедиции. Министерство внутренних дел, также основанное в 1802 г., включало в себя Первую экспедицию, отвечавшую за обеспечение податного населения хлебом в неурожайные годы. На губернском уровне решение данных вопросов находилось в ведении Комиссий народного продовольствия[14].

Дальнейшее развитие системы государственного резерва связано с реформами Александра II. Но если военная реформа была непосредственно направлена на совершенствование вооруженных сил, в том числе мобилизационного резерва, то крестьянская реформа (отмена крепостного права) обусловила возникновение новых задач, стоящих перед гражданским продовольственным резервом, которые решались уже в последующие царствования (Александра III и Николая II).

Каждая полномасштабная война, которую вела Российская империя, начиная с середины XIX века, выявляла серьезные проблемы в области государственного резерва. Поражение в Крымской войне 1853–1856 гг., главным образом, было обусловлено неудовлетворительным состоянием материально-технического снабжения армии, в том числе в части формирования государственного мобилизационного резерва. В разрешение данной проблемы в 1864 г. было создано Главное интендантское управление военного министерства, ведающее снабжением армии, в том числе мобилизационными запасами. Такие запасы подразделялись на три группы: хозяйственные (запасы для текущего снабжения армии), крепостные (для обеспечения питанием гарнизонов на случай войны) и неприкосновенные (для обеспечения снабжения войск на начальном этапе войны)[15]. Русско-турецкая война 1877–1878 гг.

---

[12] *Труайя А.* Петр Великий. М., 2006. С. 143, 361.

[13] *Томсинов В.А.* Император Павел I (1754–1801): государственный деятель и законодатель // Законодательство императора Павла I. М., 2008. С. XV–LXIV.

[14] *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л., 1957. С. 72.

[15] *Платонов С.Ф.* Учебник русской истории // Русская историческая библиотека. 2013 // http://rushist.com/index.php/tutorials/plat-tutorial/387-plat-tut-162

повторно выявила неудовлетворительное состояние мобилизационного резерва, после чего была предпринята попытка сформировать такие запасы в количестве, достаточном на период мобилизации и сосредоточения войск на начальном этапе войны[16]. Однако решена данная задача была частично только в западном приграничье, особенно тяжелая ситуация сложилась на Дальнем востоке, что показала Война с Японией 1903–1905 гг.[17] Неудовлетворительное состояние системы государственного резерва продемонстрировала и Первая мировая война. Затруднения со снабжением нарастали с каждым днем, над армией и населением нависла угроза голода. В 1915 г. командующие военными округами получили право запрещать вывоз из подведомственных губерний продовольствия, необходимого для армии, устанавливать по своему усмотрению цены на продукты и реквизировать их при отказе продавать добровольно. 29 ноября 1916 г. министр земледелия подписал постановление о проведении принудительной продразверстки[18].

Неудовлетворительной была ситуация и с гражданским продовольственным резервом, о чем свидетельствует неоднократное возникновение голода в различных районах Империи[19].

Одним из важнейших вопросов, которые встали перед советской властью, также являлось формирование продовольственных запасов, утраченных в годы революций и Гражданской войны. В 1926 г. был образован резервный государственный хлебный фонд размере 50 млн пудов, который в 1927 г. достиг 1.6 млн тонн. Тогда же в Наркомате внешней и внутренней торговли был сформирован мобилизационный фонд пшеницы, овса, крупы. В 1927–1928 гг. перед народным хозяйством были поставлены задачи образования бюджетного, валютного, хлебного, товарного, сырьевого и топливного резервов, необходимых как для хозяйственного развития, так и для обеспечения обороноспособности страны[20]. В соответствии с постановлением Совнаркома СССР от 17 октября 1931 г. был создан специализированный орган, уполномоченный в области управления государственными резервами – Комитет резервов при Совете Труда и Обороны. В его ведение были переданы все мобилизационные запасы, находившиеся в разных учреждениях и на предприятиях, а также мобилизационный и государственный хлебные фонды, ранее находившиеся под управлением Народного комиссариата по снабжению. На местах реализация функций Комитета была возложена на отделы и инспекции при уполномоченных НКВД СССР. В рамках реформы государственного резерва 1931 г. была утверждена номенклатура резервов по стратегическим материалам отечественного производства из 11 позиций, по импортным товарам – из 68[21]. В 1937 г. Комитет резервов был преобразован в Управление государственных резервов и передан из ведения СТО в ведение СНК СССР. При этом местные органы государственного резерва (отделы и инспекции) были выедены из системы НКВД СССР и перешли

---

[16] *Платонов С.Ф.* Учебник русской истории // Русская историческая библиотека. 2013. // http://rushist.com/index.php/tutorials/plat-tutorial/394-plat-tut-169

[17] *Левицкий Н.А.* Русско-японская война 1904–1905 гг. М., 2003. С. 523.

[18] *Уткин А.И.* Первая мировая война // http://militera.lib.ru/h/utkin2/index.html

[19] *Ольденбург С.С.* Царствование императора Николая II. СПб., 1991. С. 319.

[20] http://www.rosreserv.ru/organization/item/show/ru.213.1.htm

[21] http://www.rosreserv.ru/organization/item/show/ru.213.1.htm

в непосредственное подчинение Управления госрезервов[22]. Именно *тогда образовалась единая система государственного резерва,* существующая до настоящего времени. Она продемонстрировала свою эффективность в годы Великой Отечественной войны, обеспечив относительно бесперебойное продовольственное и материальное обеспечение армии и тыла. За годы войны из госрезерва было отпущено для нужд армии и экономики около 20 млн тонн хлеба, около 3 млн тонн продовольственных товаров, около 2 млн тонн металлов, угля – 16 млн тонн, нефтепродуктов – 9 млн тонн, лесоматериалов – 6 млн кубометров[23]. Значение системы государственного резерва в начале Великой Отечественной войны, было высоко оценено маршалом Советского Союза Г.К. Жуковым, который отмечал, что запасы государственного резерва создавались для «… обеспечения перевода хозяйства на военный лад и питания войск до тех пор, пока хозяйство не заработает целиком на нужды войны», далее он указывал, что «эти запасы, заложенные накануне войны, хотя и были довольно скромными, помогли народному хозяйству, несмотря на тяжелый 1941 г., быстро взять темп и размах, необходимые для успешного ведения войны»[24].

Развитие организационной и материальной основы системы государственного резерва приходится на 1960-е гг. Значительно увеличилась товарная номенклатура резервов, особенно в части металлов и их соединений, товаров органической химии, топливных материалов. К 1970 г. общий объем емкостей для хранения продовольственных товаров по сравнению с уровнем 1959 г. вырос на 144%, в частности холодильные емкости – на 262%, резервуарные – на 380%, отапливаемые хранилища – на 698%[25].

После провозглашения союзными республиками своего суверенитета Комитетом по государственным резервам при Кабинете Министров СССР 23 ноября 1991 г. была образована ликвидационная комиссия, которая осуществила передачу объектов системы государственного резерва и хранящихся на них материальных ценностей правительствам вновь возникших государств, которая была завершена к 15 декабря 1991 г. Для их управления Указом Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. был образован Комитет по государственным резервам при Правительстве РСФСР.

Правовую основу системы государственного материального резерва Российской Федерации составил принятый 29 декабря 1994 г. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», который установил общие принципы формирования, хранения и использования запасов государственного материального резерва. В 1999 г. Комитет Российской Федерации по государственным резервам был преобразован в Российское агентство по государственным резервам. Бюджетное финансирование расходов на содержание системы государственного резерва было возобновлено за счет средств федерального бюджета. Ранее соответствующие затраты в федеральном бюджете не предусматривались. В рамках административной реформы в марте 2004 г. Российское агентство по государственным резер-

---

[22] http://www.rosreserv.ru/organization/item/show/ru.213.1.htm

[23] http://www.rosreserv.ru/organization/item/show/ru.213.1.htm

[24] *Жуков Г.К.* Воспоминания и размышления. http://militera.lib.ru/memo/russian/zhukov1/index.html

[25] http://www.rosreserv.ru/organization/item/show/ru.213.1.htm

вам преобразовано в Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв), находящееся в ведении Министерства экономического развития и торговли, на которое возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственного материального резерва.

Назначение системы государственного резерва и общие принципы ее организации

Характеризуя роль и место государственного резерва в структуре федеральной казны, следует в первую очередь отметить, что этот резерв представляет собой особый федеральный (общероссийский) запас материальных ценностей, предназначенных для использования в целях и порядке, установленных законодательством о государственном резерве. В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (далее – *мобилизационный резерв*), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Цели использования государственного резерва определены в ст. 5 Закона о государственном материальном резерве, в которой указывается, что он предназначен для:

• обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации;

• обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

• оказания государственной поддержки различным отраслям народного хозяйства, организациям, субъектам РФ в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке;

• оказания гуманитарной помощи;

• оказания регулирующего воздействия на рынок.

Под *мобилизационными нуждами* следует понимать потребность в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления мобилизационной подготовки и обеспечения мобилизации. Согласно ст. 1 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»[26] под *мобилизационной подготовкой* в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов РФ и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»[27]

---

[26] СЗ РФ. 1997. № 9. ст. 1014.

[27] СЗ РФ. 1996. № 23. ст. 2750.

специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время. Под *мобилизацией* в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов РФ и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени. Мобилизация в Российской Федерации может быть общей или частичной. Обеспечение мобилизационных нужд предполагает создание условий для удовлетворения потребностей государства и населения в военное время, а также эффективного функционирования экономики в условиях боевых действий. Для достижения данной цели государственного резерва в его составе создается обособленная часть – мобилизационный резерв.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[28] *чрезвычайной ситуацией* признается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Предупреждение чрезвычайных ситуаций предполагает проведение комплекса мероприятий, осуществляемых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения. Ликвидация чрезвычайных ситуаций состоит в аварийно-спасательных и иных неотложных работах, проводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов. Средства государственного резерва привлекаются только в случае недостаточности ресурсов субъектов РФ и муниципальных образований, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация.

При рассмотрении использования запасов государственного материального резерва для государственной поддержки необходимо обратить внимание на то, что государственная поддержка может оказываться:

– отдельным отраслям народного хозяйства, организациям или субъектам РФ;

– при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке;

– для стабилизации экономического положения указанных субъектов и экономики Российской Федерации в целом.

---

[28] СЗ РФ. 1994. № 35. ст. 3648.

Согласно ст. 14 Закона о государственном материальном резерве в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке запасы государственного резерва могут на основании решения Правительства РФ использоваться для стабилизации экономики и оказания регулирующего воздействия на рынок.

Понятие гуманитарной помощи дается в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации»[29], согласно ст. 1 которого такая помощь представляет собой вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи (содействия). При этом под безвозмездной помощью (содействием) понимаются средства, товары, предоставляемые иностранными государствами, а также выполняемые или в пользу пострадавших работы и оказываемые им услуги на безвозмездной основе.

Регулирующее воздействие на рынок со стороны системы государственного резерва состоит в обеспечении нормального функционирования экономики, при котором потребитель имеет возможность приобрести товар (работу, услугу), а поставщик – реализовать произведенный продукт. Основным инструментом оказания такого воздействия является проведение товарных интервенций, т.е. массовой продажи по решению Правительства РФ на свободном рынке продукции из государственного резерва, с целью оказания регулирующего воздействия на рынок. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»[30], государственные товарные интервенции проводятся в целях стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В ст. 4 Закона о государственном материальном резерве устанавливается и раскрывается *базовый принцип данного закона – единство федеральной системы государственного резерва* Российской Федерации, в соответствии с которым формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление государственным резервом, его территориальными органами и подведомственными организациями.

При рассмотрении указанного принципа необходимо выделить следующие составляющие системы государственного резерва Российской Федерации: материальная; организационная; финансовая.

Материальная составляющая системы государственного резерва Российской Федерации включает в себя собственно материальные запасы, а также

---

[29] СЗ РФ. 1999. № 18. ст. 2221.

[30] СЗ РФ. 2007. № 1 (часть 1). ст. 27.

объекты, необходимые для их хранения (здания, сооружения, земельные участки, участки недр, иное движимое и недвижимое имущество). Существует принципиальное отличие в их правовой природе. Материальные запасы, образующие государственный резерв с точки зрения гражданского законодательства являются родовыми вещами. Объекты, необходимые для их хранения, считаются индивидуально-определенными вещами. Вместе с тем, согласно п. 3 ст. 5 Закона о государственном материальном резерве, запасы государственного резерва независимо от места их размещения, здания, сооружения и другое имущество входящее в систему государственного резерва, а также земельные участки, на которых эти объекты расположены, и участки недр, которые используются для хранения запасов государственного резерва, являются федеральной собственностью.

Рассмотрение запасов государственного резерва Российской Федерации в качестве обособленной части казны Российской Федерации требует остановиться на номенклатуре материальных ценностей в государственном резерве и нормах их накопления, которым посвящена ст. 5 Закона о государственном материальном резерве. В соответствии с указанной правовой нормой Правительство РФ устанавливает:

– номенклатуру материальных ценностей в государственном резерве;

– нормы накопления материальных ценностей в государственном резерве;

– порядок разработки номенклатуры материальных ценностей и норм накопления материальных ценностей в государственном резерве.

В ст. 6 указанного Закона в составе государственного резерва поддерживается неснижаемый запас материальных ценностей. Отнесение того или иного товара к неснижаемому запасу не означает полного запрета на его выпуск из государственного материального резерва. Не подлежат выпуску ценности неснижаемого запаса материальных ценностей только в порядке временного заимствования и разбронирования. Поддержание постоянного объема материальных ценностей, входящих в неснижаемый запас государственного резерва, означает сохранение не только количества товаров, но и их качества, обеспечение сохранения ими своих полезных свойств. Таким образом, выпуск материальных ценностей неснижаемого запаса возможен только при одновременной поставке и закладке в государственный резерв равного количества аналогичных материальных ценностей либо при одновременной закладке в него равного количества однородных материальных ценностей в связи с изменением стандартов и технологии изготовления изделий. Следовательно, применительно к неснижаемому запасу допускаются такие способы выпуска, как освежение и замена.

Следует отметить, что рассматриваемый принцип в части материальной составляющей системы государственного резерва Российской Федерации имел и имеет ряд исключений. Так, согласно п. 4 ст. 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном материальном резерве»[31] запасы мобилизационного резерва были исключены из системы государственного резерва и переданы в ведение Минобороны России. Мобилизационный резерв был

[31] СЗ РФ. 1998. № 7. ст. 798.

вновь включен в единую систему государственного резерва в 2004 г. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[32].

В настоящее время сохранилось одно исключение из рассматриваемого принципа. В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[33] ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. Только при недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти, в том числе системы государственного резерва Российской Федерации. Согласно п. 20 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794[34], в целях обеспечения предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций формируются и функционируют различные резервы и резервные фонды, только одним из которых является государственный материальный резерв. Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера был утвержден постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. № 1340, которое определяет основные принципы создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такие резервы создаются заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и включают продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другие материальные ресурсы.

В целях обеспечения предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера образуются:

– федеральный резерв материальных ресурсов в составе государственного материального резерва – решением Правительства РФ;

– резервы материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти – решением соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

– резервы материальных ресурсов субъектов РФ – решением органов исполнительной власти субъектов РФ;

---

[32] СЗ РФ. 2004. № 35. ст. 3607.
[33] СЗ РФ. 1994. № 35. ст. 3648.
[34] СЗ РФ. 2004. № 2. ст. 121.

– местные резервы материальных ресурсов – решением органов местного самоуправления;

– объектовые резервы материальных ресурсов – решением администраций предприятий, учреждений и организаций. При формировании таких резервов принимаются во внимание:

– прогнозируемые виды и масштабы чрезвычайных ситуаций;

– предполагаемые объемы работ по их ликвидации;

– максимально возможное использование имеющихся сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Номенклатура и количественные характеристики рассматриваемых запасов, а также контроль за их созданием (восполнением), хранением и использованием устанавливаются создавшим их органом.

Таким образом, формирование, хранение и обслуживание государственных, муниципальных и ведомственных резервов на случай чрезвычайных обстоятельств природного или техногенного характера на территории Российской Федерации осуществляется не только федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление государственным резервом, и его территориальными органами, но также и иными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и иными организациями.

В настоящее время в Российской Федерации образованы или должны быть образованы следующие *виды резервов*:

– государственный материальный резерв (обособленная часть казны Российской Федерации);

– федеральные ведомственные резервы (в составе имущества, закрепленного за федеральными органами исполнительной власти);

– региональные резервы (в составе казны субъектов РФ);

– местные резервы (в составе казны муниципальных образований);

– внутрихозяйственные резервы на случай чрезвычайных ситуаций (в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении юридических лиц).

Организационный аспект принципа единства системы государственного резерва Российской Федерации состоит в том, что запасы государственного резерва как обособленной части казны Российской Федерации находятся в ведении специализированного федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных им организаций. Эти органы и организации образуют единую систему. В настоящее время специализированным федеральным органом государственной власти является Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв), образованное в соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314[35], находящееся в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Оно является правопреемником существовавших ранее Комитета Российской Федерации по государственным резервам (1995–1996 гг.), Государственного комитета Российской Федерации по государ-

[35] СЗ РФ. 2004. № 11. ст. 945.

ственным резервам (1996–1999 гг.), Российского агентства по государственным резервам (1999–2004 гг.).

В научной литературе высказывается ошибочное мнение о наличии правопреемства между современной российской системой государственного реестра и существовавшей в СССР системой государственных резервов[36]. В юридическом смысле такого правопреемства не существует. Как отмечалось выше, советская система государственных резервов была ликвидирована в конце 1991 года, а образующие ее запасы были переданы бывшим союзным республиками, ставшим независимыми государствами, которые на их основе создали собственные системы государственных резервов. Между современной российской системой государственного резерва и ликвидированной советской системой государственных резервов существует известное преемство (материальное, организационное, кадровое, интеллектуальное), но оно не может и не должно рассматриваться в качестве правового.

Рассмотрение финансовой составляющей системы государственного резерва Российской Федерации предполагает анализ источников финансирования данной системы, основным из которых является федеральный бюджет. В ст. 5 Закона о государственном материальном резерве установлено, что ежегодный объем накопления материальных ценностей в государственном резерве планируется в составе государственного оборонного заказа в пределах средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Организационно-правовая основа системы государственного резерва Российской Федерации

Сегодня Росрезерв осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации (в первую очередь комбинаты государственного резерва) во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и иными организациями.

Правовую основу деятельности Росрезерва составляет постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 199 «Вопросы Федерального агентства по государственным резервам»[37] и Положение о Федеральном агентстве по государственным резервам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 373[38], в соответствии с которыми его основными функциями являются:

– обеспечение формирования, размещения, хранения, использования, пополнения и освежения запасов государственного материального резерва;

– реализация государственной политики по обеспечению мобилизационных нужд Российской Федерации и неотложных работ при ликвидации

---

[36] *Артемьев Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (постатейный) // Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2008.

[37] СЗ РФ. 2004. № 15. ст. 1491.

[38] СЗ РФ. 2004. № 31. ст. 3263.

последствий чрезвычайных ситуаций, оказанию поддержки отраслям экономики, субъектам РФ и организациям, оказанию гуманитарной помощи, регулирующему воздействию на рынок, проведению закупочных и товарных интервенций.

Росрезерв организует формирование, размещение, хранение и обслуживание запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их ведомственную охрану; контроль за наличием материальных ценностей государственного материального резерва, их движением и состоянием и осуществляет:

– управление системой государственного материального резерва;

– своевременное освежение в установленном порядке материальных ценностей государственного материального резерва;

– обеспечение возврата в установленные сроки материальных ценностей, заимствованных из государственного материального резерва, а также восполнению самовольно израсходованных ценностей;

– определение условий хранения в материальных ценностей с учетом требований государственных стандартов и технических условий;

– экономический анализ деятельности подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит проверки их финансово-хозяйственной деятельности.

В организационную структуру системы государственного резерва входят сам Росрезерв; его территориальные органы – управления по федеральным округам; их филиалы (отделы); подведомственные организации (комбинаты государственного резерва).

В настоящее время функционирует семь управлений Росрезерва, шесть из которых осуществляют функции Росрезерва в пределах соответствующих федеральных округов (Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Уральского, Сибирского, Дальневосточного), а одно – в пределах двух федеральных округов (Южного и Северокавказского).

Положения об указанных Управлениях были утверждены Росрезервом в сентябре 2011 г., в соответствии ними территориальные управления осуществляют свою деятельность под руководством Росрезерва и входят в единую федеральную систему государственного материального резерва. Управления по поручению Росрезерва выполняют часть его функций на подведомственных территориях. Кроме того, управления координируют деятельность комбинатов и являются для них вышестоящими организациями. В структуру управлений входят их филиалы (отделы), осуществляющие свою деятельность на территории каждого из субъектов РФ.

Состав федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Федерального агентства по государственным резервам, утвержден распоряжением Правительства РФ от 10 января 2005 г. № 8-р[39], в соответствии с которым в Российской Федерации действует 127 комбинатов: в непосредственном подчинении Росрезерва – 1 комбинат; в подчинении Управления по Дальневосточному федеральному округу – 16 комбинатов; в подчинении Управления по Приволжскому федеральному округу – 25 комбинатов; в под-

[39] СЗ РФ. 2005. № 3. ст. 213.

чинении Управления по Сибирскому федеральному округу – 26 комбинатов; в подчинении Управления по Западному федеральному округу – 10 комбинатов; в подчинении Управления по Уральскому федеральному округу – 12 комбинатов; в подчинении Управления по Центральному федеральному округу – 31 комбинат; в подчинении Управления по Южному федеральному округу – 6 комбинатов.

В ведении Росрезерва также находятся Научно-исследовательский институт проблем хранения, Торжокский политехнический колледж и Главный информационно-вычислительный центр.

Правовое регулирование функционирования системы государственного резерва

Механизм функционирования системы государственного резерва включает в себя следующие инструменты:

– поставка материальных ценностей в государственный резерв;
– хранение материальных ценностей государственного резерва;
– выпуск материальных ценностей из государственного резерва;
– финансирование системы государственного резерва;
– контроль, учет и отчетность в системе государственного резерва;
– юридическая ответственность в системе государственного резерва.

Заказы на поставку материальных ценностей в государственный резерв размещаются в порядке, установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[40].

Закон о государственном материальном резерве устанавливает следующие особенности поставки материальных ценностей в государственный резерв. Государственным заказчиком на поставку материальных ценностей в государственный резерв является Росрезерв или его управления в пределах предоставленных им полномочий. Росрезерв формирует предложения к проекту федерального бюджета на соответствующий год по структуре расходов системы государственного резерва. Поставщики, занимающие доминирующее положение на товарных рынках, а также предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70 процентов, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов на поставку материальных ценностей в государственный резерв. В случае такого отказа или неполучения ответа в течение 20 дней на предложение о заключении контракта Росрезерв и его управления вправе обратиться в арбитражный суд с иском о понуждении указанных поставщиков к заключению контрактов.

Особенностям поставок и закладке материальных ценностей в государственный резерв посвящена также ст. 11.1 Закона о государственном материальном резерве. В соответствии с ней поставки материальных ценностей в государственный резерв являются поставками продукции для федеральных государственных нужд. Материальные ценности, поставки которых осуществляются в государственный резерв и в отношении которых установлены

[40] СЗ РФ. 2013. № 14. ст. 1652.

требования обеспечения безопасности для жизни, здоровья потребителей и охраны окружающей среды, должны иметь сертификаты соответствия или декларации о соответствии указанным требованиям на весь срок хранения материальных ценностей государственного резерва. При этом Росрезерв в части поставки материальных ценностей в государственный резерв имеет право:

– заключать долгосрочные государственные контракты на поставки материальных ценностей в государственный резерв;

– устанавливать требования к качеству поставляемых материальных ценностей, тары, упаковки с учетом назначения и сроков хранения материальных ценностей.

Непосредственными субъектами хранения материальных ценностей государственного резерва являются организации, входящие в систему государственного резерва и специально предназначенные для хранения материальных ценностей государственного резерва, (комбинаты государственного резерва) и ответственные хранители, т.е. лица, не входящие в систему государственного резерва.

Размещение комбинатов государственного резерва и строительство объектов капитального строительства системы государственного резерва на территории Российской Федерации осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ, по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ.

Хранение материальных ценностей государственного резерва ответственными хранителями осуществляется на основании государственных контрактов (в том числе долгосрочных государственных контрактов). Перечень ответственных хранителей, номенклатура и количество хранимых ими материальных ценностей государственного резерва (за исключением материальных ценностей мобилизационного резерва) определяются специальными планами, утвержденными Правительством РФ. Ответственные хранители, осуществляющие хранение материальных ценностей мобилизационного резерва, определяются мобилизационными планами, утвержденными Правительством РФ. Ответственные хранители, которым установлены мобилизационные и другие специальные задания, обязаны обеспечить размещение, хранение, своевременное освежение, замену, а также выпуск материальных ценностей из государственного резерва своими силами и средствами. Возмещение ответственным хранителям затрат на хранение материальных ценностей государственного резерва производится в соответствии с условиями государственных контрактов в пределах лимитов бюджетных обязательств. Порядок возмещения ответственным хранителям затрат на хранение материальных ценностей государственного резерва устанавливается Росрезервом. Изменение организационно-правовой формы ответственных хранителей, смена их учредителей (участников) или собственников имущества не освобождает ответственных хранителей от обязательств по ответственному хранению материальных ценностей государственного резерва.

Сведения о нормах накопления, о поставке, выпуске, закладке, об освежении, дислокации и фактических запасах государственного резерва явля-

ются государственной тайной, разглашение которой влечет за собой ответственность в установленном законом порядке[41].

Сроки и условия хранения материальных ценностей государственного резерва устанавливаются Росрезервом с учетом требований технических регламентов и иных обязательных требований в соответствии с законодательством. Росрезерв для хранения также:

– проводит работы по восстановлению материальных ценностей государственного резерва, тары, упаковки, направленные на поддержание потребительских свойств, качества материальных ценностей и продление сроков их хранения;

– перемещает материальные ценности между ответственными хранителями и организациями, входящими в систему государственного резерва, в порядке, установленном Правительством РФ. Перемещение проводится по согласованию с федеральным органом власти – разработчиком мобилизационного плана.

Основания выпуска материальных ценностей из государственного резерва определены в ст. 13 Закона о государственном материальном резерве. Выпуск осуществляется: 1) в связи с освежением и заменой запасов государственного резерва; 2) в порядке заимствования; 3) в порядке разбронирования; 4) для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; 5) для оказания гуманитарной помощи; 6) для оказания регулирующего воздействия на рынок; 7) для обеспечения мобилизационных нужд; 8) для оказания государственной поддержки различным отраслям экономики, организациям, субъектам РФ в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке.

Выпуск из государственного резерва материальных ценностей, хранящихся в организациях, входящих в систему государственного резерва, в целях освежения запасов государственного резерва осуществляется на основании решения Росзерва.

Освежение запасов государственного резерва может осуществляться в форме переработки материальных ценностей в продукцию, входящую в номенклатуру материальных ценностей государственного резерва, с последующей закладкой в резерв. Освежение запасов государственного резерва, находящегося у ответственных хранителей, и замена материальных ценностей государственного резерва осуществляются ответственными хранителями самостоятельно, без привлечения дополнительных бюджетных средств. Для отдельных видов материальных ценностей государственного резерва Правительством РФ может устанавливаться иной порядок освежения и замены запасов и материальных ценностей государственного резерва.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва в порядке заимствования производится на основании акта Правительства РФ, в котором определяются получатели, сроки и условия выпуска материальных ценностей из государственного резерва, порядок и сроки их возврата. При выдаче мате-

---

[41] Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. С. 8220–8235; ст. 275, 278, 283 УК РФ // СЗ РФ. 1996. № 25. ст. 2954.

риальных ценностей из государственного резерва в порядке заимствования получатель (заемщик) представляет гарантийное обязательство по возврату материальных ценностей в государственный резерв. Выпуск материальных ценностей из государственного резерва, кроме неснижаемого запаса, в порядке заимствования на срок не более шести месяцев и до 20 процентов объема материальных ценностей, находящихся в государственном резерве на начало текущего года, может производиться на основании решения руководителя Росрезерва. В указанном случае порядок выпуска материальных ценностей из государственного резерва, порядок их возврата, а также порядок взаиморасчетов определяются на договорной основе. Выпуск материальных ценностей из государственного резерва в порядке заимствования осуществляется на основании договоров займа. За заимствование материальных ценностей из государственного резерва устанавливается плата. Размер этой платы определяется Росрезервом, исходя из стоимости заимствованных материальных ценностей, и не может превышать размер действующей ставки рефинансирования Банка России.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва в порядке разбронирования осуществляется на основании распоряжения Правительства РФ. Разбронированные материальные ценности государственного резерва до их выпуска продолжают считаться имуществом казны Российской Федерации.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций осуществляется по поручению Правительства РФ, данному на основании запроса федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, на который возложены функции координации работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, с последующим изданием распоряжения Правительства РФ. Восполнение в государственном резерве запасов материальных ценностей осуществляется в установленные Правительством РФ сроки за счет их получателей или в ином порядке.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва для оказания гуманитарной помощи осуществляется по поручению Правительства РФ с последующим изданием им распоряжения.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва для оказания регулирующего воздействия на рынок, а также для оказания государственной поддержки различным отраслям экономики, организациям, субъектам РФ в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке, осуществляется на основании распоряжения Правительства РФ.

При осуществлении освежения запасов государственного резерва, замены материальных ценностей государственного резерва и разбронирования материальных ценностей государственного резерва материальные ценности, не имеющие обращения на рынке, и материальные ценности, реализация которых в существующем виде невозможна, подлежат уничтожению или утилизации по распоряжению Правительства РФ.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации осуществляется на основании распоряжения Правительства РФ.

Содержание и развитие системы государственного резерва, а также расходы, связанные с поставками материальных ценностей в государственный резерв (за исключением поставок в целях освежения государственного резерва и замены материальных ценностей государственного резерва, осуществляемых ответственными хранителями самостоятельно), закладкой материальных ценностей в государственный резерв, ответственным хранением материальных ценностей государственного резерва, обслуживанием материальных ценностей государственного резерва, выпуском материальных ценностей из государственного резерва и перемещением материальных ценностей государственного резерва, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

Средства, уплачиваемые получателями (покупателями) материальных ценностей, выпускаемых из государственного резерва (за исключением средств, полученных ответственными хранителями при осуществлении освежения запасов государственного резерва и замены материальных ценностей государственного резерва самостоятельно), плата за заимствование материальных ценностей из государственного резерва и неустойка, взимаемая в соответствии со ст. 16 Закона о государственном материальном резерве, зачисляются в доход федерального бюджета и являются его неналоговыми доходами.

Глава 4
ЗЕМЛЯ КАК ИМУЩЕСТВО КАЗНЫ

Понятие земельного участка и соотнесение его с другими понятиями

Земельный участок – емкое понятие, включающее в себя технические (землеустроительные, кадастровые, геодезические) и юридические свойства как разновидности недвижимого имущества, объекта гражданского оборота. Следует согласиться с позицией согласно которой определение земельного участка как объекта правовых отношений имеет существенное значение, поскольку ряд земельных отношений (заключение и исполнение договоров, направленных на переход прав на земельные участки, обеспечение обязательств (ипотека), налогообложение, установление частных и публичных сервитутов, и т.д.) может быть реализован только в отношении земельного участка.[1] Единственное законодательное определение земельного участка содержится в ст. 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) – земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами – отражает только его технические свойства как объекта кадастровой (и землеустроительной) деятельности. Во всех остальных случаях, используя понятие «земельный участок», законодатель либо уточняет эти свойства (ранее учтенный, многоконтурный и т.д.), либо говорит исключительно о юридической составляющей (лесной участок, участок в составе охранной зоны и т.д.). Таким образом, законодатель сделал акцент на таком родовом признаке, как «границы». Более широкие определения понятие «земельный участок» приводятся в научных исследованиях и пособиях[2], однако они не нашли отраже-

---

[1] *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М., 2012. С. 61.

[2] *Крассов О.И.* Юридическое понятие «земельный участок» // Экологическое право. 2004. № 2. С. 12–17; *Он же.* Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. С. 4–12; *Митягин К.С.* Понятие «земельный участок» // Законодательство. 2007. № 5. Доступ из ИПП Гарант. Возможно, одна из причин «невосприимчивости» законодателя к ученым дефинициям заключается в размытости его конструкции (в статье О.И. Крассова 2004 г. мы так и не нашли итоговой дефиниции «земельный участок»), либо в их тяжеловесности, в попытках объять все возможные свойства земельного участка. Вот, к примеру, как раскрывает в своей статье это понятие К.С. Митягин: «Земельный участок – обеспечивающее возможность удовлетворения собственных (частных) интересов участников гражданского (имущественного) оборота материальное благо, права на которое подлежат обязательной государственной регистрации, с возможностью его использования только в соответствии с определенным целевым назначением и установленными законодательством ограничениями путем хозяйствования управомоченного субъекта в пространстве, ограниченном замкнутой территориальной границей, проходящей по естественному рельефу земли, описанной и удостоверенной в установленном законом порядке». Более ясным и удобным для практического руководства является, на наш взгляд, определение земельного участка, которое дает в своей монографии С.А. Чаркин: «это часть поверхности земли, характеризующаяся наличием площади, границ, кадастрового номера и целевого назначения,

ния в законодательстве. Причина этого, возможно, в попытках законодателей выйти далеко за пределы главного родового признака земельного участка.

Однако дефиниция должна быть построена четко, логично, последовательно. Ей присущи, как правило, четыре элемента: определяемое понятие, т.е. то, что определяется; предикат – то, что говорится об определяемом; родовой признак, т.е. качество, которое присуще ряду родственных предметов или явлений; видовое отличие – качество, характерное только для данного определяемого понятия.[3]

В первоначальном варианте (до 24 октября 2008 г.)[4]: земельный участок был определен как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. В ст. 11.1 Земельного кодекса РФ из определения исключены такие признаки, как «почвенный слой» и «описаны и удостоверены в установленном порядке». В настоящее время дефиниция «земельный участок» включает единственный родовой признак, присущий только ему – границы. Почвенный слой таковым являться не может, в том числе и потому, что до сих пор легального определения *почвы* на уровне Федерального закона нет.[5] Кроме того, почвенный слой (почва) является элементом природной среды (вторичным, по сравнению с землей – важнейшим компонентом окружающей среды), к тому же понятием не юридическим. Что же касается описания и удостоверения границ «в установленном порядке», то замена их на «определение» границ отразила не смену одного родового признака на другой (они таковыми и не являются), а изменение требований к документам о межевании, которые необходимы для постановки земельного участка на кадастровый учет.[6]

Итак, определяемое понятие (земельный участок) и *предикат* (даваемое ему определение) в дефиниции «земельный участок» налицо. Родовой признак – границы – присущ всем объектам землеустроительных и кадастровых

параметры и виды разрешенного использования которой, включая все то, что находится над и под ее поверхностью, определяется правилами землепользования и застройки и (или) иными нормативными правовыми актами (*Чаркин С.А.* Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория. М., 2012. С. 122). Однако и это («доктринальное», по словам автора) определение перегружено элементами из области градостроительных, а также природоресурсных отношений.

[3] *Апт Л.Ф.* Правовые дефиниции в законодательстве // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 301. В вопросе построения дефиниции Л.Ф Апт не самостоятелен. Материал им заимствован из книги: *Розенталь Д.Э. Джанджакова Е.В., Кабанова Н.П.* Справочник по правописанию, произношения, литературному редактированию. М., 1994. С. 362.

[4] До изменения редакции статьи пунктом 4 ст. 5 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений». Текст Закона опубликован в «Российской газете» 25 июля 2008 г., вступил в силу 24 октября 2008 г.

[5] См.: *Болтанова Е.С.* Основы правового регулирования застройки земель. М., 2014. С. 63.

[6] До введения в действие ФЗ 221-ФЗ применялись «Требования к документам о межевании, необходимым для постановки земельного участка на государственный кадастровый учет» (утв. Приказом Росземкадастра от 02.10.2002 г. № П/327. Документ опубликован не был). Документом о межевании для государственного кадастрового учета являлось *описание земельного участка* (п. 3 указанных Требований).

работ (другой вопрос, какие исключения в процессе их определения для тех или иных объектов установил законодатель). Что же касается видового отличия, то все объекты землеустроительных и кадастровых работ обладают качеством, характерным для понятия «земельный участок» – границами. Однако не у всех указанных объектов граница определена таким же образом, как у земельного участка, и как следствие для каждого из них подготавливается свой вид проектного документа, а их границы на местности закрепляются своими знаками.

Нам могут возразить, указав на то, что дефиниция «земельный участок» все же нуждается в доработке, является неполной, и сослаться на Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»[7] (далее – ФЗ № 221-ФЗ), Так, п. 3 ч. 1 ст. 7 по сути, уточняет часть вышеприведенного определения, говоря не просто о границах, а об «описании местоположения границ земельного участка», что подчеркивает особенности отражения сведений о земельном участке в государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН). В других случаях в этом же законе и других актах речь идет *о характерных точках границ земельного участка* (п. 7 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ), о *положении на местности характерных точек границы земельного участка*[8], о *проекции границ земельного участка* (п. 8 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ), об *уточнении границ земельного участка* или о *местоположении границ* (п. 9 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ). На наш взгляд, приведенные уточнения объясняются либо разными стадиями образования земельного участка и их документального отражения, либо видом кадастровых работ (образование земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности или уточнение границ существующего), либо точностью и методами определения координат характерных точек границ земельного участка. Наиболее общим элементом дефиниции, родовым понятием без которого не могут существовать ни характерные точки, ни проекции границ, все же являются «границы». Все остальные элементы, которые включают в понятие «земельный участок» отечественные ученые, это конкретизация его технических и юридических свойств.

Определившись с родовым понятием, мы можем предложить классификацию видов земельных участков с технической точки зрения. В зависимости от характера границ земельного участка можно выделить три его вида.

Первый – земельный участок, состоящий из одной части (участок имеет один контур, который полностью совпадает с его границами; часть земной поверхности в пределах этого контура и является земельным участком).[9] Таких участков – подавляющее большинство (среди них: приусадебные участки; участки под зданиями, строениями, сооружениями; полевые участки для ведения личного подсобного хозяйства)

---

[7] СЗ РФ. 2007.№ 31. ст. 4017.

[8] См. п. 2 Требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке (утв. Приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2012 г. № 518) (далее – Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

[9] Мы бы назвали это идеальной (или первичной) конструкцией земельного участка.

Второй вид – земельный участок, в состав которого входят несколько обособленных частей, не выходящих за пределы контура земельного участка; такой земельный участок называется единым землепользованием.[10] Едиными землепользованиями являются, например, участки в составе земель сельскохозяйственного назначения, которые были приватизированы в соответствии с Указом Президента от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР».[11]

Третий вид – многоконтурный земельный участок. Это часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с действующим законодательством и представляют собой несколько замкнутых контуров; каждый контур границы многоконтурного земельного участка отделяется от других контуров его границы иными земельными участками или землями (т.е. контуры границы многоконтурного земельного участка не имеют общих характерных точек границ).[12] Чаще всего многоконтурные участки образуются под линейными объектами и их частями.

Отсутствие накануне аграрных преобразований 90-х гг. каталогов координат точек границ подавляющего числа отведенных[13] ранее земельных участков, а также особенности формирования информационной базы государственного земельного кадастра (ГЗК) и Государственного реестра земель кадастрового района (ГРЗ КР) стали причиной появления «ранее учтенных земельных участков». К ним относились все участки, кадастровый учет которых был осуществлен (в «старой» терминологии – проведен) до вступления в силу Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», что должно было подчеркнуть непрерывность ведения ГЗК. Сведения об этих участках, полученные из документов, содержащихся в распоряжении земельных комитетов, включались в инвентаризационные описи, а из них – в ГЗК. Правообладатели и сами могли напрямую обращаться в орган кадастрового учета с заявлениями о включении сведений об их участках в ГЗК. В целом же инвентаризация сведений о ранее учтенных участках была неполной.[14] В настоящее время статья 45 Федерального закона № 221-ФЗ сохранила конструкцию «ранее учтенный земельный участок» как разновидность более общей конструкции – «ранее учтенного объекта недвижимости».[15]

---

[10] Такое определение вытекает из содержания абз. 5 п. 1 Письма Минэкономразвития от 12 сентября 2013 г. № Д23и-2729 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

[11] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №1. ст. 53.

[12] Письмо Минэкономразвития РФ от 22.12.2009 № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках». Документ опубликован не был // Доступ из СПС Консультант Плюс.

[13] Конструкция «отвод земельного участка» исчезла из законодательства как раз в период аграрных преобразований в связи с изменением правовой политики в области предоставления земельных участков на том или ином праве.

[14] См. подробное описание процедур составления описей: *Варламов А.А., Гальченко С.А.* Земельный кадастр. Т. 3. Государственные регистрация и учет земель. М., 2007. С. 229–242.

[15] Государственный кадастровый учет или государственный учет объектов недвижимости, в том числе технический учет, осуществленные в установленном законодательством порядке до дня вступления в силу настоящего Федерального закона или в переходный период его применения с учетом определенных статьей 43 настоящего Федерального закона

Можно выделить три подвида ранее учтенных земельных участков. Первый из них – ранее учтенные земельные участки, границы которых на местности не устанавливались. До настоящего времени они составляют значительную часть из всех известных ГКН земельных участков. Они не обладают всеми свойствами «земельного участка» (в понимании его в соответствии со ст. 11.1 ЗК РФ) из-за отсутствия *характерных точек границ и их местоположения*, не говоря уже о координатах этих точек. Местоположением каждого такого земельного участка является кадастровый квартал (т.е. какой-либо населенный пункт или часть населенного пункта, состоящего из нескольких кадастровых кварталов, или квартал в землях сельскохозяйственного назначения, а также квартал на межселенной территории). Технические свойства такого участка не позволяют в отношении него осуществлять определенные виды кадастровой деятельности (например, раздел; при этом возможен выдел участка из состава земель сельскохозяйственного назначения) и ограничивают его свойства как имущества.

Одновременно с «неотмежеванными» ранее учтенными земельными участками существует большое количество земельных участков, местоположение границ которых определялось (в «старой» терминологии – устанавливалось) на местности с привязкой к окружным границам населенных пунктов в системе координат 1963 г. (СК 63) или в условной системе координат. Подготовленные землеустроительные дела в отношении таких земельных участков передавались в райкомземы, а те впоследствии включали сведения об участках в инвентаризационную опись и уже из описи – в ГЗК. По не ясной причине (возможно из-за небрежности или нехватки времени) информация материалов межевания земельных участков с ранее установленными границами в ГЗК не вносилась, хотя в настоящее время входит в состав государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства. Специалистам из кадастрового органа необходимо было просто перевести данные о местоположении границ из одной системы координат в другую (при наличии связи между системами и ключей перехода, например из условной системы координат в систему координат какого-либо города), что являлось относительно простой задачей даже для начинающего инженера-землеустроителя.

Помимо указанных двух подвидов ранее учтенных земельных участков в настоящее время в ГКН внесены сведения о земельных участках с установленными уже после 2 января 2000 г. (т.е. после вступления в силу Закона № 28-ФЗ) и до 1 марта 2008 г. – (даты вступления в силу Закона 221-ФЗ – на местности границами, но со статусом «ранее учтенные». При этом в ГКН указывается «уточненная» площадь, сведения о которой, как известно, полу-

---

особенностей, признается юридически действительным, и такие объекты считаются объектами недвижимости, учтенными в соответствии с настоящим Федеральным законом (далее – ранее учтенные объекты недвижимости). При этом объекты недвижимости, государственный кадастровый учет или государственный учет, в том числе технический учет, которых не осуществлен, но права на которые зарегистрированы и не прекращены и которым присвоены органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, условные номера в порядке, установленном в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – объекты недвижимости с условными номерами), также считаются ранее учтенными объектами недвижимости (п. 1 ст. 45 Федерального закона № 221-ФЗ).

чают после определения на местности местоположения границ земельного участка. Статус в ГКН «ранее учтенных» не препятствует включению таких участков в гражданский оборот в качестве объектов аренды.

Не стоит особо удивляться существованию конструкции «ранее учтенный земельный участок», который прямо ни в ЗК РФ, ни тем более в ГК РФ не указывается. При этом сведения о таких земельных участках, как мы уже указывали, внесены в ГКН[16]. Все сказанное о «ранее учтенных земельных участках» отражает особенности проведения аграрной реформы в России, массового переоформления прав и приватизации земельных участков без должного землеустроительного сопровождения[17] и, наконец, сложности формирования государственного кадастра недвижимости. Мы все еще наблюдаем переходный период в земельных отношениях, который завершится постановкой на кадастровый учет, условно говоря, «последнего» ранее учтенного земельного участка.[18]

Земельному участку, помимо границ, присущи также другие технические характеристики. Среди них – замкнутость. Причем неважно, идет ли речь об участке, представляющем одну геометрическую форму или несколько. В последнем случае имеется в виду многоконтурный участок, состоящий из двух и более частей, которые расположены, например, в двух населенных пунктах или же разделены природными объектами (лесозащитными полосами, оврагами, водоемами). Части границ такого земельного участка не связаны общими поворотными точками. Конфигурация земельного участка – вид геометрической формы (в виде квадрата, прямоугольника, трапеции и т.д.).

Уникальной характеристикой земельного участка является также площадь, которая может быть физической или геодезической. Физическая площадь земельного участка представляет собой площадь земной поверхности в границах участка с учетом неровностей физической поверхности земли (склонов, оврагов, обрывов и т.д.), которые можно обмерить в натуре. Геодезическая площадь определяется по координатам углов поворота границы как проекция границы участка на плоскость геодезической системы координат, и именно геодезическая площадь указывается в кадастровых выписках, паспортах и кадастровых планах территории.

Необходимо указать и на делимость земельного участка. Абзац второй п. 6 ст. 6 ЗК РФ устанавливает, что делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, и каждая часть после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

---

[16] Ранее учтенным объектам недвижимости посвящена только ст. 45 Федерального закона № 221-ФЗ. При этом в статье 7 этого же закона «Состав сведений государственного кадастра недвижимости об объекте недвижимости» такие объекты не упоминаются вообще.

[17] Исключением можно было бы назвать массовую подготовку проектов землеустройства (перераспределения) земель колхозов и совхозов в 1992–1995 гг. Однако и здесь государство ограничилось выделением средств только на установление границ контуров сельхозугодий картометрическим методом (см.: *Савенко Г.В.* Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения. Научно-практическое пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2009. С. 32–37.

[18] Корректности ради следовало бы добавить «и переоформлением прав на «последний» земельный участок, а также приватизацией «последнего» земельного участка под «последним» созданным до вступления в силу ЗК РФ зданием, строением или сооружением».

В п. 3 ст. 36 ЗК РФ говорится о здании (помещении) на неделимом земельном участке. Само же понятие в законе отдельно не раскрывается. Свое мнение по поводу юридического содержания понятия высказал Конституционный Суд РФ: «…Неделимый земельный участок является одновременно и неделимым объектом как гражданских прав, так и земельных отношений, что, в частности, означает невозможность установления права собственности только лишь на его часть, – такой земельный участок выступает объектом прав в силу его особых природных свойств. На неделимый земельный участок как объект права двух или более лиц в силу его особых природных свойств допускается существование только общей собственности».[19]

Часть 4 ст. 41 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) устанавливает, что в случае если по инициативе правообладателей земельных участков осуществляется разделение земельного участка на несколько земельных участков, размеры образованных земельных участков не должны превышать предусмотренные градостроительным регламентом максимальные размеры земельных участков и не должны быть меньше предусмотренных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков.

На примере конструкций *«делимый земельный участок»* и *«неделимый земельный участок»* наглядно проявляются свойства земельного участка как объекта землеустройства и как объекта гражданских прав, которые не всегда зеркально отражаются друг в друге. Иначе говоря, земельный участок может при определенных условиях являться «преобразуемым объектом недвижимости». Технически участок может быть и разделен, однако правовой режим категории земель и вида разрешенного использования устанавливают юридические пределы его делимости (преобразуемости) и как следствие – невозможность поставить образованные земельные участки на кадастровый учет.

Земельный участок может прекратить свое существование. В этом случае, как и при разделе и объединении, проявляются одновременно его и технические, и юридические свойства.

От технических характеристик земельного участка перейдем к его *юридическим свойствам***.** Среди них укажем в первую очередь на *принадлежность земельного участка к той или иной категории* и *определенному виду разрешенного использования*, (один из принципов земельного законодательства – п/п. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), что определяет правовой режим его использования, т.е. виды деятельности правообладателя, ограничения и запреты.

ГК РФ в ст. 130 включает земельный участок в классификацию *недвижимых вещей*, а в статьях с 260 по 287 рассматривает его свойства в процессе гражданского оборота. В законодательстве о градостроительной деятельности «земельный участок» находится в тени других понятий, даже если следует в связке «земельный участок-объект капитального строительства». О раскрытии его юридических свойств можно говорить только в случаях изменения одного вида разрешенного использования земельного участка и

---

[19] Определение КС РФ от 21.02.2008 № 199-О-О «Об отказе в принятии жалобы гражданина Слободенюка Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 6 и пунктами 3 и 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

объекта капитального строительства на другой (ст. 37 ГрК РФ и статья 4.1. Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»). В остальном же, например при установлении предельных (минимальных и (или) максимальных размеров земельных участков, затрагивается техническая (землеустроительная) сторона (ст. 38 ГрК РФ).

Вернемся к понятию земельного участка, закрепленного в ст. 11.1. ЗК РФ, согласно которому важнейшим свойством земельного участка является наличие у него *границ*. Как заметила Е.С.Болтанова, «конкретный земельный участок относительно системы координат находится в строго определенном месте и не может быть перенесен на другое место».[20] Данное свойство, взятое как часть идеальной конструкции «земельный участок», позволяет не только отделить земельный участок от других природных и искусственных объектов, но и индивидуализировать его для целей гражданского оборота, когда собственник вправе им распоряжаться по собственному усмотрению. Однако некоторые исследователи указывают на сложность вопроса об установлении границ между земельным участком и, например, недрами, а также иными природными объектами. «Установление точной и универсальной границы между землей и недрами, – пишет С. А. Чаркин, – в ряде случаев бывает затруднительно, особенно когда имеет место выход на поверхность земли месторождений полезных ископаемых»[21].

Невозможность перенести земельный участок на другое место, а точнее, невозможность получить тот же самый каталог координат, «сдвинув» его в любую сторону, не работает в отношении «неотмежеванных» ранее учтенных земельных участков. В кадастровой деятельности является обычной практика, когда при уточнении местоположения границ (особенно в сельских населенных пунктах) ранее учтенный земельный участок «сдвигается» с сохранением конфигурации и площади к участкам других правообладателей или к земельным участкам общего пользования дабы избежать чересполосицы. Подобный «перенос» (или, говоря языком кадастровой деятельности, уточнение местоположения границ) возможен только в том случае, если, во-первых, все «смежные» земельные участки не имеют установленных на местности границ, и, во-вторых, акт согласования местоположения границ подпишут все «смежники», включая администрацию сельского поселения.

Необходимость массового «переноса» многих земельных участков в ближайшие годы видится просто неизбежной, если учесть информацию профессиональных картографов. Так, П.П. Лебедев приводит примеры недостатков подготовки и содержания документов по установлению территориальных зон и зон с особыми условиями использования для их кадастрового учета в шести муниципальных районах Тюменской области:

– пространственные расхождения топографических основ с планами земельных участков в среднем составляют 10 м, а максимальные – достигают 150 м;

– несоответствия границ на планах смежных земельных участков составляют более 50% общего количества смежных пар;

---

[20] *Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 25.

[21] *Чаркин А.С.* Указ. соч. С. 121.

– границы населенных пунктов на генеральных планах не соответствуют границам изображенных на планах установленных и учтенных в кадастре пограничных земельных участков.[22]

ЗК РФ, как мы уже отмечали, отсылает в вопросе о местоположении границ к федеральному законодательству. Однако до настоящего времени, как это не покажется странным, ни в одном федеральном законе нет легального определения «границы/местоположение границ земельного участка», как и нет подробного описании процедуры кадастровых работ по ее определению. Пункт 7 ст. 38 Федерального закона № 221-ФЗ в одном предложении раскрывает только то, как они устанавливаются. В законодательстве также отсутствует легальное определение такой важнейшей конструкции, как «смежный земельный участок». В п. 3.1. ст. 25 Федерального закона № 221-ФЗ он упоминается четыре раза в связи с «учетом изменений земельного участка в связи с уточнением части границ земельного участка, которая одновременно является частью границ других земельных участков (далее – смежные земельные участки)…». В п. 14 вышеуказанных требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка указывается, что смежные земельные участки имеют *общие характерные точки границ земельных участков*. При этом значительное число споров рассматривается в судах именно по искам собственников смежных земельных участков[23].

Приказ Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» (далее – Приказ от 24 ноября 2008 г. № 412), как видно из его наименования, отражает через межевой план результат определения местоположения границ земельного участка. В действительности же местоположение границ земельного участка определяется кадастровыми инженерами в соответствии с «Инструкцией по межеванию земель» (утв. 8 апреля 1996 г. Роскомземом) и Методическими рекомендациями по проведению межевания объектов землеустройства (утв. 17 февраля 2003 г. руководителем Федеральной службы земельного кадастра России С. И. Сай) в той части, которая не противоречит действующему законодательству. Новые требования к точности определения координат характерных точек утверждены в 2012 г. уже упоминавшимся нами Приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2012 № 518.

---

[22] *Лебедев П.П.* Географический подход к представлению и изучению ограничений прав на землю // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 9. С. 40–41.

[23] Как правило, это по преимуществу негаторные иски, главное требование которых, – устранение препятствий в пользовании земельным участком (требования демонтировать чужое строение или забор на своем земельном участке, убрать строительные материалы и т.д.). По этому вопросу мы бы отправили читателя к отточенным формулировкам К. И. Скловского (см.: *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве. 4-е изд., перераб., доп. М., С. 678–691), а также к коллективному труду российских судей «Гражданско-правовые способы защиты права собственности на недвижимость. Научно-практическое пособие по применению гражданского законодательства» (2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 137–145).

Понятие «земельный участок» и соотнесение его с другими смежными понятиями

Обратимся теперь к соотнесению понятия «земельный участок» с другими понятиями, что позволит нам завершить составления «реестра» существующих проблем.

Следует не отметить некоторую понятийную неточность в действующем земельном законодательстве. Так, пп. 1 п. 1 ст. 6 ЗК РФ относит к объектам земельных отношений наряду с земельными участками и их частями и землю как природный ресурс. Однако, если придерживаться представления о земле как об исходном природном объекте и природном ресурсе, то придется признать отсутствие принципиального отличия «земельного участка» и «земли», хотя это противоречит определению земельного участка как «части земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральным законом». Земля как таковая не может являться, по меньшей мере, объектом имущественных отношений и сделок вследствие отсутствия свойств, присущих индивидуально-определенной вещи. Тем не менее, законодатель использует не понятие «земля», а «земли» при раскрытии более широкого понятия «земельные отношения» – отношения по использованию и охране *земель* как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 3 ЗК РФ). И это несмотря на то, что в пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ говорится об отношениях по использованию и охране земли. В ЗК РФ таким образом мы не находим соотнесения на уровне четких юридических определений понятий «земля» и «земельный участок».

Рассмотрим теперь соотношение понятий «земельный участок» и «земли». В ст. 7 ЗК РФ перечисляются категории земель, которые являются частью «состава земель Российской Федерации». В то же время в п. 1 ст. 3 ЗК РФ в качестве объекта имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению указывает на земельные участки. Этим самым законодатель, как нам представляется, наделяет земли свойством оборотоспособности через земельные участки. Если следовать данной логике, то следовало бы признать, что земли – это совокупность земельных участков.

Общеизвестно, однако, что в состав земель входят как земельные участки, так и земли общего пользования, например дороги, доступ к которым должен обеспечиваться при образовании земельных участков. Из муниципальных *земель* происходит образование *земельных участков*. Как соотнести между собой содержание того и другого? Может быть, ответ кроется в том, что понятие «земли» включает в себя и «землю» как исходный природный ресурс и земельные участки как индивидуализированные части этого ресурса? Тогда пришлось бы признать, что понятие «земли» шире по объему, чем «земля». Однако это противоречит ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, где земля указана в числе «природных ресурсов» как «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». «Земли» в таком случае представляются больше категорий юридической и производной от всеобъемлющего понятия «земля», т.е. частным проявлением последней.

В самой Конституции РФ (ч. 2 ст. 9) мы находим объекты, которые наделяются свойствами земельного участка – «земля» и «другие природные ре-

сурсы». Такая же картина и в ч. 1 ст. 36: «граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю». Но разговор о собственности подразумевает не что иное, как имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению. Однако этими «оборотоспособными» свойствами наделяются только земельные участки.

При обращении к гл. 17 ГК РФ (ч. 1) уже в самом начале, в п. 1 ст. 260, можно прочитать что «право собственности на землю» раскрывается через способы распоряжения земельным участком. «Право собственности на землю», следуя логике пункта, вполне может заменить собой «право собственности на земельный участок». И это несмотря на то, что ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам относит только земельные участки и участки недр, исключая «землю». Следуя указанной логике, и допустив то, что предметом распоряжения (оборота) является земля, сможет ли заявитель зарегистрировать на нее право в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон 122-ФЗ)[24]. В итоге, несомненно, заявитель получит отказ по той причине, что государственная регистрация прав осуществляется только в отношении земельного участка (ст. 19, 25.2 Закона 122-ФЗ), права аренды на земельный участок (участок недр) или часть его (ст. 26 Закона 122-ФЗ), сервитута в отношении части земельного участка или всего земельного участка (п. 2 ст. 27 Закона 122-ФЗ). Наконец ст. 30.1 указанного Федерального закона и по своему названию («Государственная регистрация права собственности на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю»), и по содержанию указывает на то, что земля не может быть предметом распоряжения и объектом регистрации.

Соотнося между собой понятия «земли» и «земельный участок», вернемся еще раз к ЗК РФ, к его понятийному аппарату. В ст. 9, 10 и 11 ЗК РФ о полномочиях в области земельных отношений речь идет также и о «резервировании земель», и об «изъятии земельных участков». Из п. 2 ст. 56.1 ЗК РФ следует, что под «резервированием земель» подразумевается «ограничение права собственности и иных вещных прав на земельные участки». Создается впечатление, что законодатель под «землями» как будто понимает совокупность «земельных участков» или даже ставит между ними знак равенства.

Статья 49 ЗК РФ посвящена целиком изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Ни в одном случае изъятия не идет речь о «землях». Из этого следовало бы сделать вывод, что «земли» и «земельные участки» не тождественны, и «земли», как может показаться, есть совокупность земельных участков. В подтверждение такого заключения можно было бы сослаться на п. 1 ст. 85: «в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки…», а также и на п. 12 ст. 85, в котором говорится о земельных участках общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами. В ч. 2 ст. 26 ФЗ 221-ФЗ указывается проход или проезд от земельных участков общего пользования к

[24] СЗ РФ. 1997. № 30. ст. 3594.

образуемому или изменяемому земельному участку. Однако о вхождении понятия «земельные участки» в «земли» как об определяющем начале в данном случае можно было бы говорить только тогда, когда площади, улицы, проезды и т.д. существовали как объект, определение которого приведено в ст. 11.1 ЗК РФ, т.е. как земельный участок. Но объекты (назовем их так) общего пользования в составе земель населенных пунктов образовывались в последние двадцать лет и даже в более ранний период не по принципу «сформирован земельный участок – возник объект общего пользования/земельный участок общего пользования», а по принципу «(раз) за пределами застроенных территорий, жилых и производственных зон (значит) – объекты общего пользования».

Таким образом, у нас имеются достаточные основания утверждать о несогласованности на данный момент понятийного аппарата законодательства о земельных отношениях и градостроительной деятельности (в той части, которая связана со статусом земельных участков), о произвольной подмене узкого понятия «земельный участок» более широкими понятиями, не обладающими свойствами земельного участка. Возможно, законодателю следовало бы доработать правовые конструкции «природные ресурсы», «земля», «земли»[25], «территория», «территориальная зона» и соотнести их с понятием «земельный участок».

[25] Нельзя также не отметить, что в современном законодательстве нет четких указаний по установлению границы поселений и населенных пунктов (т.е. «земли») в документах территориального планирования; отсутствует методика установления границ населенных пунктов. В особенности это касается районов Крайнего Севера (см. об этом подробнее: *Попова О.О.* Экономическое обоснование установления границ населенных пунктов в схемах территориального планирования муниципального района в условиях Крайнего Севера. Автореф. дисс… канд. экон. наук. М., 2013).

Образование земельного участка: кадастровые работы и юридическая составляющая[26]

Согласно п. 1 ст. 11.2. ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Если раздел, объединение, перераспределение и выдел осуществляются в отношении существующего земельного участка, то в случае с государственной или муниципальной собственностью образование происходит из земель как совокупности земельных участков и территорий, у которых нет свойств земельного участка. Причем только три способа образования – раздел, объединение и перераспределение – применяются в отношении государственной или муниципальной собственности и прямо перечислены в законодательстве. Вообще же образование земельных участков из таких земель – этап, предшествующий включению их в гражданский оборот; образованный земельный участок не сразу становится объектом такого оборота из-за необходимости прохождения определенных процедур, предваряющих его образование, постановку на кадастровый учет[27] и предоставление его на том или ином праве.

В связи с разделом, объединением и перераспределением земельных участков они прекращают свое существование в техническом и юридическом смыслах, и вместо них возникают новые земельные участки. Земельному участку или участкам, в отношении которых осуществлялись кадастровые работы, в ГКН присваивается статус «архивных» (т.е. существовавших ранее). Кадастровый номер «архивного» земельного участка указывается в

---

[26] Новым правилам образования и изменения границ посвящена большая по объему статья (по сути – комментарий к главе I[1] ЗК РФ) М.Ю. Тихомирова, которая доступна в СПС КонсультантПлюс. (см.: *Тихомиров М.Ю.* Земельные участки. Новые правила образования и изменения границ. Второе издание, переработанное и дополненное // СПС КонсультантПлюс. Не имея возможности подробно вдаваться в ее разбор, выскажем некоторые свои замечания. Во-первых, автор сосредоточен по преимуществу на юридических аспектах образования земельных участков и регистрации прав на них, что довольно часто уводит его от основного вопроса. Во-вторых, в своей работе М.Ю.Тихомиров говорит о «проведении землеустройства», причем независимо от того, является ли объектом межевания земельный участок (или его часть) или объект землеустройства (территория: субъекта РФ, муниципального образования или населенного пункта; территориальная зона; зоны с особым использованием территорий). Не следует забывать, что межевание земельного участка как объекта кадастрового учета и межевание объектов землеустройства (описание местоположения и (или) установление на местности границ объектов землеустройства) существенно отличаются и по содержанию работ, и по видам документации (об этом см. подробнее: *Волков С.Н.* Землеустройство. М., 2013. С. 661–686). В-третьих, М.Ю.Тихомиров обходит вниманием проблемы, которые возникают в процессе кадастровой деятельности по образованию земельных участков, нарисовав идеальную картину этой деятельности. В-четвертых, в некоторых случаях, обращаясь к проблеме определения границ, например, лесных участков, М.Ю. Тихомиров не раскрывает до конца специфику определения их границ и закрепления на местности, и то, почему федеральный законодатель устанавливает исключение из общего правила в этом вопросе. Тем не менее, подчеркнем важность работы М.Ю. Тихомирова для систематизации заложенных законодателем конструкций по образованию земельных участков.

[27] Кратко, но емко, это отметила Е.С. Болтанова: земельный участок обособляется от иных объектов в процессе осуществления его межевания, когда проведены работы по определению его границ с координатами характерных точек, и его кадастрового учета (*Болтанова Е.С.* Указ. соч. С. 58).

сведениях из ГКН об образованном участке в качестве «предыдущего кадастрового номера», что подтверждает преемственность этих объектов недвижимости.

Иначе складывается судьба земельного участка, из которого происходит выдел другого земельного участка в счет земельной доли: он сохраняется в измененных границах и с измененной площадью под своим кадастровым номером. В сведениях из ГКН о выделенном участке в качестве «предыдущего кадастрового номера» указывается номер измененного и существующего земельного участка.

По отношению к искусственным земельным участкам законодатель использует термин не «образование», а «создание» (ст. 11.1 и п. 1.1 ст. 11.2 ЗК РФ). Это подчеркивает техническое различие между образованием земельного участка на уже существующей поверхности земли и созданием такой поверхности искусственным путем как предварительного условия образования земельного участка на водных объектах, находящихся в федеральной собственности для целей строительства на них зданий, сооружений и (или) их комплексного освоения в целях строительства[28]. Если образование «обычного» земельного участка происходит вследствие решения собственника (нескольких собственников), распоряжения публичного образования (решения «распорядителя») или на основании решения суда, то искусственный земельный участок создается на основании договора между публичным образованием и, по сути, инвестором (ст. 7 Федерального закона от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ).

Для искусственных земельных участков ст. 25.1. Федерального закона 221-ФЗ установлены и отдельные правила кадастрового учета. В дополнение к межевому плану заявитель представляет документацию по планировке территории в планируемых границах искусственного земельного участка, копию разрешения на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию и копию решения о создании искусственного земельного участка (пп. 2, 3 и 5 ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона 221-ФЗ).

Тот или иной (иногда как единственно возможный) способ образования земельного участка как объекта гражданского оборота зависит либо от целей, которые ставят перед собой его участники, либо от его технических характеристик, либо от юридических свойств самого земельного участка. Соответственно различаются состав сведений и документов о преобразуемых земельных участках или о землях, содержание межевого плана, юридические основания для его подготовки (и заключение кадастрового инженера в составе межевого плана), кадастрового учета и государственной регистрации прав на образованные земельные участки. Например, юридические свойства земельного участка, находящегося в долевой собственности, предопределяют образование из него другого земельного участка только путем выдела в счет земельной доли, даже если все его сособственники *де-факто*

---

[28] ст. 1 Федерального закона от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках», созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». По мнению Кирилловых А.А., с технической точки зрения и сам процесс создания искусственного земельного участка следует считать строительством (см.: *Кирилловых А.А.* Правовой режим искусственных земельных участков // Юрист. 2011. № 18. С. 15).

осуществляют его раздел между собой. Кроме этого не допускается выдел из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Исключительно в виде выдела в счет земельной доли происходит образование земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, если число участников долевой собственности превышает 5 человек (абз. 1 п. 1 ст. 12, ст. 13 и 13.1 Федерального закона 101-ФЗ).

Общий юридический принцип образования всех земельных участков установлен пунктом 3 ст. 11.2. ЗК РФ: целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Таким исключением, как нам представляется, является создание искусственного земельного участка, категория и вид разрешенного использования которого зависят исключительно от цели его образования.

Приведем примеры, когда технические характеристики земельного участка определяют способ образования других земельных участков. Так, перераспределить можно только *смежные* земельные участки, поскольку следствием перераспределения является образование других *смежных* же участков. Также только в отношении *смежных* земельных участков возможны действия по их объединению.

Кратко охарактеризуем теперь особенности каждого из способов образования земельных участков.

Раздел земельного участка, возможно, самый распространенный способ образования новых земельных участков для категории «земли населенных пунктов» и земель сельскохозяйственного назначения. При разделе земельного участка образуются несколько земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование, за исключением случаев, указанных в п. 1 ст. 11.4. ЗК РФ. В результате раздела исходного земельного участка может быть образован и многоконтурный земельный участок[29]. В ГКН для каждого из образованных земельных участков в качестве «предыдущего кадастрового номера» указывается номер «архивного» земельного участка.

Если говорить о физических лицах, то необходимость раздела возникает часто по решению наследников или по решению собственника для совершения сделки (например, для продажи).

Раздел земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности[30], связан с переходом права собственности на здание или сооружение к гражданину, индивидуальному предпринимателю

---

[29] См.: Письмо Минэкономразвития РФ от 22.12.2009 г. № 22409–ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках». Документ опубликован не был // Доступ из СПС Консультант Плюс.

[30] По вопросу об образовании земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, мы бы рекомендовали обратиться к работе М.Ю.Тихомирова (см. *Тихомиров М.Ю.* Земельные участки. Новые правила образования и изменения границ. Второе изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс.

или юридическому лицу, когда на одном участке находятся объекты недвижимости, принадлежащие разным собственникам. Как правило, ранее (еще с советской эпохи) это были участки под производственными комплексами – заводами, фабриками, мясокомбинатами и др. В настоящее время нередко такой земельный участок поставлен на кадастровый учет органами местного самоуправления, однако собственники зданий или сооружений на нем находятся *фактически*, являясь *фактическими пользователями* его частей (не сформированных как часть целого!).

Разделить возможно и многоконтурный земельный участок (т.е. две или более его части). Образовавшиеся вследствие этого новые земельные участки, во-первых, не будут являться смежными и, во-вторых, они могут находиться даже в разных кварталах (в крупном населенном пункте, территория которого разбита на два и более кварталов).

Что же касается искусственного земельного участка, то ни в ст. 11.4 ЗК РФ, ни в Федеральном законе от 19.07.2011 № 246-ФЗ мы не найдем положений о порядке его раздела или отсылок к другим нормативным актам как и по вопросу о минимальных размерах земельных участков, которые могут образоваться вследствие такого раздела. Если мы обратимся к п. 1 ст. 11.4 ЗК РФ, то увидим, что разделяемый земельный участок прекращает свое существование, за исключением случаев, указанных в пунктах 4 и 6 этой же статьи, и случаев, предусмотренных другими федеральными законами. Пункт 6 ст. 11.4 ЗК РФ предусматривает сохранение разделяемого земельного участка в измененных границах, если он находится в государственной или муниципальной собственности. Статья 13 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ предусматривает как собственность публичных образований, так и физических и юридических лиц. Можно было бы предположить, что в зависимости от статуса правообладателя разделяемый земельный участок может либо сохраниться в измененных границах, либо прекратить свое существование. Однако такая альтернативность противоречит технической природе искусственного земельного участка, который создается в соответствии с проектной документацией и вводится в эксплуатацию, в том числе с конкретным построенным на нем объектом капитального строительства (ч. 5 ст. 10, ч. 1, 2 и 3 ст. 12 Федерального закона от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ). Если с технической точки зрения в проектную документацию уже после ввода в эксплуатацию можно внести изменения, которые не повлекут за собой необратимые конструктивные изменения для такого земельного участка, то разделить *фактически* искусственный земельный участок вполне возможно. При этом он, во-первых, не прекращает свое существование независимо от статуса правообладателя. Во-вторых, сам раздел будет, скорее всего, осуществляться в виде изменений планировки территории в порядке, установленном ГрК РФ и без подготовки межевого плана. Ст. 4 ГрК РФ закрепляет, что к отношениям, связанным с созданием искусственных земельных участков, применяется законодательство о градостроительной деятельности с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об искусственных земельных участках».

Объединение. При объединении смежных земельных участков образуется один земельный участок, и существование таких смежных земельных участков прекращается (п. 1 ст. 11.6. ЗК РФ). Прекращают свое существование и

смежная граница, общие для обоих участков поворотные точки этой границы. В то же самое время поворотные точки «внешних» границ (т.е. частей границ, которые не имели общих для обоих участков поворотных точек) каждого из земельных участков теперь определяют местоположение границ вновь образованного земельного участка. Многоконтурные земельные участки не могут быть образованы в результате объединения земельных участков, не имеющих общих границ (частей границ). Поставленный на государственный кадастровый учет многоконтурный земельный участок либо ранее учтенное единое землепользование могут быть источником образования новых земельных участков. В данном случае многоконтурный земельный участок либо ранее учтенное единое землепользование могут быть объединены с другим земельным участком, в том числе многоконтурным, при условии, что такие земельные участки по одному или более контуров их границ являются смежными. В результате указанных объединений может быть образован новый многоконтурный земельный участок либо (если в результате объединения будет утрачен признак многоконтурности границы) обычный земельный участок, а существование исходных земельных участков (включая исходный многоконтурный земельный участок либо ранее учтенное единое землепользование) прекращено с даты государственной регистрации прав на образуемые земельные участки[31].

Так как «неотмежеванные» ранее учтенные земельные участки не имеют ни границ, ни общих поворотных точек, то и объединить их невозможно.

Выдел земельного участка осуществляется в случае выдела доли или долей из земельного участка, находящегося в долевой собственности. При выделе земельного участка образуются один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок) (п. 1 ст. 11.5 ЗК РФ). Участник долевой собственности вправе требовать выдела своей доли из земельного участка по правилам, которые установлены ст. 252 ГК РФ.

В отношении такой категории земель, как земли сельскохозяйственного назначения, действует в силу прямого указания в п. 3 ст. 11.5. ЗК РФ особый порядок выдела, который установлен ст. 13 и 13.1. Федерального закона № 101-ФЗ: собственник земельной доли, размер которой может колебаться в среднем от одного гектара до десяти гектаров, обязан согласовать размер и местоположение границ образуемого земельного участка. С этой целью закон предусмотрел подготовку специального землеустроительного документа – проекта межевания. Земельный участок образуется путем выдела в счет земельной доли (долей) либо на основании решения общего собрания участников долевой собственности, либо путем согласования проекта межевания земельного участка (фактически – согласования размера и местоположения границ земельного участка). Извещение о необходимости согласования проекта межевания земельного участка направляется участникам долевой

---

[31] См.: Письмо Минэкономразвития РФ от 22.12.2009 г. № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках». Документ опубликован не был // Доступ из СПС Консультант Плюс.

собственности или опубликовывается в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации.

При выделе земельного участка из многоконтурного земельного участка одновременно могут быть образованы один или несколько многоконтурных земельных участков и (или) один или несколько обычных земельных участков. При этом многоконтурный земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах[32]. В настоящее время способ образования многоконтурного участка посредством выдела в счет земельной доли иногда используется для образования земельного участка под зданиями, строениями и сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Перераспределение земельных участков – один из редких в настоящее время способов образования земельных участков. К нему прибегают, в основном в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и значительно реже – крупных сельскохозяйственных предприятий или агрохолдингов. Юридическое основание перераспределения – в данном случае решение собственника земельных участков. При перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается (п. 1 ст. 11.7 ЗК РФ). Перераспределяться могут только земельные участки, поставленные на кадастровый учет. По чисто технической причине невозможно перераспределить «неотмежеванные» ранее учтенные земельные участки, так как у таких преобразуемых земельных участков отсутствуют местоположение границ характерных точек и как следствие – общие характерные точки границ.

Для граждан и юридических лиц, если они выбирают последний способ образования земельного участка, юридическим основанием перераспределения является соглашение между собственниками всех перераспределяемых земельных участков. Одно из условий соглашения – согласие сторон на изменение площади их участков, которое происходит в результате перераспределения. Необходимо также иметь в виду, что перераспределение – вторичный способ образования земельного участка; ему предшествует первичное образование перераспределяемых участков.

Перераспределение может быть осуществлено как между несколькими смежными многоконтурными земельными участками, так и между несколькими смежными многоконтурными земельными участками и обычными земельными участками. В результате такого перераспределения может быть образовано несколько других многоконтурных земельных участков и (или) обычных земельных участков, а существование исходных земельных участков прекращено с даты государственной регистрации прав на образуемые земельные участки. Обязательным условием осуществления перераспределения является наличие у исходных земельных участков смежных границ.

---

[32] См.: Письмо Минэкономразвития РФ от 22.12.2009 г. № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках». Документ опубликован не был // Доступ из СПС Консультант Плюс.

Подготовка проектов перераспределения земель (разновидности проекта территориального землеустройства) в массовом порядке осуществлялась в Российской Федерации в период проведения аграрной реформы в 1992–1995 гг. в соответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»[33]. Без них невозможно было возникновение общей долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения почти у 12 млн граждан[34]. Проект перераспределения земель предназначался для следующих целей:

– определение (уточнение) размера земельной доли, которой наделяется каждый указанный в приложении к проекту перераспределения гражданин;

– составление схемы раздела сельскохозяйственных угодий, передаваемых в общую долевую собственность совокупности граждан с передачей «лишних» земель в районный фонд перераспределения.

Проект перераспределения включал в себя значительное число текстовой информации, а также плановый материал (карту) по землепользованию. Его утверждение главой администрации района являлось одновременно и моментом возникновения права общей долевой собственности на земельные доли у граждан.

Перераспределение земель в настоящее время как способ образования земельного участка не имеет ничего общего с проектами перераспределения 90-х гг. XX века. В первом случае перераспределяются земельные участки, принадлежащие либо одному, либо нескольким собственникам (по преимуществу – частным лицам). Во втором же случае перераспределению подлежали земли, которыми колхозы и совхозы пользовались на праве постоянного (бессрочного) пользования; само перераспределение свелось к прекращению такого права и к передаче земельных участков новым собственникам – физическим лицам. Если в первом случае для случаев перераспределения земель подготавливается обычный межевой план, то во втором случае – специальный документ – проект землеустройства.

В соответствии с п. 3 ст. 11.7 ЗК РФ перераспределение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между их собственниками и (или) между собственниками земельных участков – физическими или юридическими лицами не допускается, за исключением случаев:

– перераспределения таких земельных участков в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории;

– образования земельных участков для размещения объектов капитального строительства.

Как мы видим, специфика указанного перераспределения связана в основном с реализацией инвестиционных проектов по (многоэтажной) застройке земельных участков.

---

[33] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. ст. 53.

[34] Данная цифра приводится в Указе Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» // СЗ РФ. 1996. № 11. ст. 1026.

Многообразие способов образования земельных участков, несмотря на значительный удельный вес кадастровых, а также землеустроительных мероприятий, проистекает из их юридических свойств. Когда говорят о «способе образования», то подразумевают реализацию одной из прямо предусмотренных законодателем юридических конструкций, через которую земельный участок возникает как объект земельных (а шире – и имущественных) отношений. Все существующие конструкции в земельном законодательстве жестко связаны с такими абстракциями, как «категория земель» и «вид разрешенного использования».

Возникновение и прекращение прав на земельные участки

Общие основания приобретения права собственности на земельные участки как объекта гражданского оборота указаны в п. 2 ст. 218 ГК РФ. Так, право собственности на имущество, которое имеет собственник, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества. В случае смерти гражданина право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит по наследству к другим лицам в соответствии с завещанием или законом. В случае реорганизации юридического лица право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит к юридическим лицам – правопреемникам реорганизованного юридического лица. Пункт 3 ст. 218 ГК РФ предусматривает возникновение прав на бесхозяйную вещь. Граждане и юридические лица могут приобрести право собственности на земельный участок как на бесхозяйную вещь по правилам статьи 225 ГК РФ.

Естественно, что не все приведенные выше основания применимы к публичным образованиям. И напротив, действующее законодательство устанавливает для Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления отдельные основания возникновения права собственности на землю.

Основанием возникновения других видов права на земельные участки – постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, аренды, сервитута и безвозмездного срочного пользования – являются гражданское законодательство и федеральные законы (ч. 1 ст. 25 ЗК РФ).

Совершенно особое место в процессе изменения форм собственности занимает в новейшей истории России такой способ возникновения ее права на земельные участки, как приватизация, которая в настоящее время основывается на общем принципе государственного регулирования приватизации земли (абз. второй п. 11 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ). ГК РФ в статье 217 регулирование приватизации целиком возлагает на законы о приватизации государственного и муниципального имущества.

Разработка частных принципов приватизации земельных участков в конкретный период и для решения конкретных задач отталкивалась (как это нам видится при анализе внутреннего содержания процессов) от необходимости передать в частную собственность земельные участки определенной

категории или предоставить возможность конкретной группе лиц, у которых возникло ранее право собственности на здания, строения, сооружения, выкупить земельные участки с указанными объектами недвижимости. Действующая конструкция приватизации появилась в праве только после принятия Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»[35]. В ст. 1 этого закона под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. До этого же в отношении, например, земель сельскохозяйственного назначения, действовал принцип безвозмездности передачи имущества гражданам, а сам процесс являлся не реализацией общих отраслевых принципов, а реализацией воли Президента РФ через соответствующие Указы.

За последние 20 лет можно выделить две волны приватизации земельных участков. По времени первой явилась приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения бывших колхозов и совхозов, которая активно осуществлялась в Российской Федерации, как мы указывали выше, в начальный период проведения аграрной реформы в 1992–1995 гг.[36]

В ходе второй волны приватизации связывается с введением в действие ЗК РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ и Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ. В силу Федерального закона в соответствии с ч. 1 ст. 36 ЗК РФ осуществляется приватизация земельных участков гражданами и юридическими лицами – собственниками зданий, строений, сооружений, которые расположены на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, имеют исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды. Что же касается границ и размеров таких земельных участков, то они определяются с учетом фактически используемой площади земельного участка в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства (ч. 7 ст. 36 ЗК РФ). Такая общая формулировка, к сожалению, провоцирует частые споры с органами местного самоуправления и обжалование их решений. Законом может быть установлен запрет на приватизацию земельных участков определенного вида разрешенного использования. Так, например, приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами (абз. 2 п. 4 ст. 1 Закона 101-ФЗ). Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков также не подлежат приватизации (ч. 6 ст. 95).

Самостоятельное значение наряду с приватизацией в строгом юридическом смысле слова имеет предоставление с 2006 г. в собственность земельных участков садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, получившим

---

[35] СЗ РФ. 28.01.2002. № 4. ст. 251.

[36] См. подробнее: *Ялбулганов А.А.* Правовое регулирование приватизации земельных участков // Реформы и право. 2012. № 2. С. 40–47.

такие земельные участки из земель, находившихся в государственной или муниципальной собственности, а также земельных участков для личного подсобного хозяйства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства с видами права «пожизненное наследуемое владение» или «постоянное (бессрочное) пользование», а также без определенного вида права. Начало процессу было положено Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»[37]. Согласно правилу п. 1 ст. 28 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» предоставление в собственность земельных участков осуществляется без проведения торгов за плату или бесплатно в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ. В отношении всех перечисленных выше участков установлено общее правило, согласно которому принятие решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется (абз. четвертый п. 9.1 ст. 3 Закона № 137-ФЗ). Этим правилом, на наш взгляд, законодатель освободил федеральные суды от многочисленных и затяжных судебных разбирательств между гражданами и органами местного самоуправления.

Отдельно следует сказать о возникновении прав на земельные участки у публичных образований. Российская Федерация, субъекты РФ и органы местного самоуправления, если речь заходит о праве собственности на земельные участки, находятся в своеобразном положении в сравнении с другими субъектами земельных отношений. В их собственности находятся земельные участки, которые приобретены по основаниям, с одной стороны, предусмотренным гражданским законодательством (абз. 3 п. 1, ст. 17; абз. 3 п. 1 ст. 18 и абз. 3 п. 1 ст. 19 ЗК РФ), а с другой стороны – с ним не связанными. Среди последних – признание права собственности публичного образования законами или разграничение государственной собственности на землю (абз. 1 и 2 п. 1, ст. 17; абз. 1 и 2 п. 1 ст. 18 и абз. 1 и 2 п. 1 ст. 19 ЗК РФ). Полное разграничение государственной собственности на землю до настоящего времени не осуществлено, оставаясь теоретической конструкцией и делом будущего.

Что же касается признания права собственности публичного образования на земельные участки законами, то обращает на себя внимание понятийное несоответствие в главе III ЗК РФ между ст. 16 и ст. 17–19. Приведем содержание п. 1 ст. 16: «государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований». Как уже отмечалось, исследуя понятие «земельный участок», природу земельного участка и его свойства, способы его образования, гражданам и юридическим лицам на том или ином праве, включая право собственности, могут принадлежать исключительно земельные участки. Принимая это во внимание, следует либо признать провозглашенную в п. 1 ст. 16

[37] В Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в частности, ст. 25.2 и 25.3); в Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (особенно в ст. 28); в статью 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

ЗК РФ презумпцию бессмыслицей, логической ошибкой, либо допустить ее использование только в отношении муниципальных образований. На наш взгляд, следует склоняться к первому варианту, так как полагаем, что законодатель на самом деле имел в виду не «землю», а «земельные участки».

Яркой иллюстрацией признания права собственности публичного образования на земельный участок в силу закона является положение п. 1.1. ст. 19 ЗК РФ: если иное не предусмотрено другими федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения, либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

Не совсем ясно, к какому основанию возникновения права собственности отнести безвозмездную передачу земельных участков от одного публичного образования другому в целях их предоставления гражданам бесплатно (п. 5 ст. 19 ЗК РФ). Не исключаем, что такое основание имеет сложный состав и представляет собой комбинацию норм различных отраслей права.

Конструкция приобретения права собственности на земельный участок как на бесхозяйную вещь по правилам статьи 225 ГК РФ не может применяться Российской Федерацией и ее субъектами. В Российской Федерации земельный участок не может не иметь собственника, поскольку в ст. 214 ГК РФ закреплена презумпция, согласно которой земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Трудно себе представить государственный орган власти в качестве истца, который просит суд признать за ним право собственности на имущество, которое принадлежит ему в силу прямого указания закона. Обращает на себя внимание еще одно понятийное несоответствие – «земельный участок» как бесхозяйное имущество и «земля» в ст. 214 ГК РФ в рамках уже института приобретательной давности.[38]

Поговорим теперь о принудительном отчуждении у граждан и юридических лиц земельных участков в собственность публичных образований. В этом вопросе публичные образования основываются на принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (п. 11 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ). Для каждого из видов отчуждения установлены свои основания и порядок.

Изъятие земельных участков за выкуп для государственных или муниципальных нужд или их реквизиция – отчуждение возмездное, не обусловлен-

---

[38] Не вызывает никаких сомнений, что земля с юридической точки зрения не может быть бесхозяйной, не может быть принята на учет в качестве бесхозяйного недвижимого имущества в соответствии с «Положением о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17.09.2003 г. № 580» (СЗ РФ. 2003. № 38. Ст. 3668; 2004. № 47. Ст. 4652). В противном случае подавляющую часть территории Российской Федерации пришлось бы признать бесхозяйной.

ное совершением собственником правонарушений. Принцип возмездности закреплен ч. 3 ст. 35 Конституции РФ: принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Изъятие, согласно ст. 49 ЗК РФ, предусмотрено для случаев выполнения международных обязательств Российской Федерации, в связи с предстоящим размещением объектов государственного или муниципального значения, иных обстоятельств в установленных законами случаях.

Примером выполнения международных обязательств служат мероприятия по организации XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи. Вопросы изъятия в связи с этим земельных участков помимо правил ЗК РФ регулируются еще и Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно подп. 1 п. 1 ст. 15 указанного закона в период с 1 января 2008 г. до 1 января 2014 г. на территории Краснодарского края допускаются: изъятие земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов и предоставление в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, земельных участков и жилых помещений взамен изымаемых.

В случае, если земельные участки, предназначенные для размещения олимпийских объектов, находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены гражданам или юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, за исключением государственных или муниципальных унитарных предприятий и государственных или муниципальных учреждений, на праве пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования, аренды, их изъятие для размещения олимпийских объектов, осуществляется путем прекращения этих прав (п. 2 ст. 15).

В качестве еще одного примера выполнения международных обязательств Российской Федерацией назовем проведение форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г. и изъятие в связи с этим участков сельскохозяйственного назначения. ст. 18 Федерального закона от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 6 Закона ФЗ-101 даже введен новый пункт 2.1 с отсылочной нормой к указанному закону, точнее к его ст. 6 «Особенности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для размещения необходимых для проведения саммита объектов».

Чаще всего с изъятием земельных участков путем выкупа граждане сталкиваются в связи с предстоящим размещением объектов государственного

или муниципального значения, например прокладки автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального местного назначения. По этому вопросу в 2008 г. свою позицию изложил Конституционный Суд РФ, разъясняя право органов местного самоуправления изымать путем выкупа у собственников земельные участки для размещения автомобильных дорог тем, что, обеспечивая решение вопросов местного значения, они действуют в интересах населения муниципального образования и одновременно, будучи частью системы органов публичной власти, осуществляют конституционные функции государства[39].

В практике встречаются и редкие случаи, когда сами собственники земельных участков требуют в судебном порядке изъять путем выкупа принадлежащие им на праве собственности земельные участки для нужд Российской Федерации в связи со строительством автомобильной дороги.

Такое основание для изъятия земельных участков, как «иные обстоятельства в установленных законами случаях» можно связать, например, с земельными участками, занятыми природными комплексами и объектами, которые объявлены в установленном порядке памятниками природы (п. 10 ст. 95 ЗК РФ) или случаями изъятия из оборота земельных участков из состава земель лечебно-оздоровительных местностей в границах первой зоны санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов (п. 3 ст. 96 ЗК РФ).

К «обстоятельствам в установленных законами случаях» следует отнести и отчуждение земельного участка, например, из состава земель сельскохозяйственного назначения по инициативе публичных образований в связи с его ненадлежащим использованием или использованием не по целевому назначению. Отчуждение в таком случае представляет собой санкцию за совершение правонарушения и основывается на общих и специальных принципах: земли сельскохозяйственного назначения – природный ресурс, который используется в качестве средства производства в сельском хозяйстве (п. 1 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ); приоритет сохранения особо ценных земель (п. 6 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ); сохранение целевого назначения земельных участков (Закон 101-ФЗ). Помимо общих положений ЗК РФ к таким отношениям применяются и правила специальных законов. В ст. 6 Закона ФЗ-101 перечисляются основания принудительного изъятия и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Устанавливаются два основания: первое, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки (п. 3 ст. 6 Закона 101-ФЗ); второе – если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок последний не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сель-

---

[39] Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 435-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав» абз. 10 п./п. 2 п. 1 ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2008. № 20 (специальный выпуск).

скохозяйственным производством деятельности (п. 4 ст. 6 Закона 101-ФЗ).[40] Признаки неиспользования установлены Правительством РФ.[41] Среди них – на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы; на сенокосах не производится сенокошение; залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 процентов площади земельного участка, а на других видах угодий – 30 процентов площади земельного участка. При наступлении обстоятельств, указанных в п. 3 ст. 6 Закона 101-ФЗ, после выездного контроля специалистов Россреестра и привлечения к административному наказанию и вынесения предупреждения, в случае неустранения правонарушения процедура изъятия не связана со сроком неиспользования земельного участка и может завершиться по инициативе органа исполнительной власти субъекта РФ обращением в суд.

Введение специальных правил изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения связано, на наш взгляд, с тем, что в последние 10 лет значительная часть таких участков перешла в собственность физических и юридических лиц, которые не занимаются производством сельскохозяйственной продукции. Основной их целью является изменение вида разрешенного использования таких участков с вида «для производства сельхозпродукции» на виды «для ведения дачного хозяйства», «для ведения личного подсобного хозяйства», «садоводства и огородничества» для строительства жилых домов или включения участков в границы населенного пункта.

Реквизиция отличается от изъятия путем выкупа тем, что при обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть изъят у его собственника, а после прекращения их действия собственнику либо возвращается реквизированный земельный участок, либо собственнику возмещается его собственность (ст. 51 ЗК РФ).

Таким образом, на процесс возникновения, изменения и прекращения прав на земельный участок влияют и двойственная природа земельного участка (он и природный объект, и правовая абстракция), и конкретно-исторические условия эпохи земельных реформ. Для переходного периода, когда процесс формирования частного землевладения не завершен, значителен удельный вес административных способов возникновения прав на земельные участки, которые иногда комбинируются с частноправовыми способами. За пределами сферы гражданского оборота находится принудительное отчуждение земельных участков в собственность публичных образований.

---

[40] В срок, указанный в п. 4 ст. 6 Федерального закона №101-ФЗ, не включается срок, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование, а также срок освоения земельного участка. Срок освоения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения не может составлять более чем два года (п. 5 ст. 6 Федерального закона №101-ФЗ). Т.е. в целом должно пройти не менее 5 лет до начала действия процедур по изъятию земельного участка.

[41] Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

Земельный участок как имущество

Земельный участок рассматривается гражданским правом как разновидность имущества. В классе имущества, подчеркивает К.С. Митягин, земельный участок является недвижимым имуществом, причем недвижимым по природе, в силу своих естественных свойств, и обладает классификационным признаком данной категории – невозможностью физического перемещения[42]. В отличие от других видов имущества (движимого имущества) возникновение прав на земельный участок закрепляется государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним – юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ (ч. 1 ст. 2, ст. 22.2. Федерального закона от 27 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

Как разновидность недвижимого имущества земельные участки являются объектами имущественного (гражданского) оборота. Собственники вправе совершать с ними различные сделки – купли–продажи, обмена, передачи в аренду, вносить в уставный капитал юридического лица. В этих сделках участвуют как граждане, коммерческие и некоммерческие организации, так и публичные образования.

Законом для определенных случаев и определенных категорий земель установлены ограничения оборота земельных участков как имущества. Например, земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, если они выделены в счет земельной доли в праве общей долевой собственности, не могут сразу же после их образования и регистрации права продаваться третьим лицам. Ст. 8 Закона 101-ФЗ предусмотрено преимущественное право покупки такого участка субъектом Российской Федерации. Хотя это право на практике с легкостью обходится путем продажи земельного участка не в целом, а по долям.

Для собственников функция земельного участка как имущества заключается в извлечении из его свойств дохода, который называется рентой. Земля обладает важной особенностью: в отличие от двух других факторов (труд, капитал), которые являются свободно воспроизводимыми, предложение земли ограничено: ее количество является величиной данной, фиксированной и не подлежащей увеличению. Поэтому предложение земли, говоря языком экономической теории, «неэластично».

Для органов местного самоуправления продажа земельных участков и предоставление на праве аренды являются одним из важнейших источников дохода. Получаемые денежные средства полностью поступают в местный бюджет. Земельные участки для таких целей образуются либо из фонда перераспределения земель района и относятся категории земель сельскохозяйственного назначения, либо из состава земель поселений с различными видами разрешенного использования.

Согласно п.п. 7 п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 65 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным, причем, как показывает судебная

---

[42] *Митягин К.С.* Указ.соч. Доступ из ИПП Гарант.

практика, и в случае фактического использования земельного участка без оформления каких-либо прав. Поэтому в судебной практике можно встретить случаи обращения публичных образований в суды с исками о взыскании неосновательного обогащения, возникшего в результате пользования лицом земельным участком, находящихся, в том числе, и в федеральной собственности[43]. Причем такая практика насчитывает, по меньшей мере, уже лет 10–15, когда действовал еще Закон от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю».

Земельный налог – один из основных источников дохода органов местного самоуправления. Объектом обложения земельным налогом признаются земельные участки (не земля или земли!), расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог (п. 1 ст. 389 НК РФ). Согласно статье 390 НК РФ налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения исходя из статьи 389 НК РФ. Кадастровая стоимость земельного участка определяется согласно положениям земельного законодательства Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 391 НК РФ налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

К сожалению, как показывает судебная практика последних лет по делам о признании недействительной кадастровой оценки земельных участков, ГУП «Федеральный кадастровый центр «Земля» (г. Москва) – исполнитель работ по кадастровой оценке земель – не отличается безупречностью, объективностью и достоверностью используемых данных, что показали разбирательства в арбитражных судах. Метод массовой, а не индивидуальной оценки, когда оценивается не конкретный земельный участок, а «средневзвешенный» участок конкретной категории земель, вида разрешенного использования и градостроительной зоны, привел к неоправданному завышению кадастровой стоимости в некоторых случаях в два–три и более раз по сравнению с рыночной ценой земельного участка. После большого числа обращений в суды и значительного количества отказов, после того, как арбитражные суды Федеральных округов резко разошлись друг с другом в этом вопросе, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Феде-

---

[43] Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области, ссылаясь на то, что ответчик – «Ремстройтранс» в период с 01.04.2008 по 20.03.2012 использовал образованный в 2008 г. земельный участок без правоустанавливающих документов и не оплачивал землепользование, обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании неосновательного обогащения, возникшего в результате пользования обществом земельным участком. Участок площадью 7 860 кв. м предназначен для эксплуатации здания бетонно-растворного узла и цеха по производству древесного угля. Право федеральной собственности на данный земельный участок зарегистрировано в установленном порядке 17.09.2010 с получением свидетельства о государственной регистрации права. Поскольку Общество плату за пользование земельным участком не вносило, на его стороне образовалось неосновательное обогащение в виде невнесенной арендной платы за пользование земельным участком. Решением суда требования Управления Росимущества удовлетворены в полном объеме (Постановление ФАС СЗО от 27.05.2013 по делу № А05-76020/ 2012 // СПС Консультант Плюс Судебная Практика: Суды Санкт-Петербурга и Ленинградской области).

рации от 28 июня 2011 г. № 913/11 была, наконец, сформулирована правовая позиция, в соответствии с которой права лиц, нарушенные несоответствием внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости земельного участка его рыночной стоимости, подлежат защите посредством изменения кадастровой стоимости земельного участка на его рыночную стоимость. Требование не связано с оспариванием действий органа кадастрового учета и подлежит рассмотрению по общим правилам искового производства, включая правила о распределении бремени доказывания между истцом и ответчиком, в том числе и в отношении доказывания действительной стоимости земельного участка. В настоящее время налогоплательщик может рассчитывать на удовлетворение своих требований, заказав до обращения в суд отчет о рыночной стоимости земельного участка (причем на дату утверждения кадастровой оценки органом исполнительной власти субъекта РФ) и экспертизу этого отчета в саморегулируемой организации профессиональных оценщиков.

Особо подчеркнем, что для земельного участка как объекта налогообложения безразличен кадастровый статус – «ранее учтенный» или «поставленный на кадастровый учет». Для целей налогообложения вопрос о том, определено ли местоположении границ земельного участка или не определено, не является существенным. В данном случае имеет значение сам факт существования земельного участка как имущества (т.е. в юридическом, а не техническом смысле), даже если сведения о нем не внесены в ЕГРП, но права на него возникли до принятия Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Объектом налогообложения является также и земельная доля в праве на земельный участок сельскохозяйственного назначения. Еще в 2006 г. Министерство финансов Российской Федерации направило во все подразделения налоговой службы письмо от 5 мая 2006 г. № 03-06-02-02/59, в п. 1 которого указывалось, что «налогоплательщиками земельного налога в отношении земельных долей, полученных при приватизации сельскохозяйственных угодий, должны признаваться собственники земельных долей». В абзаце втором п. 3 указанного письма определялась налоговая база: «На основании пункта 1 статьи 392 [Налогового] Кодекса налоговая база в отношении земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, определяется для каждого из налогоплательщиков, являющихся собственниками данного земельного участка, пропорционально его доле в общей долевой собственности»[44].

Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления (п. 3 ст. 65 ЗК РФ). По нашим наблюдениям экономически неэффективной является ставка арендной планы ниже ставки земельного налога. Как показывает практика,

---

[44] Письмо Минфина России от 5 мая 2006 г. № 03-06-02-02/59 «О земельном налоге» // Учет. Налоги. Право. 2006. № 19. С. 7.

минимальный размер арендной платы устанавливается органами местного самоуправления для земельных участков сельскохозяйственного назначения. В границах населенного пункта на ставку арендной платы влияет вид разрешенного использования земельного участка и коэффициенты, которые устанавливаются в зависимости от градостроительной зоны.

Извлечение дохода из земельного участка происходит и вследствие установления частного сервитута и получения соразмерной платы за пользование частью земельного участка. Крайне интересна в этом вопросе позиция Президиума ВАС РФ. Так, по мнению суда, в тех случаях, когда в деле имеются основания для предоставления права ограниченного пользования чужим имуществом, судам необходимо в соответствии с приведенными положениями определить размер платежей, подлежащих внесению собственнику обремененного земельного участка. Плата за сервитут может быть соразмерна материальной выгоде, которую могло получить это лицо, если бы земельный участок не был обременен сервитутом (например, возможной выгоде от предоставления части участка, используемого для проезда и прохода, в аренду третьим лицам). На размер платы за сервитут влияют также характер и интенсивность использования земельного участка лицом, в интересах которого установлен сервитут.

В состав платы за право проезда и прохода в зависимости от обстоятельств спора допустимо также включать расходы собственника обремененного участка на создание условий для реализации истцом своего права ограниченного пользования чужим имуществом, в том числе затраты на обеспечение охранно-пропускного режима, поддержание дорожного покрытия в надлежащем техническом состоянии и т.д.[45]

Следует согласиться с мнением А.Б. Бабаева о том, что сложно указать какие-либо общие механизмы определения соразмерности платы за пользования чужим земельным участком. Однако не полагаем, как этот специалист, она «в любом случае должна быть *меньше* стоимости аренды аналогичного земельного участка, поскольку сервитуарий в отличие от арендатора пользуется чужим земельным участком лишь настолько, насколько это необходимо для беспрепятственного пользования собственным недвижимым имуществом»[46]. Чужое вещное право, «встроенное» в другое первичное и возникшее ранее вещное право, уже само по себе представляет неудобство, которое не всегда измеряется и возмещается материально. Кроме того, как представляется нам, освободиться от бремени, налагаемого сервитутом, крайне сложно, несмотря на правило ст. 276 ГК РФ.

В качестве примера поиска соразмерности платы за частный сервитут обратимся к решению Суздальского районного суда Владимирской области от 13 октября 2011 г. по делу № 2-834/2011. Виноградов В.С. обратился с иском к Морохову В.А., в котором просил: определить порядок пользования земельным участком, расположенным по адресу: Владимирская область, г. Суздаль, ул. Толстого, д. 6А, путем установления платного бессрочного

---

[45] Постановление Президиума ВАС РФ №11248/11 от 28.02.2012 // СПС Консультант Плюс.

[46] Практика применения Гражданского кодекса РФ части первой / Под общ. ред. В.А. Белова. М., 2009. С. 516–517.

частного сервитута в отношении части территории площадью 17 кв. м земельного участка площадью 340 кв. м, установить плату за пользование сервитутом в суммах: в размере 942 руб. 99 коп. в год. Во встречном исковом заявлении Морохов В.А. просил установить Виноградову В.С. плату за бессрочный частный сервитут в отношении 17 кв. м той же, что и Виноградов В.С., части земельного участка, в размере 4 098 руб. 86 коп. в год.

При этом обе стороны исходят из удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка – 3698 руб. за 1 кв.м, а также площади обременения (частного сервитута) земельного участка, которая составляет 17 кв.м. Однако представитель Виноградова В.С. просил суд при расчете платы за сервитут исходить из размера ставки земельного налога, действующей на территории г. Суздаля согласно решению Совета народных депутатов МО «г. Суздаль» за № 69 от 14 декабря 2004 г., составляющей 1.5% от налоговой базы (стоимости участка), а Морохов В.А. – исходя из ставки кадастровой стоимости земельного участка, предназначенного для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания в городских поселениях, установленной Приложением к решению Совета народных депутатов Суздальского района от 26 января 2011 г. за № 3, составляющей 6.52%.

Суд, определяя оплату устанавливаемого сервитута, исходит из площади обременения (частного сервитута) земельного участка, составляющей 17 кв.м, и из среднестатистической стоимости арендной платы за 1 кв.м земельных участков в г. Суздале за 1 год – 176 руб., представленной Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии по Владимирской области; оснований не доверять представленным сведениям указанного государственного органа у суда не имеется. Ежегодную плату за обременение вышеуказанного земельного участка суд посчитал необходимым установить в размере 2992 руб. (17 кв.м × 176 руб.) в пользу Морохова В.А. за каждый год[47].

Рассмотренная нами функция земельного участка как имущества, отражает его юридические (абстрактные) свойства. Их раскрытие происходит и в частноправовой, и в публичноправовой сферах. В обоих случаях из земельного участка как имущества происходит извлечение дохода, вид (статус) которого и получатель определяются составом участников правовоотношений, а также тем, элементом какого правового института такой участок является, какие действия в отношении него участники осуществляют.

[47] Архив Суздальского районного суда Владимирской области.

Глава 5
НЕДРА

В настоящей главе предпринята попытка рассмотреть недра как объект государственной казны Российской Федерации (далее также казна, государственная казна).

Анализ показателей доходности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации свидетельствует о значительной доле доходов, образуемых в результате эксплуатации содержимого недр. Учитывая, что Российская Федерация располагает одной из крупнейших в мире минерально-сырьевых баз, которой отводится ключевая роль в экономике страны, вопрос совершенствования учета объекта государственной казны в виде ресурсов недр особо актуален.

В соответствии с п. 4 ст. 214 ГК РФ государственную казну составляют не только средства бюджета, но и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями.

Таким образом, сами по себе недра, составляющие нераспределенный фонд, и используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, находящиеся в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, также представляют собой один из элементов (объектов) государственной казны Российской Федерации.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения по распоряжению государственным фондом недр, является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»[1] (далее Закон РФ «О недрах»).

Понятие недр. Право собственности на недра

В преамбуле Закона РФ «О недрах» дается понятие недр с учетом их геологических характеристик, согласно которому недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Далее по тексту закона разъясняется, что недра включают подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы.

Под природными ресурсами континентального шельфа согласно ст. 4 Федерального закона от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»[2] понимаются минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся

[1] СЗ РФ. 1995. № 10. ст. 823.
[2] СЗ РФ. 1995. № 49. ст. 4694.

к «сидячим видам», т.е. организмы, которые в период, когда возможна их добыча (вылов), находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами.

Как уже было отмечено выше, недра составляют распределенный и нераспределенный фонд. Иными словами, все недра, находящиеся под юрисдикцией государства, подразделяются на используемые участки и неиспользуемые части недр. Используемые участки недр имеют определенные границы (геологический либо горный отвод) и конкретных пользователей недр, действующих на основании выданных лицензий на право пользования недрами. Как отмечает А.И. Перчик, подразделение недр на указанные две составляющие продиктовано тем, что в зависимости от степени изученности недр могут устанавливаться различные режимы предоставления и использования права пользования недрами, что во многом предопределяет конкретные действия уполномоченных органов в рамках реализации полномочий в сфере лицензирования пользования недрами – ключевого направления в управлении государственным фондом недр[3].

Примечательно, что законодательством предусмотрено формирование федерального фонда резервных участков недр из не предоставленных в пользование участков недр в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых (ст. 2.2 Закона РФ «О недрах»)[4].

Государственная собственность на недра в границах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа закреплена в ст. 1.2. Закона РФ «О недрах», согласно которой вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

При этом участки недр, представляя собой части недр в определенных границах, признаются гражданским законодательством РФ недвижимым имуществом (ч. 1 ст. 130 ГК РФ). Оборот участков недр Законом РФ «О недрах» ограничен. Ограничение состоит в том, что участки недр могут быть предоставлены в пользование заинтересованным лицам (с последующей возможностью только перехода права пользования недрами от одного лица к другому в установленном порядке), но не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Только до-

---

[3] См.: *Перчик А.И.* Горное право: Учебное пособие. М., 2008. С. 97.

[4] Федеральный фонд резервных участков недр формируется из участков недр, не предоставленных в пользование, содержащих месторождения полезных ископаемых, включенных в перечень основных видов стратегического минерального сырья, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 16 января 1996 г. № 50-р, расположенных на территориях с неразвитой инфраструктурой, в пределах особо охраняемых природных территорий и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также участков недр, содержащих месторождения полезных ископаемых, освоение которых экономически неэффективно при существующей конъюнктуре рынка минерального сырья либо затруднительно в связи с отсутствием техники и технологии для их освоения (См.: п. 1 Постановления Правительства РФ от 01.07.2013 № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр» // СЗ РФ. 2013. № 28. ст. 3827.).

бытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в различных формах собственности, в том числе частной.

Однако сами недра, находящиеся в нераспределенном фонде, не перечислены в ст. 130 ГК РФ, а значит, не признаются имуществом, оставаясь в понимании законодателя, прежде всего, природным объектом. В то же время специальным законодательством – Законом РФ «О недрах» – недра признаны объектом государственной собственности и, как следствие, являются активом государственной казны, поэтому подлежат особой оценке и учету. Полномочиями по распоряжению государственным фондом недр наделен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования в лице Федерального агентства по недропользованию (Роснедра).

В силу специфики содержимого недр как особого природного объекта сами недра и отдельные участки недр нельзя четко определить по конкретным признакам. Геологическая информация о недрах в силу объективно ограниченных возможностей техники и технологии геологоразведочных работ носит вероятностный характер, что однако не является основанием признавать ее недостоверной либо недостаточной. Информация о содержимом недр накапливается постепенно, по мере увеличения объема геологоразведочных работ и применения все более точных способов изучения недр. В результате полная (максимально точная) информация о количестве запасов полезного ископаемого может быть получена только после окончания разработки месторождения по суммарному объему добычи[5].

В этом смысле справедлива позиция И.О. Красновой о том, что «природные ресурсы не обладают самостоятельными постоянными характеристиками, позволяющими их обособить в качестве материального объекта либо имущества, и поэтому не могут быть объектами права собственности отдельно от природного объекта. Они составляют своего рода полезное содержание природного объекта как юридически обособленной части природного мира и влияют на его ценность, выражаемую в различных оценочных категориях»[6].

Учет запасов и ресурсов полезных ископаемых

Содержимое недр характеризуют, прежде всего, запасы и ресурсы содержащегося в недрах определенного вида полезного ископаемого[7]. Их количество является основным критерием, характеризующим участки недр.

Учитывая, что ценность недр выражена, главным образом, в количестве запасов того или иного вида полезного ископаемого, в целях нормативно-правовой идентификации содержимого недр как природного объекта законодательством о недрах предусмотрены специальные процедуры

---

[5] См.: *Перчик А.И.* Указ. соч. С. 130133.

[6] См.: *Краснова И.О.* Особенности института права собственности на природные объекты // Нефть, Газ и Право. № 2. 2011. С. 12–13.

[7] См.: Общероссийский классификатор полезных ископаемых и подземных вод. ОК 032–2002, утвержденный Постановлением Госстандарта РФ от 25.12.2002 № 503-ст. // М., 2003.

учета и систематизации информации о запасах и ресурсах полезных ископаемых, для чего введены и регламентированы следующие понятия и механизмы[8]:

– классификация запасов полезных ископаемых;

– государственная экспертиза полезных ископаемых (ст. 29 Закона РФ «О недрах»);

– государственный баланс запасов полезных ископаемых (ст. 31 Закона РФ «О недрах»).

Указанные механизмы учета обеспечены обязанностью пользователей недр представлять всю полученную геологическую информацию о недрах государству (в федеральный и соответствующий территориальные фонды геологической информации).

Запасы и ресурсы характеризуют количество полезного ископаемого в зависимости от степени достоверности и надежности используемых параметров оценки. Запасами полезного ископаемого является количество находящегося в недрах полезного ископаемого, наличие и вид которого подтверждены результатами испытаний и извлеченными образцами.

Ресурсами полезного ископаемого признается количество находящегося в недрах полезного ископаемого, наличие и вид которого подтверждены косвенными аналоговыми методами геологического изучения[9].

По степени изученности, достоверности и подтвержденности запасы подразделяются на различные категории (А, В, С1, С2). Имеются утвержденные классификации запасов и ресурсов, различные в отношении нефти, газа и конденсата, твердых полезных ископаемых и подземных вод[10].

Согласно ст. 29 Закона РФ «О недрах» в целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование, запасы полезных ископаемых разведанных месторождений подлежат государственной экспертизе. Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов.

Государственная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, если представляемые на

---

[8] В соответствии с пунктами 5.2.5, 5.4.1, 5.4.2 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию Роснедра организует проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, осуществляет ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, а также ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами.

[9] См.: *Перчик А.И.* Указ. соч. С. 134.

[10] См.: приказ МПР РФ от 11.12.2006 № 278 № «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 5; Приказ МПР РФ от 07.02.2001 № 126 «Об утверждении временных положения и классификаций» (вместе с «Временным положением об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ») // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 21; Приказ МПР РФ от 30.07.2007 № 195 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов питьевых, технических и минеральных подземных вод» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 39.

государственную экспертизу геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их народно-хозяйственного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи.

Проведение государственной экспертизы запасов осуществляется Роснедрами в установленном постановлением Правительством РФ от 11.02.2005 № 69 порядке[11]. Заключение государственной экспертизы о промышленной значимости разведанных запасов полезных ископаемых является основанием для их постановки на государственный учет.

В ст. 31 Закона РФ «О недрах» определено, что государственный баланс запасов полезных ископаемых ведется с целью учета состояния минерально-сырьевой базы и должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых.

Постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса осуществляются в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с органами государственного горного надзора[12].

Платежи, уплачиваемые в связи с пользованием недрами

Государство распоряжается богатством недр, главным образом, посредством предоставления участков недр в пользование субъектам предпринимательской деятельности в виде геологического или горного отвода, что оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на пользование недрами.[13]

Эффективность распоряжения государственным фондом недр в части пополнения доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации выражена в существующей системе платежей, взимаемых государством в процессе лицензирования пользования недрами.

В результате уплаты сумм специальных платежей при предоставлении права пользования недрами, в процессе проведения геологоразведочных, а также добычных работ представляется возможным наблюдать переход государственного имущества в виде недр из одного состояние в другое – из «неденежной» части казны в денежную (бюджет). Иными словами, в ко-

---

[11] См.: Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 651.

[12] См.: Приказ Минприроды России от 06.09.2012 № 265 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списании с государственного баланса» // Российская газета. № 301. 2012.

[13] Согласно ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах» лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

нечном итоге ресурсы недр постепенно преобразуются в доходы бюджета государства. Несмотря на то, что предоставленные участки недр остаются в собственности государства, содержащиеся в них запасы превращаются в добытые полезные ископаемые – собственность пользователя недр.

В частности, в разделе V Закона РФ «О недрах» установлена система платеже за пользование недрами, включающая три самостоятельных вида платежа[14]:

– разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование[15];

– регулярные платежи за пользование недрами; 3

– сборы за участие в конкурсе (аукционе).

Например, доходы федерального бюджета от перечисленных платежей, уплачиваемых при пользовании недрами за 2007 г. составили свыше 47 млрд руб., за 2008 – 93 млрд руб., за 2009 – 41 млрд руб., за 2010 – 23 млрд руб., за 2011 – 51 млрд руб.[16]

При этом в ч. 2 ст. 39 Закона РФ «О недрах» определено, что пользователи недр являются также плательщиками других налогов и сборов, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах. Необходимо особо отметить налог на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ), который был введен в налоговую систему РФ с 1 января 2002 г.[17] и сразу приобрел бюджетообразующий характер. Плательщики и элементы налогообложения НДПИ как федерального налога собраны воедино и нормативно регламентированы в гл. 26 Налогового кодекса Российской Федерации.

Неслучайно отдельно в доходах федерального бюджета были выделены нефтегазовые доходы федерального бюджета с целевым характером, которые используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благо-

---

[14] Необходимо отметить, что с 29 января 2010 г. из системы платежей при пользовании недрами были исключены сборы за выдачу лицензии – они предусмотрены в гл. 25.3 «Государственная пошлина» НК РФ, а с 1 января 2011 г. отменена плата за геологическую информацию о недрах.

[15] Включены в п. 1 ч. 1 ст. 39 Закона РФ «О недрах» Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 8.2 Федерального закона «О введении в действие ЛК Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011 г.. № 30 (ч. 1). Ст. 4570.

[16] См.: Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 228-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2007 год». Прил. 1 // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5726 ; Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 382-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год» Прил. 1 // Там же. 2010. № 1. Ст. 3; Федеральный закон от 3 октября 2010 г. № 255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год». Прил. 1 // Там же. 2010. № 41 (ч. 1). Ст. 5184; Федеральный закон от 7 октября 2011 г. № 272-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год». Прил. 1 // Там же. 2011. № 41 (ч. 1). Ст. 5637 ; Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год». Прил. 1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 03.10.2012.

[17] См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 2174.

состояния[18]. При этом в состав нефтегазовых доходов включены как налоговые доходы от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, так и неналоговые доходы от вывозной таможенной пошлины на сырую нефть, на природный газ, на товары, выработанные из нефти[19]. Доходы от разовых и регулярных платежей в составе нефтегазовых доходов не предусмотрены.

Однако единственным инструментом, определяющим стоимость предоставляемых в пользование участков недр, на сегодняшний день является разовый платеж за пользование недрами[20].

Согласно действующему законодательству разовые платежи за пользование недрами рассчитываются и уплачиваются при предоставлении права пользования недрами по результатам конкурсов или аукционов либо при предоставлении права пользования недрами без проведения конкурсов и аукционов, а также при изменении границ уже предоставленного в пользование участка недр (в сторону его увеличения).

Разовый платеж за пользование недрами (в том числе его стартовая величина) рассчитывается соразмерно величине выручки от реализации расчетного количества добытых запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых, содержащихся на предоставляемом в пользование участке недр, переведенных из низких в более высокие категории с помощью специальных формул согласно нормативной методике расчета. При этом величина выручки определяется с использованием отдельных видоизмененных элементов НДПИ на основе среднерыночных цен реализации полезного ископаемого за шесть месяцев, предшествующих дате объявления конкурса (аукциона) либо дате выдачи лицензии пользователю недр. В расчете разового платежа также используются поправочные коэффициенты, учитывающие основные географо-экономические факторы, состояние инфраструктуры, глубину залегания продуктивного пласта, размерность месторождения.

Таким образом, разовые платежи за пользование недрами фактически представляют собой единовременную плату за получение права на проведение работ на участке недр, соответствующих видам пользования недрами, результатом которых может быть определенная геологическая информация о запасах полезных ископаемых, подтверждающая возможность последующей добычи на месторождении.

Экономисты, исследующие механизмы расчета разовых платежей за пользование недрами, не пришли к единому мнению относительно обоснованности и эффективности существующих методик расчетов разовых пла-

---

[18] Бюджетное право: учебник / Пд ред. Н.А. Саттаровой. М., 2009. Доступ из СПС КонсультантПлюс..

[19] В соответствии со ст. 96.6 БК РФ к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: 1) налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); 2) вывозных таможенных пошлин на сырую нефть; 3) вывозных таможенных пошлин на природный газ; 4) вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

[20] См., например, приказ Минприроды РФ от 30.09.2008 г. № 232 «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами» (вместе с «Методикой расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами») // БНА. 2009. № 3.

тежей. В одном случае отмечается проблема занижения разовых платежей (в том числе при их подсчете без проведения конкурсов и аукционов), которая может возникнуть вследствие нечеткости нормативных формулировок ряда важных понятий [21]. Такого рода занижения необоснованно приводят к сокращению объемов поступлений в бюджет страны. По некоторым оценкам, «недополученный» рентный доход страны достигает 40–45 млрд долларов[22]. К числу причин необъективности подсчетов разовых платежей представляется возможным отнести и вопрос соотношения законодательства о недрах и законодательства о налогах и сборах в части регулирования налогообложения добычи полезных ископаемых. В основу расчета разовых платежей положен подход (модель), учитывающий доходы от будущей добычи полезных ископаемых на предоставляемых в пользование участках недр.

В другом случае экономисты отмечают неоправданно завышенный стартовый размер разовых платежей, что является одной из основных причин отсутствия интереса со стороны нефтяных компаний к участкам недр, выставляемым на аукционы. Важно отметить, что размер минимального разового платежа дифференцируется в зависимости от того, какой участок выставляется на аукцион (конкурс) – «поисковый» с прогнозными ресурсами либо участок с выявленными запасами. Однако размер минимального стартового разового платежа, рассчитываемый по нормативной методике, не дифференцируется в зависимости от вида пользования и цели предоставления участка (с целью поиска и оценки либо геологического изучения, а также разведки и добычи). Отсюда стоимость в среднем запасов и ресурсов по стартовому платежу оказывается одинаковой как на поисковых участках, так и на участках с месторождениями. В то же время риски, как геологические, так и финансовые, несравнимы для поисковых участков и участков, предоставленных для разведки[23].

Геолого-экономическая и стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр

Ключевая роль в оценке содержимого недр для целей их полноценного учета в составе объектов государственной казны должна была быть отведена геолого-экономической и стоимостной оценке месторождений полезных ископаемых и участков недр, осуществление которой в целях государственного регулирования отношений недропользования и решения задач развития минерально-сырьевой базы предусмотрено в ст. 23.1 Закона РФ «О недрах».

---

[21] См.: *Денисов М.Н., Лазарев В.Н.* О методике определения стартового размера разового платежа за пользование недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2011. № 2. С. 41; *Богданов С.Д.* Расчет размеров разовых платежей за право пользования участками недр, предоставляемых без проведения конкурсов и аукционов // НефтьГазПраво. 2009. № 5. С. 27; *Богданов Д.С., Фионина Н. П.* Различные подходы обоснования размеров стартового платежа за право пользования недрами // НефтьГазПраво. 2008. № 5. С. 23.

[22] См.: *Львов Д.С.* Перспективы долгосрочного социально-экономического развития России // Вестник Российской академии наук. 2003. Т. 73. № 8. С. 675–697 (цит. по: *Денисов М. Н., Лазарев В. Н.* О методике определения стартового размера разового платежа за пользование недрами. С. 41.)

[23] См.: Практика применения методики расчета минимальных (стартовых) размеров разовых платежей при проведении аукционов на территории Югры / С.Л. Рыльчикова, М.В. Акуленко, З.Н. Аминова, Л.О. Сулейманова // Вестник недропользования. 2009. № 21.

Необходимость проведения геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых на основе критериев и требований, устанавливаемых федеральным органом управления государственным фондом недр, была предусмотрена в Законе РФ «О недрах» в редакции от 03.03.19951 г. При этом в действовавшей тогда редакции ст. 23.1 предусматривалось осуществление геолого-экономической оценки в целях определения промышленной ценности месторождений полезных ископаемых, наиболее эффективных и безопасных способов их отработки при геологическом изучении недр и при постановке запасов полезных ископаемых на государственный баланс.

Федеральным законом от 02.01.2000 г. № 20-ФЗ в ст. 23.1 Закона РФ «О недрах» была включена стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр. При этом методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых должны утверждаться федеральным органом управления государственным фондом недр.

В 2007 г. в системе Минприроды России был подготовлен проект административного регламента Федерального агентства по недропользованию в части исполнения государственной функции рганизации геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр (далее также проект Административного регламента). В проекте Административного регламента предусматривалось, что проведение геолого-экономической оценки включает комплексное исследование объекта оценки (участка недр, месторождения, содержащего запасы и ресурсы полезных ископаемых), по обоснованию геологических, технологических, экологических, экономических и других показателей объекта оценки, характеризующих процесс его изучения и освоения, а также по стоимостной оценке объекта. Отмечалось, что геолого-экономическая оценка осуществляется с учетом количества и качества полезных ископаемых, условий их залегания, транспортной и иной инфраструктуры, условий добычи, возможных цен и условий реализации, налогообложения и других наиболее значимых факторов.

При этом стоимостная оценка должна была проводиться для определения стоимости объекта оценки на основе доходного[24] либо сравнительного подхода[25].

В проекте Административного регламента устанавливалось, что в результате геолого-экономической и стоимостной оценки определялись промышленно-значимые (рентабельные) запасы объекта оценки – часть технологически извлекаемых запасов, добыча которых из недр экономически эффективна на момент оценки. При проведении геолого-экономической

---

[24] Доходный подход – совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении потенциальных доходов, связанных с эксплуатацией объекта оценки (преимущественно с помощью метода дисконтированных денежных потоков).

[25] Сравнительный подход – совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на сравнении объекта оценки с аналогичными объектами, в отношении которых имеется информация об их стоимости. При этом стоимость объекта оценки при сравнительном подходе определяется на основании разовых платежей за пользование недрами по утвержденным результатам конкурсов и аукционов на право пользования участками недр, схожими по своим характеристикам с объектами оценки, после корректировки сумм указанных платежей, компенсирующих отличия между сравниваемыми объектами.

и стоимостной оценок обязательно должны были учитываться и анализироваться риски при освоении объекта, обусловленные неопределенностью геолого-промысловых параметров (строение залежи, объем извлекаемых запасов, дебит добывающих скважин и др.), а также изменчивостью экономических условий освоения объекта. Указанные факторы предопределяли вероятностный характер геолого-экономической и стоимостной оценок, как и самой геологической информации о недрах.

Однако от идеи разработки указанного Административного регламента в последующем отказались. Более того, пунктом 32 плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2013 г. предусмотрено принятие Федерального закона по вопросу внесения изменений в Закон РФ «О недрах» чтобы исключить необходимость утверждения методики стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых.

Исключение стоимостной оценки обосновывается, как правило, ссылками на Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», в котором установлено требование независимости оценщика. Оценка объекта оценки не может проводиться оценщиком, если он является учредителем, собственником, акционером, должностным лицом или работником юридического лица – заказчика, лицом, имеющим имущественный интерес в объекте оценки. Указанное исключает возможность проведения Роснедрами и его подведомственными структурами стоимостной оценки месторождений и участков недр. Кроме того, согласно ст. 5 указанного закона к объектам оценки отнесены объекты гражданских прав, в отношении которых законодательством РФ установлена возможность участия в гражданском обороте, куда, в силу ограничений по ст. 1.2 Закона РФ «О недрах», не входят участки недр.

Что касается геолого-экономической оценки, то под ней в настоящее время по сути понимается действующая методика расчета разового (в том числе стартового) платежа за пользование недрами, уплачиваемого при предоставлении права пользования недрами. Вместе с тем методика ее проведения еще не разработана.

Государственный реестр работ по геологическому изучению недр и государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых

Государственному учету и включению в государственный реестр подлежат работы по геологическому изучению недр, участки недр, предоставленные для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами (ст. 28 Закона РФ «О недрах»). Государственные учет и ведение государственного реестра осуществляются по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом управления государственным фондом недр[26].

---

[26] См.: приказ МПР РФ. № 261 08.10.2007 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функ-

В частности, государственному учету и включению в государственный реестр подлежат участки недр, предоставленные для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, на основании лицензий на пользование недрами, прошедших государственную регистрацию. Уполномоченное должностное лицо Роснедр или его территориального органа одновременно с государственной регистрацией лицензии на пользование недрами вносит сведения в Государственный реестр лицензий и участков недр.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых (ст. 32 Закона РФ «О недрах»).

Таким образом, автор приходит к выводу о том, что выработать единые принципы и стандарты в управлении различными объектами, составляющими государственную казну, достаточно сложно и в некоторых случаях не осуществимо. В отношении особого, непроизведенного актива – природных ресурсов (объектов) – действует общий принцип нахождения природных объектов в государственной собственности и наделения конкретных государственных органов полномочиями по их распоряжению ими. При этом конкретные механизмы управления различны (выдача лицензий, заключение договоров и др.), их применение и эффективность зависят от разного рода обстоятельств, включая характерные особенности конкретного вида природного объекта (земля, вода, леса, недра), а также существующих тенденций и направлений государственной политики в соответствующих сферах.

Оценить недра распределенного и нераспределенного фонда как непроизведенный актив казны в стоимостном выражении, даже для целей полноты учета ресурсов недр в содержимом государственной казны, затруднительно, поскольку информация о запасах основного ресурса недр в виде полезных ископаемых носит вероятностный характер, а сам механизм такой оценки не разработан и нормативно не закреплен. Так, в показателях государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26.03.2013 г. № 436-р[27], приведены примерные величины запасов и ресурсов основных разновидностей полезных ископаемых.

Оценка участков недр производится только при предоставлении их в пользование с помощью расчета размера разового платежа за пользование недрами.

Вместе с тем законодательно регламентирована и используется специальная система учета участков недр и информации о запасах полезных ископаемых в недрах, основанная на обязательных требованиях по рациональному использованию и охране недр.

ции по ведению государственного учета и обеспечению ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами» // БНА. 2007. № 51.

[27] СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1601.

Глава 6
ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ*

Природные ресурсы – неотъемлемая часть естественных условий существования человечества, они занимают особое место в составе российской казны. Водные ресурсы – одно из основных природных его богатств.

Вода – субстрат жизни
Право на воду

Вода, подобно земле и лесу, – собый многофункциональный ресурс, который представляет собой не только экономическое благо, но и необходимое условие поддержания жизни и экологического равновесия.

Вода – основа, субстрат жизни на земле. Этот очевидный научный факт отражен в системе прав человека, составляющей сердцевину современного международного права. «Хотя вода не признается прямо как самостоятельное право человека в международных договорах, международное право в области прав человека связано с конкретными обязанностями, относящимися к доступу к безопасной питьевой воде. Эти обязанности требуют от государств обеспечения доступа всех к достаточному количеству безопасной питьевой воды для личных и бытовых нужд»[1].

Концепция базовых потребностей в воде для удовлетворения основных нужд человека была впервые выдвинута на Конференции ООН по водным ресурсам в Мар-дель-Плате (Аргентина). Впоследствии право всех народов на доступ к питьевой воде было подтверждено в Повестке дня на XXI век, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г.

Признание воды и санитарных услуг в качестве составной части права на достаточный образ жизни закреплено в Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию 1994 г. и в итоговых документах Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), принятых в 1996 г.

В документах ООН право на воду трактуется как включающее в себя:

а) ряд свобод, обеспечивающих защиту от произвольного и незаконного отключения; запрещение незаконного загрязнения водных ресурсов; недискриминацию в доступе к безопасной питьевой воде и санитарным услугам; невмешательство в доступ к существующему водоснабжению, особенно к традиционным источникам воды;

б) материальные права, подразумевающие доступ к минимальному количеству безопасной питьевой воды для поддержания жизни и здоровья;

---

* Глава подготовлена при поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований “Государственная казна как источник бюджетных доходов”, проект 14-03-00603 (2014–2015).

[1] Право на воду. Серия «Права человека: изложение фактов». Вып. 35. Женева: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (ISSN 1014–5575). С. 4.

доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам в условиях лишения свободы, а также принятие решений, связанных с водой и санитарными услугами, на национальном и местном уровнях[2].

Гарантируя доступ к воде для жизнеобеспечения, здоровья и удовлетворения основных потребностей[3], право на воду не наделяет никого правами на неограниченное количество воды.

Право на воду предусматривает, что водоснабжение для каждого человека должно быть достаточным и непрерывным, с тем чтобы удовлетворять личные и бытовые нужды[4]. При этом вода для личных и бытовых нужд должна быть безопасной (т.е. должна быть защищена от заражения микробами и паразитами, химическими и радиологическими веществами)[5] и приемлемой (приемлемого цвета, запаха и вкуса).

Право на воду предполагает, что вода и санитарные услуги должны быть физически доступны и находиться в пределах безопасной досягаемости для всех групп населения (в том числе для инвалидов, женщин, детей и пожилых людей).

Наконец, право на воду требует, чтобы водоснабжение было экономически доступным для всех[6] и чтобы никто не лишался доступа к безопасной питьевой воде по причине того, что он не в состоянии оплачивать услуги водоснабжения. Запрет на ограничение доступа к воде по причине неплатежеспособности не означает установления права на бесплатную воду.

С функцией воды как субстрата жизни самым тесным образом связана и экологическая функция водных ресурсов и, соответственно, их особая ценность.

Водные ресурсы представляют собой важнейшую и неотъемлемую часть мировой экологической системы. В уже упоминавшейся Повестке дня на XXI век, принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, всем государствам рекомендовано осуществлять защиту и сохранение водных ресурсов, водных экосистем, содействовать разработке и применению экологически чистых технологий и т.д.[7].

Обеспечение равновесия экологической системы возможно только при установлении надлежащего баланса публичных и частных интересов в водопользовании и водоохране и при соблюдении приоритета охраны водных ресурсов перед их использованием.

---

[2] Там же. С. 11.

[3] По данным Всемирной организации здравоохранения для удовлетворения самых основных потребностей необходимо от 50 до 100 литров воды в сутки. Доступ к 20–25 литрам на человека в сутки представляет собой минимальный уровень (см.: *Howard G.* and *Bertram J.* Domestic water quantity, service level and health. World Health Organization, 2003. P. 22.

[4] Под водой, необходимой для личных и бытовых нужд понимается вода для питья, стирки одежды, приготовления пищи, а также для личной и бытовой гигиены. Другие виды бытового использования воды (садоводство, плавательные бассейны и т.д.) не включаются в содержание права на воду.

[5] По статистике, в любой отдельно взятый момент времени половину больничных коек в мире занимают пациенты, пораженные инфекциями, которые передаются через воду. Источник: www.un.org/waterforlifedecade.

[6] Программа развития ООН (ПРООН) предлагает в качестве ориентира потолок в 3% от дохода домашних хозяйств.

[7] Доступ к тексту: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml

Вода в народном хозяйстве

Положение водных ресурсов в составе российской казны определяется свойствами воды как экономического блага[8]. Долгое время вода оставалась в России недооценённым природным ресурсом. Однако нерациональное использование водных ресурсов, их загрязнение, а иногда и просто варварское, хищническое использование, сделали проблему водопользования и водоохраны актуальной и для российской экономики.

Вода повсеместно используется в народном хозяйстве. Помимо ее востребованности как питьевого ресурса и ресурса пищевого рациона, она востребована в коммунально-бытовых и рекреационных целях. Без воды невозможно представить функционирование современной промышленности, энергетики и транспорта. Крупнейшим потребителем водных ресурсов остается аграрный сектор экономики. От обеспеченности водой сельского хозяйства напрямую зависит продовольственная безопасность России.

В процессе использования водных ресурсов народным хозяйством различают *водопотребителей*, которыми являются отрасли народного хозяйства, использующие водные ресурсы вне водных источников (забор воды коммунальным хозяйством[9], промышленностью, сельским хозяйством и ирригационными системами, санаторно-курортным хозяйством и т.д.), и *водопользователей* – отрасли народного хозяйства, использующие водные ресурсы без изъятия их из водных источников (гидроэнергетика, водный транспорт, рыбное хозяйство и т. д.)[10].

Водопотребление промышленностью связано с использованием воды в самых разных качествах – как составной части промышленной продукции, теплоносителя, растворителя, средства транспортировки и т.д. Источниками промышленного водоснабжения являются преимущественно речные воды. В относительно небольших объемах используются подземные воды и опреснённые морские воды.

Крупными водопользователями в народном хозяйстве являются гидроэлектростанции. Использование ими водных ресурсов представляет собой транзитное проточное водопользование.

В отличие от гидроэлектростанций, которые являются водопользователями, тепловые и атомные электростанции выступают в качестве водопотребителей. Таким образом, вся энергетическая отрасль напрямую зависит от использования и потребления водных ресурсов.

В аграрном секторе экономики вода используется в целях сельскохозяйственного водоснабжения (бытовые и хозяйственные потребности в воде

---

[8] Характеризуя воду как экономическое благо, исследователи отмечают, что ееисточниками являются, во-первых, возобновляемые и истощаемые ресурсы, а, во-вторых, природные ресурсы и ресурсы, искусственно создаваемые с помощью современных технологий опреснения (см., например: *Фридман А.А.* Модели экономического управления водными ресурсами. М., 2012. С. 10).

[9] К водопотреблению коммунальным хозяйством относится также потребление воды предприятиями городской промышленности и инфраструктуры, городским транспортом, строительными организациями и т.д.

[10] Подробнее см.: Использование воды в народном хозяйстве / серия «Библиотека гидротехника и гидроэнергетика». Вып. 35. М., 1973. С. 16–44.

сельских населённых пунктов, потребление воды животноводством и т.д.), обводнения пастбищ (систематическое улучшение пастбищ водными ресурсами) и орошения земель, являющегося непременным условием сельскохозяйственного производства в крайне засушливых районах[11].

Реки, озера, водохранилища, внутренние моря и иные водные объекты, которые используются для добычи и разведения рыбы и иных водных биологических ресурсов, становятся рыбохозяйственными водоёмами.

Водные пути речных систем используются внутренним водным транспортом – важным элементом единой общероссийской транспортной системы, на который приходятся перевозки преимущественно массовых грузов – строительных материалов, угля, руды и т.д. Нельзя не отметить также, что внутренние водные пути широко используются для лесосплава (к водным артериям прилегает 98% лесных запасов страны[12]).

В свете стоящей перед Россией задачи диверсификации экспортных поставок водные ресурсы, по мнению Министерства экономического развития Российской Федерации, могут вскоре стать важной статьей российского экспорта. «Россия в перспективе до 2030 г. может начать поставлять на мировой рынок пресную воду, так как располагает 10% всех мировых запасов этого ресурса, занимая второе место после Бразилии»[13].

Водный фонд Российской Федерации. Водное законодательство. Принципы и система регулирования водных отношений

Характеризуя количественные параметры водных ресурсов как актива российской казны, остановимся на параметрах *Водного фонда Российской Федерации*[14], под которым понимается совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации.

Водный кодекс Российской Федерации (ВК РФ), в котором даётся легальное определение водного фонда, содержит также дефиницию базового элемента водного фонда – водного объекта, которым считается природный

---

[11] Отметим, что уже упоминавшееся право на воду не распространяется на воду, используемую в целях растениеводства и животноводства. Однако можно утверждать, что право на воду предусматривает приоритетность водопользования в растениеводстве и животноводстве, когда это необходимо для предупреждения голода (Право на воду. Серия «Права человека: изложение фактов». С. 17).

[12] Использование воды в народном хозяйстве. С. 39.

[13] Россия может стать экспортером пресной воды, считают в МЭР / РИА Новости. 2013. 24.12. Доступ: http://news.mail.ru/economics/16254705/?frommail=1

[14] Следует отметить, что наряду с собственно водными ресурсами (водным фондом) водно-ресурсную компоненту национального богатства России составляет также водохозяйственный комплекс, включающий гидроэлектростанции, системы территориального переаспределения стока, гидроузлы и сооружения для регулирования стока рек, системы и сооружения для водообеспечения орошаемого земледелия, комплексные сооружения очистки сточных вод, защитные сооружения от вредного воздействия вод и т.д. Объекты водохозяйственного комплекса, находящиеся в государственной собственности, также являются активами российской казны. Поскольку в настоящей главе рассматриваются лишь водные ресурсы, составляющие часть российской казны, объекты водохозяйственного комплекса остаются за рамками предмета нашего исследования.

или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (характеризуется изменением во времени уровней, расхода и объема воды).

В состав водного фонда входят:

а) поверхностные водные объекты, состоящие из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии:

– моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);

– водотоки (реки, ручьи, каналы);

– водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);

– болота;

– природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);

– ледники, снежники;

б) подземные водные объекты, границы которых определяются в соответствии с законодательством о недрах:

– бассейны подземных вод;

– водоносные горизонты.

При этом природные запасы воды, которые не выступают в качестве самостоятельных водных объектов, а являются компонентом растительных и животных организмов, горных пород, атмосферного воздуха, а также вода, добытая из природной среды и находящаяся в водопроводных системах, сосудах и резервуарах, в водный фонд не входят.

Российская Федерация относится к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами. В Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р[15], содержится информация о том, что среднемноголетние возобновляемые водные ресурсы России составляют 10% мирового речного стока (второе место в мире после Бразилии) и оцениваются в 43 тыс. куб. км в год. В целом же по стране обеспеченность водными ресурсами составляет 30.2 тыс. куб. м на человека в год[16].

Ресурсный потенциал подземных вод на территории Российской Федерации составляет почти 400 куб. км в год. Общее количество запасов подземных вод, пригодных для использования (питьевого и хозяйственно-бытового, производственно-технического водоснабжения, орошения земель и обводнения пастбищ), составляет около 34 куб. км в год.

Общий объем забора (изъятия) водных ресурсов из природных водных объектов в Российской Федерации составляет 80 куб. км в год из них 62.5 куб. км воды используется в экономике.

Учитывая особое, уникальное значение водных ресурсов в Российской Федерации, формируется самостоятельная отрасль законодательства, регулирующая водные отношения.

---

[15] СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

[16] Водные ресурсы Российской Федерации характеризуются значительной неравномерностью распределения по территории. На освоенные районы европейской части России, где сосредоточено более 70% населения и производственного потенциала, приходится не более 10% водных ресурсов страны. В маловодные годы дефицит воды наблюдается в районах интенсивной хозяйственной деятельности в бассейнах рек Дона, Урала, Кубани, Иртыша, а также на западном побережье Каспийского моря.

Водное законодательство включает в себя Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ[17], иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации.

Двухуровневая система водного законодательства, предусматривающая включение в него как «федеральной составляющей» (ВК РФ и иные федеральные законы), так и регионального водного законодательства, обусловлена установленным Конституцией РФ распределением полномочий по регулированию водных отношений между Российской Федерацией и субъектами РФ.

К ве́дению Российской Федерации в этой области относятся в соответствии со ст. 71 Конституции РФ: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду, федеральная государственная собственность на водные объекты и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране водных объектов и т.д.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, включая водные ресурсы; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции РФ закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральная составляющая водного законодательства включает наряду с ВК РФ и другие федеральные законы, принятые в соответствии с ВК РФ, например, Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»[18], содержащий помимо организационных норм и переходных положений ряд важных материальных норм (статьи 6.1–6.4, 7 и др.).

Следует отметить, что наряду с нормами собственно водного законодательства статус водных объектов и отдельные аспекты водных правоотношений могут определяться нормами, содержащимися в Конституции РФ и иных законодательных актах – Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»[19], Федеральном законе от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»[20], Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»[21], Федеральном законе от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»[22], Федеральном законе от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»[23] и т.д.

---

[17] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
[18] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.
[19] СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3833.
[20] СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.
[21] СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
[22] СЗ РФ.1995. № 9. Ст. 713.
[23] СЗ РФ.1999. № 18. Ст. 2220.

Водное законодательство субъектов РФ (региональное водное законодательство) формируется в соответствии с Конституцией РФ, Водным кодексом РФ и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений, закрепленных в статьях 25 и 26 Водного кодекса РФ.

Во многих субъектах РФ приняты региональные законы о регулировании водных отношений: Закон Московской области от 11 января 2007 г. № 5/2007-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Московской области»[24], Закон Республики Коми от 3 апреля 2006 года № 22-РЗ «О регулировании водных отношений в Республике Коми»[25], Закон Республики Башкортостан от 1 марта 2007 г. № 412-з «О регулировании водных отношений в Республике Башкортостан»[26], Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2007 года № 52 «О регулировании водных отношений в Республике Дагестан»[27] и т.д.

Значительно реже встречаются случаи объединения законодательного регулирования на региональном уровне водных и иных природоресурсных отношений (например, лесных, земельных отношений, отношений по недропользованию): Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29 декабря 2006 г. № 148-оз «О регулировании отдельных вопросов в области водных и лесных отношений на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»[28], Закон Республики Адыгея от 7 июля 2008 г. № 194 «О разграничении полномочий между органами государственной власти Республики Адыгея в сфере водных отношений, а также в сфере регулирования отношений недропользования»[29].

Субъектами РФ принимаются законы, регулирующие вопросы распределения полномочий в сфере использования и охраны водных объектов между:

а) Российской Федерацией и ее субъектами (Закон Псковской области от 5 марта 2007 г. 643-оз «О реализации отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений на территории Псковской области»[30]);

б) отдельными государственными органами субъекта Российской Федерации (Закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2007 г. № 60-13 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области водных отношений на территории Санкт-Петербурга»[31], Закон Смоленской области от 25 июня 2007 г. № 62-з «О разграничении полномочий органов государственной власти Смоленской области в сфере водных отношений»[32]);

---

[24] Ежедневные Новости. Подмосковье. 2007.19.01.

[25] Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2006.23.11. № 11. Ст. 4595.

[26] Республика Башкортостан. 2007.06.03.

[27] СЗ Республики Дагестан. 2007.15.11. Ст. 806.

[28] СЗ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 29.12.2006. № 12. Ч. I). Ст. 1491.

[29] СЗ Республики Адыгея. 2008. Июль.

[30] Псковская правда. 2007.13.03.

[31] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 6, 26.02.2007.

[32] Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2007.27.06. Часть III.

в) государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (Закон Корякского автономного округа от 7 февраля 2007 г. № 263-оз «О разграничении полномочий между органами государственной власти Корякского автономного округа и органами местного самоуправления в области водных отношений»[33]).

Особое место в системе источников регионального водного законодательства занимают законы о питьевой воде: Закон Алтайского края от 8 декабря 2003 г. № 74-ЗС «О питьевом водоснабжении»[34], Закон Липецкой области от 11 июня 2002 г. № 3-оз «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»[35], Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 103-З № 209-III «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»[36] и т.д.

Нормы водного права могут содержаться в региональных природоохранных законах. (Например, в Законе Волгоградской области от 28 февраля 2000 г. № 379-од «Об охране озера Эльтон»[37] установлен водный режим озера Эльтон (ст. 6 и др.)).

Федеральная и региональная составляющие водного законодательства Российской Федерации насчитывают десятки законодательных актов. Для обеспечения единства, целостности и непротиворечивости законодательства в Водном кодексе, во-первых, закреплены основные принципы водного законодательства, а, во-вторых, основные начала субординации нормативных правовых актов в зависимости от юридической силы.

Водное законодательство и все иные принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, должны основываться на *принципах*, перечисленных в ст. 3 Водного кодекса, которые условно можно сгруппировать следующим образом:

а) *принципы, регулирующие вопросы общей части водного права, включая права собственности на водные объекты*:

– регулирование водных отношений должно осуществляться исходя из значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав;

– участие граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;

– равный доступ физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с водным законодательством могут находиться в собственности физических или юридических лиц;

б) *принципы правового регулирования водоохраны:*

– приоритет охраны водных объектов перед их использованием; использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду;

---

[33] Народовластие. 2007.15.02.

[34] Сборник законодательства Алтайского края. № 92. Ч. 1. 2003.

[35] Липецкая газета. 2002.15.06.

[36] Якутские ведомости. 2004.17.01.

[37] Волгоградская правда. 2000.21.03.

– сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;

– экономическое стимулирование охраны водных объектов;

в) *принципы правового регулирования водопользования:*

– целевое использование водных объектов; водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей;

– приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования; предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов;

– равный доступ физических и юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами;

– гласность осуществления водопользования;

– комплексное использование водных объектов;

– платность использования водных объектов;

– использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования;

г) *правовые принципы управления водными ресурсами*:

– регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);

– регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

– регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему.

В ст. 2 ВК РФ установлены основные начала субординации между нормативными правовыми актами, регулирующими водные отношения, в зависимости от их вида и юридической силы.

Во-первых, нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов и содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать ВК РФ.

Во-вторых, принимаемые в развитие водного законодательства подзаконные акты Президента РФ, Правительства РФ и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, также не должны противоречить федеральным актам водного законодательства.

В-третьих, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, при условии, что такие акты принимаются на основании и во исполнение Водного кодекса РФ, а также иных нормативных правовых актов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, правотворческие полномочия органов местного самоуправления, связанные с регулированием водных отношений, могут быть реализованы только при условии, что принимаемые ими нормативные правовые акты соответствуют федеральным и региональным источникам водного права.

Право собственности на водные ресурсы. Водопользование

В основе водного права лежит право собственности на водные ресурсы, правовой режим водопользования и водоохраны.

Российское водное право исходит из того базового положения, что все водные объекты в России находятся в федеральной собственности. Нахождение водных ресурсов в собственности государства – распространённая мировая практика. Она обусловлена особой значимостью водных ресурсов для реализации основных прав человек, и прежде всего – права на жизнь и благоприятную окружающую среду, а также свойствами самой воды (например, текучестью), создающими объективные затруднения для фиксации права собственности.

Государственная собственность на воду дополняется в некоторых государствах иными моделями права на водные ресурсы: в Великобритании, Канаде, Австралии, отдельных штатах США и др. применяется *рипарианская* система прав на воду (*Riparian water rights*), возникшая в английском общем праве и предполагающая, что каждый собственник земли, на которой находится водный объект, может пользоваться соответствующими водными ресурсами наряду с другими субъектами[38]; в большинстве штатов США действует *апрориативная* система прав на воду (известная также как доктрина *Colorado*), суть которой непосредственно связана с юридической максимой *«first in time, first in right»* – право использования водного ресурса принадлежит его первооткрывателю или тому, кто его начал раньше использовать[39].

Отметим, что в современном российском водном законодательстве право собственности на воду не является более исключительным правом публично-правового образования. В соответствии с п. 2 ст. 8 Водного кодекса РФ «пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами».

В отличие от поверхностных вод, подземные воды создают меньше технических и юридических проблем для установления права собственности. Чаще всего в мировой практике право собственности на подземные источники определяется в увязке с правом собственности на землю, где эти источники расположены. Так, в п. 6 ст. 8 ВК РФ установлено, что формы

---

[38] Подробнее см.: http://corporate.findlaw.com/business-operations/water-rights-law-prior-appropriation.html; http://en.wikipedia.org/wiki/Riparian_water_rights; *Фридман А.А.* Модели экономического управления водными ресурсами. М., 2012. С. 16–17.

[39] А.А. Фридман, сравнивая две системы прав на воду, отмечает, что рипарианская система подходит при использовании водных ресурсов для рыболовства, судоходства, в электроэнергетике, т.е там, где использование воды не сокращает количество водных ресурсов, где вода выступает в качестве общественного блага). Апроприативная система уместна в тех случаях, где использование воды связано с водозабором и влечёт безвозвратное водопотребление (там, где вода выступает как частное благо) – в промышленности, сельском хозяйстве, ЖКХ и т.д. (*Фридман А.А.* Указ. соч. С. 17).

собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах. В свою очередь, Законом РФ от 21 февраля 2012 г. № 2395-1 «О недрах»[40] (ст. 1. 2) предусмотрено, что недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью, а добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

По общему правилу, сформулированному в ст. 6 ВК РФ, поверхностные водные объекты, находящиеся в публичной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено ВК РФ и другими федеральными законами.

На водных объектах общего пользования могут быть установлены запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (запрещены забор водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой и т.д.).

Использование водных объектов различными способами для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц осуществляется на основании права пользования водным объектом, предоставляемого водопользователям, которыми могут быть как физические, так и юридические лица.

Водные объекты, находящиеся в публичной собственности, могут предоставляться в пользование на основании *договора водопользования* (для забора водных ресурсов из поверхностных водных объектов; использования водных объектов без забора водных ресурсов для целей производства электрической энергии и т.д.) либо на основании *решений о предоставлении водных объектов в пользование* (для обеспечения обороны страны и безопасности государства, сброса сточных вод, разведки и добычи полезных ископаемых, забора водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения и т.д.). В отдельных случаях (ст. 11 ВК РФ) водопользование может осуществляться без заключения договора или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование (забора из подземного водного объекта водных ресурсов, являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод; забор водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности и т. д.).

По договору водопользования одна сторона – исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления – обязуется за плату предоставить другой стороне водный объект в пользование. Договор считается заключенным с момента его государственной регистрации в го-

---

[40] СЗ РФ.1995. № 10. Ст. 823.

сударственном водном реестре. Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более 20 лет.

В случаях, установленных Правительством РФ, а также когда имеется несколько претендентов на право заключения договора, договор водопользования заключается по результатам аукциона.

Порядок подготовки и заключения договора водопользования относительно водного объекта, находящегося в государственной или муниципальной собственности, форма примерного договора водопользования, а также порядок проведения аукциона на право заключить договор водопользования утверждаются Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона»[41], Постановление Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования»[42]).

Водопользование в России является платным, а потому договором водопользования обязательно должна предусматриваться плата за пользование водным объектом. Принципы установления платы за пользование водными объектами определены в ст. 20 ВК РФ:

– стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов;

– дифференциация ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна;

– равномерность поступления платы за пользование водными объектами в течение календарного года.

Ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядок расчета и взимания такой платы устанавливаются Правительством РФ: Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»[43] и Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»[44]. Если водные объекты находятся в собственности субъектов РФ или муниципальных образований, то ставки, а также порядок расчета и взимания платы за водопользование будут устанавливаться органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления соответственно.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору водопользования его стороны несут ответственность в соответствии с гражданским законодательством. ВК РФ (ст. 18) устанавливаются: а) ответственность за несвоевременное внесение водопользователем платы за пользование водным объектом (пеня в размере 1/150 действующей на день уплаты пеней ставки рефинансирования ЦБ РФ, но не более чем в размере

---

[41] СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2046.
[42] СЗ РФ. 2008. № 11 (Ч. 1.). Ст. 1033.
[43] СЗ. 2006. № 51. Ст. 5467.
[44] СЗ РФ. 2007. № 1 (Ч. 2.). Ст. 324.

0.2% за каждый день просрочки); б) ответственность за забор водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования объем забора (штраф в размере пятикратной платы за пользование водным объектом).

Вторым, после договора водопользования, основанием предоставления водного объекта в пользование является решение компетентного органа публичной власти.

Предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и её безопасности осуществляется на основании решения Правительства РФ (п. 1 ст. 21 Водного кодекса РФ), в остальных случаях решение принимается исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных в ст. 24–27 Водного кодекса РФ.

Решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать: сведения о водопользователе; цель, виды и условия использования водного объекта; сведения о водном объекте, в том числе описание границ водного объекта, его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование; срок водопользования.

Порядок принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование установлен в ст. 23 Водного кодекса РФ и принятом в её развитие Постановлении Правительства РФ 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»[45].

Значение экологической составляющей водопользования определяется уже упоминавшимся ранее принципом водного законодательства – принципом приоритета охраны водных объектов перед их использованием (ст. 3 ВК РФ).

На собственников водных объектов возлагается проведение мероприятий по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений (ст. 55 ВК РФ).

При использовании водных объектов физические лица, юридические лица обязаны осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в соответствии с ВК РФ (ст. 55–67.1) и другими федеральными природоохранными законами.

Управлением водными ресурсами

Вода – уникальный ресурс огромной важности – предполагает создание особой системы управления этим природным богатством. Характерной особенностью государственного управления водными ресурсами является *бассейновый подход*. В его основе – представление о речных бассейнах как об относительно замкнутой экосистеме. Бассейновый принцип управления водными ресурсами реализован в практике многих зарубежных стран (Великобритания, Канада, Франция и т.д.).

Основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов в России являются *бассейновые округа,* которые состоят из

[45] СЗ РФ. 2007. № 1 (Ч. 2). Ст. 295.

речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В соответствии со ст. 28 ВК РФ в Российской Федерации устанавливаются двадцать бассейновых округов: Балтийский, Баренцево-Беломорский, Двинско-Печорский, Днепровский, Донской, Кубанский, Западно-Каспийский, Верхневолжский, Окский, Камский, Нижневолжский, Уральский, Верхнеобский, Иртышский, Нижнеобский, Ангаро-Байкальский, Енисейский, Ленский, Анадыро-Колымский, Амурский.

Границы бассейновых округов утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов»[46]).

Еще одной особенностью бассейнового подхода к государственному управлению водными ресурсами является создание бассейновых советов, в состав которых входят представители уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Бассейновые советы осуществляют разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа. Рекомендации бассейновых советов должны учитываться при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Порядок создания и деятельности бассейновых советов устанавливается Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов»[47]).

Использование бассейнового принципа не предполагает, что создаваемые в соответствии с ним региональные структуры управления будут полностью автономными. Очевидно, что они должны выходить на национальный уровень управления, на котором происходит формирование общегосударственной стратегии использования и охраны водных ресурсов.

В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая водные объекты, является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) (Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»[48]).

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, среди которых Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по

---

[46] СЗ РФ. 2006. № 49 (Ч. 2). Ст. 5225.
[47] СЗ РФ. 2006. № 49 (Ч. 2). Ст. 5224.
[48] СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов (Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»[49]).

Система государственного управления водными ресурсами включает учёт и мониторинг водных объектов, а также государственный надзор в соответствующей области.

Все водные объекты, входящие в состав Водного фонда РФ, подлежат включению в *государственный водный реестр*, который представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, их использовании, о речных бассейнах и бассейновых округах, который создается в целях информационного обеспечения комплексного и целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Ведение государственного водного реестра осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов в порядке, установленном Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»[50]).

Еще один элемент системы государственного управления водными ресурсами – *государственный мониторинг водных объектов* – является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов осуществляется в целях:

– своевременного выявления и прогнозирования негативного воздействия вод, а также развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов;

– оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов;

– информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного надзора в области использования и охраны водных объектов.

Государственный мониторинг включает в себя: регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохранных зон, зон затопления, подтопления; сбор, обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений; внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в государственный водный реестр; оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

---

[49] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564.

[50] СЗ РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.

Порядок осуществления государственного мониторинга водных объектов устанавливается Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов»[51]).

Определяющим фактором для государственного мониторинга водных объектов является состояние государственной наблюдательной сети. В настоящее время сеть гидрологических наблюдений Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды включает свыше 3 тыс. гидрологических постов. При этом отмечается сокращение сети гидрологических наблюдений: в Российской Федерации за последние 20 лет оно составило 30%, при этом в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока – до 50%. Сокращение количества постов и программ наблюдений, использование методической базы прогнозов, основывающейся на применении устаревших методов и технологий, обусловили устойчивую тенденцию ухудшения качества гидрологических прогнозов[52].

Важный инструмент управления водными ресурсами – *схемы комплексного использования и охраны водных объектов*, которые включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов.

Такие схемы разрабатываются, чтобы, во-первых, определить допустимую антропогенную нагрузку на водные объекты; во-вторых, установить объёмы потребностей в водных ресурсах в перспективе; в-третьих, обеспечить охрану водных объектов; в-четвёртых, наметить основные направления деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемами комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются важнейшие водохозяйственные и водоохранные показатели, такие как: целевые показатели качества воды; перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; водохозяйственные балансы[53]; лимиты забора водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества и т.д.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются Федеральным агентством по водным ресурсам, рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются для каждого речного бассейна Министерством природных ресурсов и экологии РФ (Водный кодекс РФ (ст. 33), Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы»[54]).

---

[51] СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1921.

[52] Водная стратегия Российской Федерации. Раздел «Система государственного мониторинга водных объектов».

[53] Водохозяйственные балансы – расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах по сравнению с доступными для использования водными ресурсами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности (ст. 33 Водного кодекса РФ).

[54] СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

Для разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов осуществляется *гидрографическое* и *водохозяйственное районирование* территории Российской Федерации (Водный кодекс РФ (ст. 32), Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов»[55], приказ Минприроды России от 25 апреля 2007 г. № 112 «Об утверждении Методики гидрографического районирования территории Российской Федерации»[56], приказ Минприроды России от 25 апреля 2007 г. № 111 «Об утверждении Методики водохозяйственного районирования территории Российской Федерации»[57]).

В целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации осуществляется резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения в порядке, определяемом Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. № 703 «Об утверждении Правил резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения»[58]).

Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям водного законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения *нормативов допустимого воздействия на водные объекты*, которые разрабатываются на основании предельно допустимых концентраций химических и радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах (Водный кодекс РФ (ст. 35), Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты»[59]).

Особое место в системе государственного управления водными ресурсами занимает *государственный надзор в области использования и охраны водных объектов* – деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных требований в области использования и охраны водных объектов. Надзорная деятельность осуществляется посредством организации и проведения различных проверок, проведения мероприятий по контролю на водных объектах и в их водоохранных зонах, а также принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений.

Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов осуществляется как на федеральном уровне, так и на региональном уровне (на уровне субъектов Российской Федерации).

Правительство РФ установило критерии отнесения водных объектов к сфере федерального и регионального государственного надзора[60].

---

[55] СЗ РФ. 2006. № 49 (Ч. 2). Ст. 5225.

[56] БНА. 2007. № 28.

[57] БНА. 2007. № 29.

[58] СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5034.

[59] СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 514.

[60] Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713.

Федеральный государственный надзор осуществляется при использовании:

– поверхностных водных объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

– водных объектов или их частей, находящихся на землях обороны и безопасности, а также используемых для обеспечения обороны страны и безопасности государства и для обеспечения федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд;

– внутренних морских вод;

– территориального моря Российской Федерации;

– особо охраняемых водных объектов либо водных объектов, являющихся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющих собой часть этих территорий;

– водных объектов или их частей, являющихся объектами, объявленными рыбохозяйственными заповедными зонами;

– водных объектов, являющихся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;

– трансграничных (пограничных) водных объектов;

– водных объектов или их частей для нужд городов с численностью населения сто тысяч человек и более, а также для нужд предприятий и других организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн куб. метров в год.

Критерием отнесения к объектам, подлежащим региональному государственному надзору, является использование водных объектов, полностью расположенных в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации и не относящихся к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору за использованием и охраной водных объектов.

В соответствии с этими критериями Минприроды России утверждает перечни объектов, подлежащих федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов[61], а уполномоченные органы субъектов Российской Федерации (губернатор, правительство, министерство экологии — в зависимости от региона) – перечни водных объектов, которые становятся предметом регионального надзора (например, Постановление Правительства Республики Дагестан от 5 декабря 2008 г. № 404 «Об утверждении Перечня водных объектов Республики Дагестан, подлежащих региональному государственному контролю и надзору за их использованием и охраной»[62], Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 13 февраля 2009 г. № 80 «Об утверждении перечня объектов, подлежащих региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов на территории Краснодарского края»[63], Приказ Минэкологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 31 июля 2012 г. № 286-п «Об утверждении Перечня объектов, подлежа-

---

[61] Приказ Минприроды России от 18 декабря 2006 г. № 288 «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов» // БНА. 2007. № 5.

[62] СЗ Республики Дагестан. 2008. № 23. Ст. 991.

[63] Кубанские новости, № 33, 05.03.2009.

щих региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов»[64]).

Федеральный государственный надзор осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования на тех водных объектах, перечень которых утверждается Министерством природных ресурсов и экологии РФ в соответствии с критериями отнесения водных объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору при осуществлении федерального государственного экологического надзора. Положение о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»[65].

Государственный надзор на региональном уровне осуществляется уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в Ленинградской области – комитетом государственного контроля природопользования и экологической безопасности, в Республике Карелия – министерством по природопользованию и экологии Республики Карелия, в Белгородской области – департаментом природопользования и охраны окружающей среды и т.д.).

Полномочия должностных лиц, органов государственного надзора, являющиеся государственными инспекторами по надзору в области использования и охраны водных объектов, установлены Водным кодексом РФ (ст. 36).

Перспективы развития водных отношений в Российской Федерации

Важным аспектом государственной водной политики является активное международное сотрудничество по вопросам использования и охраны водных объектов. Дальнейшее развитие трансграничного сотрудничества требует создания двухсторонней и многосторонней договорной базы о совместном использовании и охране трансграничных водотоков, в частности в отношении рек Самура, Немана и Западной Двины[66].

Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации становится одним из ключевых факторов обеспечения экономического благополучия и социальной стабильности, национальной безопасности страны и реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В Водной стратегии Российской Федерации до 2020 года к стратегическим целям, приоритетным направлениям развития водохозяйственного комплекса Российской Федерации отнесены, во-первых, гарантированное обеспечение водными ресурсами населения и отраслей экономики (включая

---

[64] Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2012. № 91. Ст. 2987.

[65] СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

[66] Водная стратегия Российской Федерации до 2020 г. Раздел «Государственное управление использованием и охраной водных объектов».

задачи повышения рациональности использования водных ресурсов, ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечения населения качественной питьевой водой); во-вторых, охрана и восстановление водных объектов; в-третьих, обеспечение защищенности от негативного воздействия вод.

Гарантированное обеспечение водными ресурсами предполагает приоритетное решение задач обеспечения населения качественной питьевой водой, содействие инновациям, обеспечивающим водосбережение, формирование предпосылок для реализации конкурентных преимуществ водоресурсного потенциала Российской Федерации. Потребности экономики в водных ресурсах должны обеспечиваться за счёт повышения рациональности использования ресурсов, снижения водоёмкости производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, а также непроизводительных потерь воды.

В районах Российской Федерации, где дефицит водных ресурсов сложился в силу объективных природных факторов, должны быть предусмотрены строительство водохранилищ питьевого назначения и реконструкция существующих водохозяйственных систем.

По данным Федеральной службы государственной статистики за 2008 г., в Российской Федерации подавалось в сеть на хозяйственно-питьевые нужды более 11 млрд куб. метров воды в год, однако при этом 30.5 млн человек, или 22% населения, не обеспечены услугами централизованного водоснабжения. Централизованный водопровод отсутствует в 11% городов и 53% сельских населенных пунктов.

Решение задачи обеспечения населения качественной питьевой водой планируется в рамках федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011–2017 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092[67].

Для решения стратегических задач развития водохозяйственного комплекса сформирован План мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г., утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р, и выделены необходимые для этого финансовые ресурсы.

Реализация намеченных в Водной стратегии целей позволит гарантировать устойчивое водопользование, обеспечить надёжную охрану водных объектов и защиту населения и объектов экономики от негативного воздействия загрезненных вод, содействовать реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере.

---

[67] СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 603.

Глава 7

ЛЕСА КАК ЧАСТЬ КАЗНЫ*

Леса России как природный ресурс и имущественный комплекс

Леса – чрезвычайно ценное богатство, которым щедро одарена Россия. Ее лесной фонд занимает площадь более 1 млрд га, что составляет 70% территории государства. Россия занимает первое место в мире по площади лесов и второе место по запасам древесины: здесь находится четвертая часть всех девственных и 70% хвойных лесов мира[1]. Леса России выполняют важные экологические функции, являясь наряду с лесами Бразилии и Канады легкими всей планеты. Кроме того, они выполняют важную хозяйственную функцию, в том числе в традиционном природопользовании значительной части населения лесных регионов и государства в целом.

Леса России за последние 50–60 лет подвергались экстенсивному использованию, часто без соблюдения элементарных правил рационального использования. В 1990-е и 2000-е годы Россия столкнулась с новыми глобальными проблемами – массовыми браконьерскими вырубками ценных пород лесов, а затем и лесными пожарами, которые охватили огромные площади. Эти проблемы были вызваны многими причинами, в том числе политическими и экономическими. Административная реформа разрушила устоявшуюся систему управления и охраны лесов, усугубив ситуацию.

Располагая такими огромными и воспроизводимыми лесными ресурсами, Российская Федерация получает от них крайне низкий доход. Несмотря на то, что в настоящее время лесной сектор играет важную роль в экономике страны и имеет существенное значение для ее социально-экономического развития, поскольку использование лесных ресурсов осуществляется как минимум в 40 субъектах Российской Федерации, вклад лесного сектора в экономику страны совершенно не соответствует его ресурсному потенциалу.

Согласно ст. 5 Лесного кодекса Российской Федерации (далее ЛК РФ), использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Приведенная формулировка леса отличается от его формулировки в ЛК РФ 1997 г. как совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. В действующем законодательстве сделан резкий крен в сторону гражданско-правового регулирования лесных

---

*Глава подготовлена при поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований № 13-03-00533 “Экологическая функция налогового права” (2013–2014).

[1] Статистические данные приводятся по информации, размещенной на официальном сайте Рослесхоза. Режим доступа: http://www.rosleshoz.gov.ru

отношений, что особенно ярко проявляется на примере платежей за пользование лесами, которым попытались придать частноправовой характер.

С учетом данного фактора становится понятным подход законодателя по ряду позиций. Прежде всего это касается исключения леса и многолетних насаждений из перечня недвижимого имущества (см. ст. 130 ГК РФ, Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие ЛК Российской Федерации»), и теперь леса и многолетние насаждения как не относящиеся к недвижимости признаются движимым имуществом.

Таким образом, лес следует определить как природный ресурс, представляющий собой совокупность древесно-кустарниковой и иной растительности, которая располагается на землях лесного фонда и землях иных категорий. Одновременно лес является экологической системой и представляет собой совокупность лесов, кустарников, иной растительности, живых микроорганизмов и животного мира, находящихся в неразрывной взаимосвязи.

Существенной проблемой является обеспечение баланса между интересами лесопользования и лесоохраны. Лес не только природный ресурс, но и имущественный комплекс, принадлежащий на праве собственности Российской Федерации.

Согласно ст. 8 ЛК РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ч. 1), а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством (ст. ст. 15– 19 ЗК РФ). Таким образом, определение правового статуса лесного участка осуществляется через земли лесного фонда. Во всяком случае, основополагающим является статус земельного участка.

Необходимо обратить внимание и на некоторые положения Федерального закона от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие ЛК Российской Федерации» для более осмысленного понимания рассматриваемых норм. В частности, согласно этому Закону установлено, что земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. В свою очередь, земельные участки могут находиться в собственности граждан и юридических лиц, в государственной и муниципальной собственности. Однако лесные насаждения, отчуждаемые по договору купли–продажи, должны располагаться на лесном участке, находящемся в собственности публично-правовых образований – Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. От имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в лесных отношениях участвуют соответственно органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами.

Государство может получать доходы от использования, которые идут в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Государство обязано выделять и немалые денежные средства на управление лесами, их охрану и защиту от болезней и пожаров. В последние 10–15 лет в среднем расходы федерального бюджета на охрану и защиту лесов в среднем варьируются в сумме 3–5 млрд руб., а доходы от использования лесов составляют 4–6 млрд руб. Это ничтожно малые суммы, которые свидетельствуют об отсутствии реальной лесной политики. Лесохозяйственная деятельность

на протяжении веков была основой экономического уклада многих народов и народностей, населяющих Россию. Не случайно поэтому вопросы, связанные с использованием лесов, издавна становились предметом особо тщательного нормативно-правового регулирования. Не стало исключением в этом смысле и действующее лесное законодательство Российской Федерации, в котором нормы, регулирующие отношения по лесопользованию, наряду с нормативно-правовыми основами лесоохраны составляют два ключевых института лесного права.

С началом активной промышленной заготовки древесины и недревесных лесных ресурсов со всей остротой встала задача комплексной увязки вопросов использования лесов и лесоохраны, защиты лесов от хищнической вырубки. В последнее время проблемы лесоохраны только усугубляются: леса загрязняются промышленными, бытовыми и иными отходами, растут болезни лесов, браконьерские вырубки, контрабандный вывоз ценных пород древесины. Лесные пожары придали ситуации и вовсе катастрофический характер.

В таких условиях законодателю особенно непросто искать баланс между интересами лесопользования и лесоохраны.

На принятый в 2006 г. Лесной кодекс РФ возлагались большие надежды, по совершенствованию отношений лесопользования. Однако уже сейчас можно констатировать тот факт, что надежды эти большей частью не оправдались. Нормы ЛК РФ в ряде случаев лишь усугубили ситуацию, внеся путаницу в вопросы управления лесным хозяйством, организации защиты лесов и лесопользования.

Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регламентируются кроме лесного законодательства и другими актами федерального законодательства, в первую очередь гражданского и земельного, а также региональными законами, если иные правила прямо не предусматриваются Лесным кодексом РФ. Таким образом, в область правового регулирования имущественных отношений, оборота лесных участков и лесных насаждений включается совокупность гражданско-правовых норм. Но это не означает, что ЛК РФ содержит только лесоохранные нормы, которые между тем имеют определяющее значение для обеспечения экологической безопасности. Эффективная охрана лесов невозможна без надлежащего правового механизма предоставления лесных участков в аренду, заключения договоров купли–продажи лесных насаждений и не может реализовываться без установления правового режима использования лесов, ориентированного на рациональное включение в гражданский оборот с целью сохранения их видового и биологического разнообразия, удовлетворения потребностей граждан в сохранении естественных экологических систем, природных ландшафтов. В связи с этим нормы ЛК РФ, регулирующие имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, имеют приоритет перед нормами гражданского законодательства и Земельного кодекса Российской Федерации[2].

Такой подход к правовому регулированию лесных отношений принципиально важен. В ЛК РФ установлены приоритетные начала лесного зако-

---

[2] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

нодательства, являющиеся безусловными ориентирами как для лесоохранной, так и для лесохозяйственной деятельности. Более того, нормы лесного законодательства должны устанавливаться и применяться в соответствии с принципами, предусмотренными в ст. 1 ЛК РФ. Содержание принципов лесного законодательства охватывает отношения по управлению, сохранению, воспроизводству, охране, защите, использованию лесов, в том числе по обеспечению многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного лесопользования для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

Конституционные основы использования и охраны лесов. Лесное законодательство Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – регионы), а предметом его правового регулирования являются отношения по охране, использованию, защите и восстановлению лесов.

Двухуровневая система лесного законодательства, предусматривающая включение в него как федеральной компоненты (ЛК РФ[3] и иные федеральные законы), так и региональной обусловлена установленным Конституцией РФ распределением полномочий по регулированию лесных отношений между Российской Федерацией и регионами.

К ведению Российской Федерации в этой области относятся (в соответствии со ст. 71 Конституции РФ): регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду; федеральная государственная собственность на леса, другие природные ресурсы и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране лесных объектов и т.д.

Согласно ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и регионов находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на леса и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции РФ закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и регионов. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения Российской Федерации и регионов принимаются рамочные федеральные законы, а на региональном уровне – законы и иные

[3] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278. В случае, если не указан источник официального опубликования нормативных правовых актов, в целях настоящей статьи считать, что они взяты из Консультант Плюс.

нормативные правовые акты регионов. При этом принятые в соответствии с упомянутой конституционной нормой законы и иные нормативные правовые акты регионов не могут противоречить федеральным законам. В случае возникновения противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Лесные отношения в Российской Федерации регулируются лесным законодательством и принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными актами. Само понятие лесного законодательства включает в себя ЛК Российской Федерации, иные федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ (далее – региональные законы). Законодатель при определении лесного законодательства пошел по пути понимания законодательства в узком (собственном) смысле, т.е. как совокупности законов, регулирующих однородные группы общественных отношений.

Включение в ст. 2 ЛК РФ, посвященную лесному законодательству, упоминаний о подзаконных актах Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также о муниципальных правовых актах, регулирующих лесные отношения, может быть истолковано как балансировка между определением лесного законодательства в узком смысле, содержащимся в ч. 1 ст. 2 ЛК РФ, и расширительным подходом к пониманию лесного законодательства, проступающим в ч. 2–6 ст. 2 ЛК РФ.

Представление лесного законодательства в виде открытого списка законодательных актов обусловлено отсутствием в ЛК РФ определения лесных отношений – предмета лесного законодательства. Отсутствие такого определения представляет серьезный концептуальный изъян современного российского лесного законодательства, который, с одной стороны, препятствует эффективной систематизации лесного законодательства (прежде всего, из-за отсутствия определения предмета правового регулирования), а с другой стороны, способен привести к многочисленным проблемам правоприменения, вызванным коллизией норм лесного законодательства и норм «непрофильных» законов, регулирующих смежные с лесными отношения (гражданские, земельные, налоговые, административные и другие). Без законодательно закрепленного определения предмета регулирования лесного законодательства становится трудно установить, какое законодательство является специальным, а какое – общим при регулировании отношений по рациональному использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, повышению их экологического и ресурсного потенциала. Заметим, что в ранее действовавшем Лесном кодексе Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ[4] (далее – ЛК 1997 г.) законодатель предпринял попытку определить цели и задачи лесного законодательства (преамбула и ст. 2 ЛК 1997 г.), а также его предмет – лесные отношения (ст. 5).

Как уже отмечалось, региональное лесное законодательство формируется в соответствии с Конституцией РФ и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов РФ (далее – региональных органов государственной власти) в области лесных отношений, закрепленных в ст. 82 ЛК РФ.

---

[4] Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

В отдельных случаях в ЛК РФ содержатся отсылочные нормы к конкретным актам регионального лесного законодательства:

– в исключительных случаях, предусмотренных региональными законами, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (ст. 29);

– порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются региональными законами (ст. 30);

– в исключительных случаях, предусмотренных региональными законами, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли–продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков (ст. 32);

– порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд устанавливается региональными законами (ст. 33);

– порядок заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд устанавливается региональными законами (ст. 35);

– правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства устанавливаются региональными законами (ст. 36);

– ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, собственности регионов, муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления (ст. 76).

Обычно в законодательном акте регионального лесного законодательства содержится статья, в которой определяется предмет регулирования лесных отношений на уровне региона.

В ЛК РФ содержится упоминание о муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих лесные отношения. Такие акты принимаются органами местного самоуправления на основании и во исполнение ЛК РФ, других федеральных законов, региональных законов, а также указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. В тексте муниципальных правовых актов, регулирующих лесные отношения, как правило, содержится указание на законодательные и иные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми были приняты муниципальные источники лесного права.

Подзаконное нормотворчество в сфере лесных отношений и управление лесами. Полномочия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней

Конституцией РФ Президент РФ наделен правом издавать нормативные правовые акты подзаконного характера в форме указов. В ЛК РФ упоминаются указы Президента РФ, которыми могут регулироваться лесные отношения, что, скорее всего, является отголоском правовой политики 1990-х годов, вошедшей в историю российского законодательства как эпоха «ука́зного» права. В этот период Президент РФ своими указами заполнял законода-

тельный вакуум в различных сферах экономической и социальной жизни. В настоящее время указы главы государства в реальном механизме правового регулирования утрачивают свои былые доминирующие позиции и издаются, как правило, в случаях непосредственного указания на необходимость их издания в тексте законодательного акта.

Действующий ЛК Ф не содержит норм, делегирующих Президенту РФ полномочия по принятию нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения. Нормативные указы Президента РФ регулируют, прежде всего, управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (например, Указ Президента РФ от 27 августа 2010 г. № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»). Особое место в системе нормативных правовых актов подзаконного характера, принимаемых на федеральном уровне, занимают акты Правительства РФ.

В ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закреплено, что Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения. При этом уточняется, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Таким образом, нормативными правовыми актами Правительства РФ, регулирующими лесные отношения, могут быть только постановления, но не распоряжения Правительства РФ.

Нормотворческие полномочия Правительства РФ в сфере правового регулирования лесных отношений устанавливаются непосредственно в Лесном кодексе РФ и Федеральном законе от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие ЛК Российской Федерации»[5]. По отдельным вопросам лесных отношений Правительство РФ, в соответствии с предписаниями лесного законодательства, обязано принять соответствующие постановления, по другим – оно может реализовать нормотворческие полномочия по своему усмотрению.

Заметим также, что в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства РФ»[6] (далее – федеральный закон № 160-ФЗ) ряд полномочий в сфере правового регулирования лесных отношений, ранее закрепленных за Правительством РФ непосредственно, переданы уполномоченному им федеральному органу исполнительной власти. Таким образом, сфера нормотворческой деятельности Правительства РФ по регулированию лесных отношений в настоящее время сузилась. Пояснения требует тот факт, что Правительством РФ по отдельным вопросам, правовое регулирование которых в силу предписаний федерального закона № 160-ФЗ передано федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством РФ, в течение 2007–2008 гг. был принят ряд постановлений, которые продолжают действовать до сих пор.

Сейчас Правительство РФ, согласно предписаниям ЛК РФ, наделено правом устанавливать:

---

[5] СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

[6] СЗ РФ. 2008. № 30. Ст. 3616.

– порядок реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 ЛК РФ (ст. 20);

– порядок подготовки перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждения (ст. 22);

– правила пожарной безопасности в лесах и требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов (ст. 53);

– порядок разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его форму, порядок разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории региона (ст. 53^3);

– классификация чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, порядок введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций (ст. 53^6);

– ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды (ст. 73);

– ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности (ст. 76);

– методики распределения субвенций из федерального бюджета, предоставляемых регионам для осуществления передаваемых полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (ст. 83);

– порядок расходования и учета средств, передаваемых органам государственной власти регионов на осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (ст. 83);

– размер и порядок взимания платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра (ст. 91);

– правила хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор; определяются Правительством РФ (ст. 96);

– порядок осуществления государственного лесного контроля и надзора (ст. 96);

– порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесах (ст. 97);

– таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства (ст. 100);

– функциональные зоны в лесопарковых зонах, площадь и границы лесопарковых зон, зеленых зон (ст. 105).

Реализуя перечисленные полномочия, Правительство РФ принимает постановления, в которых, как правило, указываются статьи ЛК РФ, в соответствии и во исполнение которых принимаются данные подзаконные нормативные правовые акты (например, Постановления Правительства РФ: от 14 декабря 2009 г. № 1007 «Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон», от 3 февраля 2010 г. № 47 «Об утверждении Правил хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор»).

В ЛК РФ содержится норма, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты в случаях, предусмотренных как в самом ЛК РФ, так и в подзаконных актах Президента РФ и Правительства РФ.

В ЛК РФ содержится большое количество норм, наделяющих федеральные органы исполнительной власти правом принимать нормативные правовые акты в области лесных отношений. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функцию по нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях) является Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)[7].

Рослесхоз уполномочен принимать нормативные правовые акты по порядку исчисления расчетной лесосеки; порядку использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых; порядку организации и осуществления лесопатологического мониторинга; порядку использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород; порядку заполнения и подачи лесной декларации и ее форма; порядку проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов; правил заготовки древесины; правил заготовки живицы; правила заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов; правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; правил использования лесов для ведения сельского хозяйства и др.). Ранее нормотворческими функциями в указанных сферах обладало Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Принятые им ранее нормативные приказы, регулирующие лесные отношения, продолжают действовать до тех пор, пока новые нормативные правовые акты не будут приняты Рослесхозом.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий[8]. Минприроды России принимает нормативные акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях.

Региональные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в пределах своих полномочий, на основании и во исполнение ЛК РФ, других федеральных законов, региональных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

В отдельных случаях ЛК РФ непосредственно предписывает региональным органам государственной власти принять акты, регулирующие лесные отношения. В других случаях это делается опосредствованно – через опре-

---

[7] См. Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

[8] См. Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

деление полномочий региональных органов государственной власти в области лесных отношений и случаев передачи осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений региональным органам государственной власти.

Вопрос о полномочиях региональных органов государственной власти в области лесных отношений затронут также в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[9].

На уровне региона нормативные правовые акты подзаконного характера, регулирующие лесные отношения, могут приниматься:

– высшим должностным лицом региона (руководителем высшего регионального исполнительного органа государственной власти): указами губернаторов и глав регионов;

– правительством региона;

– региональным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в пределах, установленных законодательством Российской Федерации и региональным законодательством.

Правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков

Понятия «государственный кадастровый учет» и «государственный учет» лесных участков не тождественны между собой, так как представляют собой совокупность различных по содержанию действий специально уполномоченных на то государственных органов, которые направлены на фиксацию в соответствующих кадастрах и реестрах информации о состоянии лесных участков как природных ресурсов и как объектов гражданского оборота, что способствует реализации основных принципов лесного законодательства, таких как устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала; сохранение полезных функций лесов; обеспечение их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования; воспроизводство и повышение продуктивности лесов; обеспечение охраны и защиты лесов и др.

Действующим лесным законодательством предусмотрено в отношении лесных участков проведение государственного кадастрового учета (далее также – кадастровый учет лесных участков). По общему правилу, предоставление гражданам и юридическим лицам в пользование лесных участков возможно только после постановки их на государственный кадастровый учет. Согласно ст. 92 ЛК РФ, *государственный кадастровый учет лесных участков* осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»[10] (далее – Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»).

---

[9] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[10] СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

Однако проведение кадастрового учета лесных участков как самостоятельного действия уполномоченного органа законодательством о государственном кадастре недвижимости не предусмотрено.

Данное обстоятельство обусловлено тем, что Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»[11] леса и многолетние насаждения были исключены из перечня объектов недвижимости в соответствии со ст. 130 ГК РФ. Теперь леса и многолетние насаждения следует относить к движимому имуществу.

Более того, с формально-юридической точки зрения и по сути своей лесной участок не может иметь уникальных характеристик в «отрыве от земли», позволяющих его определить как индивидуально-определенную вещь и как самостоятельный объект регулирования нормами Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости». Соответственно, в результате государственного кадастрового учета недвижимого имущества лесной участок идентифицируется с земельным, который, как правило, покрыт лесной растительностью или предназначен для ее восстановления либо ведения лесного хозяйства (земли лесного фонда согласно ст. 101 Земельного кодекса РФ).

При этом в ст. 6 ЛК РФ установлено, что леса могут располагаться как на землях лесного фонда, так и на землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов будут осуществляться в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Границы указанных земель определяются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

Согласно положениям Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» государственный кадастр недвижимости представляет собой федеральный государственный информационный ресурс, содержащий систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе[12].

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества определен как действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости *сведений* о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи (уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренным Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» сведений о недвижимом имуществе.

Органом, осуществляющим кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости до 2009 г. являлось *Федеральное агентство када-*

---

[11] СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

[12] *Государственный кадастр недвижимости* – систематизированный свод сведений об учтенном в соответствии с Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных указанным Федеральным законом сведений.

стра объектов недвижимости[13], а с 1 марта 2009 г. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости упразднено. Его функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии[14].

К объектам государственного кадастрового учета Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» отнесены земельные участки, здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства (объекты недвижимости).

Согласно ст. 7 ЛК РФ *лесным участком является земельный участок*, границы которого определяются в соответствии с лесным законодательством. Как выше уже отмечалось, при кадастровом учете лесные участки образуют самостоятельный объект недвижимости только в составе земельных участков (земель лесного фонда либо земель иных категорий).

В итоге в состав сведений государственного кадастра недвижимости в отношении земельного участка в соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» дополнительно вносятся сведения:

– о *лесах*, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка;

– о почтовом адресе и (или) адресе электронной почты, по которым осуществляется связь с лицом, обладающим земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования.

Следует отметить, что Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (утратил силу)[15], первоначально регулировавший кадастровую оценку земельных участков, не предусматривал наличие указанных сведений в составе государственного земельного кадастра, что, безусловно, осложняло оборот как лесных, так и земельных участков в целом.

Однако указанных сведений в составе государственного кадастра недвижимости, на наш взгляд, также явно недостаточно, что приводит на практике к порой неразрешимым ситуациям и спорам по поводу наличия или отсутствия лесов на том или ином земельном участке. Решение данного вопроса несет значимые правовые последствия для определения собственника лесного участка. Согласно ст. 8, лесные участки в составе земель лесного фонда могут находиться только в федеральной собственности. При этом в ст. 10 Федерального закона о введении в действие ЛК РФ установлено, что распоряжение лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством.

Обозначенную проблему идентификации лесов на земельных участков призваны решить меры информационного взаимодействия компетентных органов при ведении государственного кадастра недвижимости.

---

[13] См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 456 «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2987.

[14] См.: Указ Президента РФ от 25 октября 2008 г. №1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2008. № 52(ч.1). Ст.6366.

[15] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

Так, во исполнение положений ст. 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», согласно п. 7 которой орган, осуществляющий ведение государственного лесного реестра обязан в срок не более чем пять рабочих дней со дня внесения в такой реестр сведений о лесах представлять документы о данном природном объекте в орган кадастрового учета, было принято Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 618 «Об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости» (вместе с «Положением об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости[16]».

Согласно пунктам 14 и 15 Положения об информационном взаимодействии, орган государственной власти или орган местного самоуправления, утвердивший лесохозяйственный регламент, представляет в органы кадастрового учета выписку из раздела лесохозяйственного регламента, определяющего виды разрешенного использования лесов (земельных участков).

Орган государственной власти, осуществляющий ведение государственного лесного реестра, представляет в орган кадастрового учета документы, содержащие *сведения о лесах на земельном (лесном) участке*, с указанием:

– кадастрового номера, присвоенного этому земельному участку;

– наименований лесничества и лесопарка, номеров лесных кварталов, к которым относится указанный участок (если такие номера имеются);

– целевого назначения лесов – защитные леса (категория защитных лесов), эксплуатационные леса и резервные леса.

Каждый объект недвижимости, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости, имеет не повторяющийся во времени и на территории РФ государственный учетный номер – *кадастровый номер*. Кадастровые номера присваиваются объектам недвижимости органом кадастрового учета.

В целях присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров орган кадастрового учета осуществляет кадастровое деление территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы (*единицы кадастрового деления*).

Приказом Минэкономразвития РФ от 4 апреля 2011 г. № 144 «Об утверждении Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации и Порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров»[17] предусмотрено следующее.

Кадастровый номер присваивается каждому объекту недвижимости, сведения о котором включаются в государственный кадастр недвижимости:

при постановке на государственный кадастровый учет; при включении сведений о ранее учтенном объекте недвижимости в порядке, предусмотренном частями 3 и 7 статьи 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Кадастровый номер присваивается объекту недвижимости в кадастровом квартале, в границах которого такой объект располагается целиком.

В случае, если объект недвижимости располагается одновременно на территории нескольких кадастровых округов, кадастровый номер такому

---

[16] СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3927.

[17] Российская газета. 2011.20.05.

объекту присваивается в кадастровом квартале с учетным номером «0:0:0», границы которого совпадают с границами кадастрового округа «Общероссийский».

В случае, если объект недвижимости располагается одновременно на территории нескольких кадастровых районов одного кадастрового округа или нескольких кадастровых кварталов одного кадастрового района, кадастровый номер такому объекту присваивается в кадастровом квартале с порядковым номером «0», границы которого совпадают соответственно либо с границами кадастрового округа, либо с границами кадастрового района.

Если при включении в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенном земельном участке, здании, сооружении, помещении, объекте незавершенного строительства невозможно определить кадастровый квартал или кадастровый район, в котором располагается такой объект недвижимости, кадастровый номер указанному земельному участку, зданию, сооружению, помещению, объекту незавершенного строительства присваивается в кадастровом квартале с порядковым номером «0», границы которого совпадают с границами соответствующего кадастрового района либо в кадастровом квартале с порядковым номером «0», границы которого совпадают с границами соответствующего кадастрового округа.

Кадастровый номер объекта недвижимости состоит из учетного номера кадастрового квартала, разделителя в виде двоеточия и порядкового номера записи об объекте недвижимости в реестре объектов недвижимости.

При включении сведений о ранее учтенном земельном участке в государственный кадастр недвижимости ранее присвоенный такому земельному участку кадастровый номер сохраняется, если указанный номер соответствует требованиям Порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров.

Согласно ст. 38 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» *межевой план* представляет собой документ, который составлен на основе *кадастрового плана* соответствующей территории или *кадастровой выписки* о соответствующем земельном участке и в котором воспроизведены определенные внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения и указаны сведения об образуемых земельном участке или земельных участках, либо о части или частях земельного участка, либо новые необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости сведения о земельном участке или земельных участках.

По общему правилу местоположение границ земельных участков подлежит *обязательному согласованию* с лицами, обладающими смежными земельными участками на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования либо аренды. Результат согласования местоположения границ оформляется кадастровым инженером в форме акта согласования местоположения границ на обороте листа графической части межевого плана.

Однако исключением будут случаи, когда земельные участки являются лесными участками. Согласование местоположения границ таких участков проводится *без их установления на местности* независимо от требований заинтересованных лиц.

В Федеральном законе о введении в действие ЛК РФ содержится ряд статей, так или иначе связанных с особенностями государственного кадастрового учета лесных участков. В частности, в ст. 4.1 установлено, что в срок до 1 января 2012 г. допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда *без проведения государственного кадастрового учета*. Но в таком случае осуществляется их *государственный учет*, а также проектирование лесных участков в соответствии с положениями частей 1, 2, 4 и 5 ст. 69 ЛК РФ.

Статьей 4.2 Федерального закона о введении в действие ЛК РФ[18] установлено, что лесные участки в составе земель лесного фонда, государственный кадастровый учет которых не осуществлялся, признаются ранее учтенными объектами недвижимости. План лесного участка в составе земель лесного фонда, выданный до 1 января 2012 г., признается юридически действительным.

Сведения о ранее учтенных участках лесного фонда и лесных участках в составе земель лесного фонда с учетом установленного законодательством о государственном кадастре недвижимости состава сведений об объекте недвижимости переносятся в соответствующие разделы этого кадастра в сроки и в порядке, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – органом кадастрового учета.

В отношении ранее учтенных объектов недвижимости разъясняющие положения содержатся также в ст. 47 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», согласно которой участки лесного фонда, государственный кадастровый учет которых не осуществлялся, но вещные права на которые и их ограничения, в том числе аренда, зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[19] (далее – Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), признаются *ранее учтенными объектами недвижимости*.

Согласно ст. 4.4 Федерального закона о введении в действие ЛК РФ в случае, если до 1 января 2012 г. государственный кадастровый учет лесных участков в составе земель лесного фонда не осуществлялся, для проведения государственной регистрации прав на такие лесные участки и сделок с ними вместо кадастрового плана или кадастрового паспорта представляются *планы лесных участков,* и идентификация лесного участка в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется по *условному номеру*, который присваивается такому лесному участку в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним[20]».

Если утративший силу Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» устанавливал бесплатное проведение государственного кадастрового учета земельных участков, то в соответ-

---

[18] Положения ст. 4.2 применяются с момента вступления в силу Федерального закона № 221- ФЗ, т.е. с 1 марта 2008 г.

[19] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

[20] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

ствии действующим законодательством о государственном кадастре недвижимости и главой 25.3 Налогового кодекса РФ «Государственная пошлина» за постановку на учет объекта недвижимости обязательна к уплате *государственная пошлина*. Учет изменения объекта недвижимости, учет части объекта недвижимости, учет адреса правообладателя или снятие с учета объекта недвижимости осуществляется без уплаты государственной пошлины.

Примечательно, что с 17 октября 2010 г. взимается *плата* за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, предусмотренная ч. 11 ст. 14 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости». Размеры такой платы, порядок взимания и порядок ее возврата установлены Приказом Минэкономразвития России от 30 июля 2010 г. № 343 «О порядке взимания и возврата платы за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, и размерах такой платы» (далее – Порядок взимания платы)[21].

В соответствии с п. 2 Порядка взимания платы перечисление платежа может производиться после представления запроса о предоставлении сведений (в случае представления запроса в электронной форме) либо до предоставления запроса (при предоставлении запроса юридическим лицом в виде бумажного документа при личном обращении) или же перечисление платежа может производиться по выбору лица, если запрос представляется в орган кадастрового учета физическим лицом в виде бумажного документа при личном обращении.

Внесение платы подлежит возврату в случае ее внесения в большем размере, чем предусмотрено Порядком ее взимания, при этом возврату подлежат средства в размере, превышающем размер установленной платы.

Согласно п. 10 Порядка взимания платы, орган кадастрового учета, не являющийся администратором доходов бюджета, не вправе рассматривать и принимать решения по полученным заявлениям о возврате платежа и прилагаемым к ним документам. Полученное таким органом заявление в течение трех рабочих дней со дня его получения передается по подведомственности в вышестоящий орган кадастрового учета, обладающий полномочиями администратора доходов бюджета, о чем лицу, подавшему заявление о возврате платежа, направляется сообщение по адресу, указанному в таком заявлении.

Заявка на возврат излишне уплаченных денежных средств направляется органом кадастрового учета, являющимся администратором доходов бюджета, в орган Федерального казначейства в течение двух рабочих дней со дня принятия решения о возврате излишне уплаченных денежных средств.

Государственный учет лесных участков

Государственный учет лесных участков в составе земель лесного фонда (далее также – государственный учет) включает в себя действия органов государственной власти в пределах их полномочий по внесению в *государственный лесной реестр* сведений, подтверждающих существование таких земельных участков с характеристиками, соответствующими проектной до-

[21] РГ. № 225. 06.10.2010.

кументации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (п. 3 ст. 4.1 Федерального закона о введении в действие ЛК РФ).

Нормы о государственном лесном реестре содержатся в ст. 91 ЛК РФ, которая определяет государственный лесной реестр как систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, а также о лесничествах и лесопарках.

Согласно Приказу Рослесхоза от 30 мая 2011 № 194 «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра» реестр ведется для организации рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесов и обеспечения достоверными сведениями о лесах органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, заинтересованных граждан и юридических лиц, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа)[22].

Приказом Минприроды России утвержден административный регламент, которым устанавливается порядок исполнения Федеральным агентством лесного хозяйства и его территориальными органами, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра[23].

Во исполнение положений ст. 4.1 Федерального закона о введении в действие ЛК РФ приказом Рослесхоза от 13 апреля 2012 г. № 139 утвержден порядок проведения государственного учета лесного участка в составе земель лесного фонда[24] (далее – Порядок государственного учета).

Государственный учет лесных участков в составе земель лесного фонда проводится органами государственной власти, осуществляющими ведение государственного лесного реестра, в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–83 ЛК РФ.

Необходимо отметить, что с момента вступления в силу нового ЛК РФ большинство полномочий в области лесного планирования, в том числе полномочия по ведению государственного лесного реестра, были переданы на региональный уровень – органам государственной власти субъектов РФ. Это одна из мер, призванная обеспечить повышения инвестиционной привлекательности и доходности зон освоения лесов и экономики в целом с одновременным сохранением и усилением защитных функций лесов.

---

[22] РГ №171.5.08.2011.

[23] См.: Приказ Минприроды России от 31 сентября 2007 г. № 282 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра» // БНА. 2008. № 9.

[24] Приказ Рослесхоза от 13 апреля 2012 г. № 139 «Об утверждении порядка проведения государственного учета лесного участка в составе земель лесного фонда» // Российская газета. №119. 28.05.2012.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ ведение реестра в отношении лесов, расположенных в границах территорий субъектов РФ, осуществляется органами государственной власти этих субъектов РФ. Исключение составляют те субъекты РФ, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации (ч. 2 ст. 83 ЛК РФ).

При государственном учете лесных участков в составе земель лесного фонда органы государственной власти субъектов РФ вносят в подраздел 1.5 государственного лесного реестра «Лесные участки», предусмотренный формой государственного лесного реестра, утвержденной Приказом Рослесхоза от 15 февраля 2012 г. № 54 «Об утверждении форм государственного лесного реестра[25]», сведения, подтверждающие существование данного земельного участка с характеристиками, соответствующими проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (далее – проектная документация) (ч. 1 ст. 69 ЛК РФ).

Государственный учет проводится в следующих случаях:

– при предоставлении гражданам и юридическим лицам лесных участков в пределах земель лесного фонда;

– при переоформлении договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда при приведении таких договоров в соответствие с ЛК РФ.

Государственный учет проводится по инициативе органов государственной власти, уполномоченных на предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование. Согласно ч. 1 ст. 83 ЛК РФ Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по предоставлению в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организацию и проведение соответствующих аукционов.

При приведении договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с ЛК РФ государственный учет может проводиться по заявлению лиц, использующих соответствующие лесные участки.

Государственный учет осуществляется в месячный срок с даты представления указанной проектной документации. В результате лесному участку присваивается *номер учетной записи (номер государственного учета в лесном реестре)*, с указанием на который проектная документация помещается в государственный лесной реестр.

В случае разделения (перераспределения) лесного участка сведения о ранее учтенном лесном участке подлежат исключению из государственного лесного реестра.

Сведения о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесного участка в графической и

---

[25] Приказ Рослесхоза от 15 февраля 2012 г. № 54 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра» / www.rosleshoz.gov.ru

текстовой форме воспроизводятся в плане лесного участка, который заверяется органом, осуществляющим веде́ние государственного лесного реестра, и выдается органам государственной власти, уполномоченным на предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование.

Государство не устанавливает необходимых к уплате специальных сборов за совершение конкретных действий уполномоченными органами в рамках осуществления мероприятий по государственному учету лесных участков в составе земель лесного фонда, за исключением *платы* за осуществление государственной услуги по предоставлению *выписок из государственного лесного реестра* по запросам физических и юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. Сумма этой платы зачисляется в доход федерального бюджета[26].

Согласно ст. 4.1 Федерального закона о введении в действие ЛК РФ плата за проведение государственного учета лесного участка в составе земель лесного фонда не взимается.

Основным недостатком действующей системы мероприятий по учету лесных участков является недостаточная полнота и четкость правовой регламентации вопроса определения земельного участка как лесного, что приводит к необходимости доказывания заинтересованным лицам, прежде всего органами государственной власти и местного самоуправления, факта наличия законных прав на существующий в действительности объект гражданского оборота. Сведения, содержащиеся как в государственном кадастре недвижимости, так и в государственном лесном реестре, не достаточны для идентификации лесов на земле (земельном участке)[27].

Перспективы развития лесного законодательства и охрана лесов как имущества казны

Российское лесное законодательство переживает в настоящее время период динамичного развития, несмотря на некоторые противоречивые нормы ЛК РФ. Совершенствование нормативно-правового регулирования лесных отношений происходит в отношении как лесоохраны, так и лесопользования. В ЛК РФ охране и защите лесов посвящено значительное количество норм. Основные из них сосредоточены в гл. 3 (ст. 51–60 ЛК РФ). Все леса на территории Российской Федерации подлежат охране от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами), от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Новеллой действующего ЛК РФ, по сравнению с Лесным кодексом 1997 г., является понятие «вредные организмы», содержание которого раскрывается в ч. 1 ст. 54 ЛК РФ. Защита лесов от вредных организмов предполагает планирование и проведение профилактических мероприятий по защите лесов от

---

[26] См.: Постановление Правительства РФ от 3 марта 2007 г. № 138 «О размере платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра и порядке ее взимания» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1329.

[27] См., например: Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19 октября 2009 г. № ВАС-10520/09 по делу № А55-11287/2008.

вредителей и болезней, а также осуществление санитарно-оздоровительных, истребительных мероприятий в очагах вредителей и болезней леса, мероприятий по защите лесной продукции, в том числе заготовленной древесины и лесоматериалов, специальных экспедиционных лесопатологических обследований, мониторинга. Также защита лесов предполагает осуществление надзора за развитием вредителей, болезней леса и повреждением лесов, питомников, постоянных лесосеменных участков и плантаций, инспектирования санитарного состояния лесов, а также контроля за исполнением нормативных требований лесозащиты при лесопользовании.

Существует ряд не разрешенных до сих пор проблем правового регулирования отношений в области использования и охраны лесов.

Прежде всего требуется более четко разграничить полномочия в этой сфере между Российской Федерацией и регионами и, по возможности, уйти от многочисленных отсылочных норм в ЛК РФ, наполняя нормативное регулирование конкретным содержанием.

Четкость нормативно-правового регулирования лесных отношений повышает степень защищенности прав инвесторов, работающих в лесном хозяйстве, что в долгосрочной перспективе должно привести к повышению эффективности функционирования лесного сектора экономики, возрастанию доли продукции глубокой переработки древесины и увеличению доходов федерального и региональных бюджетов.

Очевидно, что правовое регулирование каждого вида лесопользования отличается своей спецификой. Однако это видовое своеобразие не должно нарушать основополагающие принципы правового регулирования лесных отношений – обеспечение равного и свободного доступа к лесным ресурсам в соответствии с условиями, установленными лесным законодательством, а также экологизацию лесопользования и защиту лесов.

Российская Федерация в ближайшие годы может также столкнуться с проблемой резкого сокращения лесных площадей, если не модернизирует лесное хозяйство, применив более совершенные способы управления лесами и обеспечив их рациональное и неистощительное использование. В первое десятилетие XXI века несовершенство правового регулирования лесопользования стало одной из причин увеличения объема незаконных вырубок леса. На данном этапе необходима активизация деятельности по пресечению нелегальных рубок и иных нарушений лесного законодательства. Кроме того, отсутствовали стимулы для развития промышленности с целью глубокой переработки древесины, что приводило к высокой доле экспорта необработанных лесоматериалов.

Другая немаловажная проблема это защита лесов от вредных организмов. Так, в 2008 г. на территорию российского Дальнего Востока был завезен опаснейший вредитель – китайский шелкопряд. Насекомые быстро распространились в лесах Приморья, Якутии, Сибири и Поволжья. Эти насекомые опасны не только для ценных пород деревьев, но и для здоровья человека. По словам специалистов, шелкопряд выделяет аллергены, которые могут вызвать поражения глаз, кожи и дыхательных путей[28]. Кроме того, в Россию из Китая попали и быстро распространились на значительной территории

[28] Аргументы и факты. 31.07.2008.

личинки черного соснового усача, приносящего большой ущерб хвойным породам деревьев.

Сохранение и восстановление лесов должно стать основой лесной политики. Основными мероприятиями при реализации грамотной лесной политики должны стать восстановление лесов, уничтоженных или истощенных в результате экстенсивной хозяйственной деятельности, создание новых лесов, интенсификация лесного хозяйства при соблюдении принципа рационального и непрерывного лесопользования, предотвращение или минимизация негативных последствий ураганов, засух, пожаров, вспышек массового размножения насекомых.

Лес как компонент окружающей природной среды, взаимодействуя с другими ее элементами, претерпевает изменения, имеющие как позитивный, так и негативный характер. В связи с этим необходимым условием обеспечения сохранения и воспроизводства лесных ресурсов является надлежащее качество управления лесами. ЛК Российской Федерации устанавливает организационные, институциональные основы лесоустройства, предоставления физическим и юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, специальные нормы об управлении в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Сложность управленческих отношений обусловлена их разнообразием, широким кругом объектов, сложным составом обстоятельств, лежащих в основе их возникновения. Учитывая значение лесов для обеспечения безопасности экологических систем, развитие эффективного механизма управления лесами имеет приоритетное значение.

Необходимо создание эффективной системы управления лесами на уровне лучших мировых стандартов для сохранения российских лесов как стратегического возобновляемого природного ресурса, гарантированного обеспечения экологической и экономической безопасности России. С этой целью важны четкое выстраивание вертикали государственного лесного контроля и надзора; гармонизация российского законодательства с международным правом; осуществление охраны, защиты и воспроизводства лесов специализированными организациями, укомплектованными профессиональными кадрами; активное вовлечение общественных организаций и движений в процесс управления лесами.

ЛК РФ предусматривает применение как разрешительного, так и договорного порядка предоставления различных лесных ресурсов. Предусматривается предоставление лесных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в аренду, безвозмездное срочное пользование – гражданам, в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование – организациям. Лесные насаждения могут передаваться по договору купли-продажи. Нормы ЛК РФ – определяющего акта лесного законодательства – направлены на обеспечение баланса частных и публичных интересов. На современном этапе развития российского законодательства данный подход востребован и необходим для обеспечения устойчивого экономического развития, реализации прав и законных интересов граждан и экологической безопасности общества.

Необходимо применять также экономико-правовые механизмы обеспечения охраны лесов и их рационального использования. Основными мероприятиями в этом направлении должны стать:

– рациональное использование лесных ресурсов. Его можно обеспечить путем существенного увеличения доли выборочных рубок взамен сплошных. Стимулирование возможно путем предоставления льгот по платежам за пользование лесами;

– организация эффективного лесного и административно-финансового контроля за реализацией мероприятий, предусмотренных федеральным и региональным лесным законодательством по защите и борьбе с вредителями-насекомыми, предотвращению лесных пожаров;

– федеральные целевые программы по охране, рациональному использованию, воспроизводству и защите лесов (в России уже реализуются природоохранные мероприятия, например федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» (бюджет программы на 2013 г. около 97 млн руб.);

– платность использования лесов и механизмы реализации принципа платности лесопользования должны также способствовать их рациональному и бережному использованию, не исключая при этом получения государством доходов от использования леса как своего имущества .

Приоритетами государственной политики должно быть сохранение и преумножение социальной значимости российских лесов, формирование благоприятной среды жизни людей и обеспечения качества жизни. Реализация социальных приоритетов возможна путем обеспечения свободного доступа граждан в леса; обеспечением благоприятной среды обитания для городских жителей; сохранением и созданием зеленого пояса городов; обеспечением упрощенного доступа населения к древесине и недревесным продуктам леса.

Следует также развивать государственную поддержку лесного фермерства, производства экологически чистых продуктов леса, создание комфортных условий пребывания граждан в лесу для отдыха и досуга, воспитание ответственного и бережного отношения людей к лесу как к богатству государства.

Глава 8

ОБЪЕКТЫ ЖИВОТНОГО И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА, ВОДНЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ*

Понятие объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов. Источники правового регулирования отношений, связанных с объектами животного и растительного мира, водных биологических ресурсов

К числу непроизводственных нефинансовых активов согласно классификации Руководства по Статистике государственных финансов 2001 года МВФ

относятся некультивируемые биологические ресурсы. Это животные и растения, в отношении которых можно установить и обеспечить соблюдение прав собственности, однако их естественный рост и/или возобновление находятся вне непосредственного контроля, ответственности и управления какой-либо единицы[1].

Возможны два варианта в регулировании права собственности на биологические ресурсы[2]. Исторически дикие животные, растения и водные биологические ресурсы рассматривались как часть объекта собственности на земельный или лесной участок, водоем. Согласно современному подходу считается возможным рассматривать по-отдельности как самостоятельные объекты права собственности, например лесной участок и дикорастущее растение. Регулирование вопросов права собственности осуществляется отраслевыми законами. Но на разных исторических этапах отмечалось полное отсутствие или недостаточное регулирование соответствующих отношений. Так, в конце XIX в. практически отсутствовало законодательство о водах и недрах. Правовое регулирование объектов животного мира заключалось в установлении правил охоты, рыбной ловли и пушного промысла[3].

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации[4] земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Фе-

---

*Глава подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014–2015).

[1] Руководство по Статистике государственных финансов 2001 г. Международного валютного фонда. С. 141. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf.

[2] Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. 2011. С. 288

[3] *Шуплецова Ю.И.* Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. 2007. Доступ СПС из КонсультантПлюс.

[4] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 2009.21.01.

дерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Природные ресурсы обладают исключительным статусом в силу чего должны быть под повышенной защитой государства. К природным ресурсам относятся компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность[5].

В соответствии с преамбулой Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»[6] (далее – ФЗ о животном мире) животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации. *Животный мир* – совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. В свою очередь объект животного мира – организм животного происхождения (дикое животное).

Понятие растительного мира не сформулировано законодателем. К растительному миру может быть отнесена совокупность различных растительных сообществ, произрастающих на территории России[7]. В нормативных правовых актах встречаются определения растений и их видов. Так, согласно ст. 2 Федерального закона от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений»[8] *растениями* являются растения и части растений, в том числе семена и генетический материал растений. Сельскохозяйственные растения – зерновые, зернобобовые, кормовые, масличные, эфирномасличные, технические, овощные, лекарственные, цветочные, плодовые, ягодные растения, картофель, сахарная свекла, виноград, используемые в сельскохозяйственном производстве[9]. Лесные растения – лесные древесные и кустарниковые растения, используемые в лесном хозяйстве[10].

Законодатель выделяет также совместную категорию *диких животных и растений*, под которой понимаются животные и растения, не относящиеся к видам, искусственно выведенным человеком, обитающие в состоянии ес-

---

[5] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. № 6. 2002.12.01.

[6] Российская газета. 1995. № 86. 04.05.

[7] Растительный мир России // Википедия: Свободная энциклопедия. Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BC%D0%B8%D1%80_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8 .

[8] Российская газета. 2000. № 137. 18.07.

[9] Ст. 1 ФЗ от 17.12.1997 г. № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О семеноводстве» // Российская газета. № 246. 1997.24.12.

[10] Там же.

тественной свободы, а также изъятые из природной среды или выращенные или разведенные в неволе[11].

Согласно Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»[12] (далее – ФЗ о рыболовстве) к *водным биологическим ресурсам* относятся рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы. Водными животными являются морские млекопитающие (моржи, тюлени, нерпы, сивучи, морские львы, дельфины и др.), ракообразные (раки, крабы, креветки и др.), моллюски (кальмары, осьминоги, гребешки, мидии, устрицы и др.), иглокожие (трепанги, морские ежи, морские звезды, офиуры, голотурии и др.), кишечнополостные водные организмы. Промысловые морские растения – водные растения, способные к автотрофному питанию, т.е. к синтезу всех необходимых органических веществ из неорганических, являющиеся промысловыми в определенном месте и в определенный период времени, что устанавливается национальным законодательством или международно-правовыми актами, либо имеющие специальный правовой статус.

Отношения, связанные с объектами животного и растительного мира, водными биологическими ресурсами, регулируются: законодательством Российской Федерации в области охраны и использования животного мира; законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов; лесным законодательством.

Законодательство Российской Федерации в области охраны и использования животного состоит из ФЗ о животном мире, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ об охране и использовании животного мира. Указанное законодательство применяется к отношениям в области охраны и использования объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, также регулируются ФЗ о животном мире, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, животного мире не регулируются[13].

Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов состоит из ФЗ о рыболовстве, других федеральных законов и законов субъектов РФ. Отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов могут регулироваться также указами Президента РФ. Если международными договорами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения

---

[11] Закон г. Москвы от 30.06.1999 г. № 28 «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы»// Ведомости Московской городской Думы. 1999. № 8.

[12] Российская газета. 12.2004. № 284. 23.

[13] Российская газета. 2006. № 277. 08.12.

водных биоресурсов установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, применяются правила этих международных договоров.

Кроме перечисленных правовых актов, нельзя не упомянуть и Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[14], согласно которому в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются *Красная книга Российской Федерации и Красные книги субъектов РФ.* Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования.

Красная книга РФ ведется Министерством природных ресурсов Российской Федерации на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются.

Таким образом, часть природных ресурсов изъята из хозяйственного оборота и не входит в состав ресурсов, которые могут эксплуатироваться в целях извлечения дохода от них, однако являются частью казны.

Оценить объекты животного и растительного мира, водные биологические ресурсы как часть казны можно путем определения права собственности на них и их использования.

Право собственности и государственный учет объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов

Первоначально право собственности на объекты животного мира было установлено нормами Закона РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране и использовании животного мира»[15]. Животный мир признавался одним из основных компонентов природной среды, важной составной частью природных богатств нашей Родины, источником для получения промышленного, лекарственного сырья, пищевых продуктов и других материальных ценностей, необходимых для удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства. В Конституции СССР и Конституции РСФСР устанавливалось, что в интересах настоящего и будущего поколений должны приниматься необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования животного мира. Эти меры осуществлялись в соответствии

[14] Российская газета. 2002. № 6. 12.01.
[15] ВВС РСФСР. 1982. N 29. Ст. 1029.

с государственными планами экономического и социального развития при участии государственных и общественных организаций, а также граждан. Согласно Закону СССР «Об охране и использовании животного мира», животный мир в СССР являлся государственной собственностью – общим достоянием всего советского народа. Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»[16] устанавливалось, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир – достояние народов, проживающих на соответствующей территории, и в соответствии с законами РСФСР и республик, входящих в Российскую Федерацию, находятся в ведении Советов народных депутатов.

Конституция Российской Федерации допускает многообразие форм собственности на природные ресурсы. В ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации установлено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Согласно ст. 36 Конституции Российской Федерации владение пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются при этом собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Согласно ст. 4 ФЗ о животном мире в пределах территории Российской Федерации животный мир является государственной собственностью. Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ.

К объектам животного мира нормы гражданского права, касающиеся имущества, в том числе продажи, залога и других сделок, применяются постольку, поскольку это допускается ФЗ о животном мире и иными федеральными законами (ст. 137 ГК РФ (часть первая)[17]).

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности. Отношения по владению, пользованию и распоряжению такими животными регулируются гражданским законодательством Российской Федерации, ФЗ о животном мире, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Государственный учет, государственный кадастр и государственный мониторинг объектов животного мира составляет основу для осуществления государственного управления в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания. Данные государственного учета и государственного мониторинга объектов животного мира отражаются в *государственном кадастре объектов животного мира*.

Государственный мониторинг объектов животного мира представляет собой систему регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания

---

[16] ВВС РСФСР. 1990. N 30. Ст. 416.

[17] Гражданский кодекс РФ (ч. первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

Государственный учет объектов животного мира представляет собой комплекс регулярно проводимых мероприятий, необходимых для получения информации о видовом разнообразии объектов животного мира, численности и распространении объектов животного мира с целью наблюдения за изменениями состояния объектов животного мира и среды их обитания. Государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные

Ведение государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира осуществляется в порядке, установленным приказом Приказ Минприроды Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 963 «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира»[18].

Ведение государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира осуществляется в отношении охотничьих ресурсов, объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, Красные книги субъектов РФ. На территориях государственных природных заповедников и национальных парков государственный учет и государственный мониторинг объектов животного мира проводятся также в отношении объектов животного мира, не занесенных в Красную книгу Российской Федерации, Красные книги субъектов РФ.

Государственный кадастр охотничьих ресурсов ведется в форме государственного охотхозяйственного реестра, государственный кадастр редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира – в форме Красной книги Российской Федерации и Красных книг субъектов РФ.

Пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, федеральному государственному надзору и регулированию объектов животного мира и среды их обитания.

Согласно ст. 10 ФЗ о рыболовстве водные биоресурсы находятся в федеральной собственности, за исключением водных биоресурсов, обитающих в прудах, обводненных карьерах. Последние могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности.

Юридические лица и граждане, которые занимаются рыболовством приобретают право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы в соответствии с гражданским законодательством.

Государственный рыбохозяйственный реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о водных биоресурсах, об их использовании и сохранении.

В государственном рыбохозяйственном реестре содержится следующая документированная информация:

• количественные, качественные и экономические характеристики водных биоресурсов;

---

[18] БНА. 2012. № 19. 07.05.

• рыбохозяйственные бассейны и водные объекты рыбохозяйственного значения;

• юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие рыболовство;

• суды рыбопромыслового флота, в том числе права собственности и иные права на них, тип (мощности) и класс таких судов;

• орудия добычи (вылова) водных биоресурсов;

• решения органов государственной власти и договоры, на основании которых возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов;

• уловы водных биоресурсов;

• иная документированная информация об использовании и о сохранении водных биоресурсов.

Ведение государственного рыбохозяйственного реестра осуществляется Федеральным агентстве по рыболовству.

Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре"[19] определены правила ведения государственного рыбохозяйственного реестра.

Право собственности на объекты растительного мира связано с решением вопроса о том, к какой категории имущества они относятся. ЛК РФ называет лесные участки земельными участками. Из этого следует, что лесные участки представляют собой объекты недвижимого имущества.

В то же время остается открытым вопрос о соотношении понятий «лесной участок» и «растения». Согласно ст. 261 ГК РФ если иное не установлено законом, то право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. Гражданским, лесным, земельным законодательствами не урегулирован полностью вопрос о том, какие же «растения» могут произрастать на лесных или земельных участках и какой у них правовой статус[20].

Аналогичная ситуация сложилась и с многолетними насаждениями. Многолетними являются те насаждения, которые не требуют ежегодного возобновления на том же самом месте и не могут быть перемещены без их гибели или значительного повреждения. К многолетним насаждениям можно отнести древесно-кустарниковые породы во взрослом состоянии. Взрослыми признаются деревья старше 15 лет или же деревья, не подлежащие пересадке. Кустарники и травянистая растительность независимо от возраста признаются не подлежащими пересадке[21]. Таким образом, леса и многолетние насаждения относятся к недвижимому имуществу. В свою очередь объекты недвижимости и сделки с ними подлежат обязательной государственной регистрации. Следовательно, леса и нелесная растительность на территории населенных пунктов находятся на специальном учете в органах природопользования и охраны окружающей среды соответствующего уровня, а также в земельных органах как принадлежность земельных участков.

---

[19] СЗ РФ. 18.08.2008. № 33. Ст. 3863.

[20] *Шуплецова Ю.И.* Указ. соч.

[21] Там же

Не урегулированным остается вопрос собственности на оставшуюся часть нелесной растительности, в частности расположенной на землях водного фонда. В литературе предлагается возможным урегулировать эти вопросы через ЗК РФ, либо на подзаконном уровне[22].

Следует предположить, что растения как природный ресурс в подавляющем большинстве сосредоточены на землях лесного фонда.

В соответствии с ч. 1 ст. 101 ЗК РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.).

Вопрос о праве собственности на лесные участки решается комплексно как лесным, так и земельным законодательством. При этом ЛК РФ допускает, что леса могут находиться не только в федеральной собственности, как было раньше установлено ЛК РФ 1997 г.

Использование объектов животного мира

Вопросы я использования животного мира регулируются законодателем исходя из необходимости обеспечения охраны данного природного ресурса, обеспечении его устойчивого существования. В частности, одно из направлений правотворчества – пользование объектами животного мира способами, которые соответствуют общим принципам гуманности, не допускающими варварское, мучительное и жестокое обращение с животными. Еще в качество одного из важных направлений приводят гуманизацию поведения и экологизацию технологических процессов[23].

Исторически самым популярным видом использования животного мира была охота. Считается что первым документом, регулирующим вопросы использования и охраны животного мира, была «Русская правда» XI в.[24] Охота была одним из основных источников пополнения казны в силу тго, что продукция охоты имела высокую стоимость и пользовалась спросом. Отсутствие комплексного регулирования отношений в сфере охоты в законодательстве СССР, РСФСР и Российской Федерации привело к нерациональному использованию охотничьих ресурсов, развитию браконьерства, исчезновению и истощению охотничьих ресурсов. Одной из задач принятия в 1995 г. ФЗ о животном мире было урегулирование в частности отношений по пользованию животным миром.

Согласно ст. 33 ФЗ о животном мире объекты животного мира предоставляются в пользование физическим лицам и юридическим лицам по основаниям, установленным ФЗ о животном мире и Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-Ф «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о

---

[22] Там же

[23] *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 454–456.

[24] Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.С. 244.

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[25] (далее ФЗ об охоте).

Под использованием объектов животного мира понимается изучение, добыча объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового. Пользование животным миром – юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира;

Юридическими лицами и гражданами могут осуществляться следующие виды пользования животным миром:

• охота;

• рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

• добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам;

• использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

• изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;

• извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

• получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром.

Перечень объектов животного мира, изъятие которых из среды их обитания без разрешения запрещено, определяется специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Пользователи объектами животного мира, осуществляющие изъятие объектов животного мира, находящихся в перечне объектов животного мира, изъятие которых из среды их обитания без разрешения запрещено, уплачивают сбор за пользование объектами животного мира. Размер и порядок сбора установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Пользование объектами животного мира, не включенными в перечень, может осуществляться бесплатно, если это не связано с получением разрешения на пользование животным миром.

Отношения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов регулируются ФЗ об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и ФЗ о животном мире.

---

[25] Российская газета. 28.07.2009. № 137.

К *охотничьим ресурсам* относятся объекты животного мира, которые в соответствии с ФЗ об охоте и (или) законами субъектов РФ используются или могут быть использованы в целях охоты. Перечень охотничьих ресурсов определен в ст. 11 ФЗ об охоте. В него в частности включены некоторые копытные и пушные животные, медведи, птицы. Особо выделена группа птиц, которые отнесены к охотничьим ресурсам в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Субъекты РФ могут своими законами относить иные виды птиц и животных к охотничьим ресурсам. Продукцией охоты является отловленные или отстреленные дикие животные, их мясо, пушнина и иная продукция, определяемая в соответствии с Общероссийским классификатором продукции[26].

Под *охотой* понимается деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой. Согласно ст. 12 ФЗ об охоте по целевому назначению выделяются следующие виды охоты:

• промысловая охота – осуществляемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях заготовки, производства и продажи продукции охоты;

• любительская и спортивная охота – осуществляемая физическими лицами в целях личного потребления продукции охоты и в рекреационных целях;

• охота в целях реализации научно-исследовательской и образовательной деятельности;

• охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов;

• охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов;

• охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания; охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (далее – охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности).

К услугам в сфере охотничьего хозяйства относятся: услуги, оказываемые охотникам; услуги по изучению охотничьих угодий; иные услуги, определяемые в соответствии с общероссийскими классификаторами видов экономической деятельности, продукции, услуг.

Деятельность в сфере охотничьего хозяйства всегда сопряжена с сохранением охотничьих ресурсов, под которым понимается деятельность по поддержанию охотничьих ресурсов в состоянии, позволяющем обеспечить

---

[26] ОК 005-93. Общероссийский классификатор продукции (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 30.12.1993. № 301).

видовое разнообразие и сохранить их численность в пределах, необходимых для их расширенного воспроизводства.

Охотничьи угодья подразделяются на:

• закрепленные охотничьи угодья – охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на основаниях, предусмотренных ФЗ об охоте;

• общедоступные охотничьи угодья – охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты.

Охотничьи угодья могут использоваться для одного или нескольких видов охоты.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели осуществляют использование лесов в целях осуществления видов охотничьей деятельности с предоставлением лесных участков, а граждане, использующие леса в общедоступных охотничьих угодьях, – без предоставления лесных участков. Для того чтобы определиться, к каким видам охоты допускаются юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане необходимо обратиться к положениям ст. 13-ст. 19 ФЗ об охоте (см. табл. 1).

На основании приведенной таблицы 1 можно сделать вывод, что физические лица допускаются только к двум видам охоты – 1) любительской и спортивной охоте, 2) охоте в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности. ФЗ об охоте применяет термин «*охотник*», под которым признается физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства. Правоустанавливающие документы на ведение охоты физическими лицами различаются в зависимости от типа охотничьего угодья. В закрепленных охотничьих угодьях охота осуществляется при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства) и разрешения на добычу охотничьих ресурсов. Такой договор об оказании услуг заключается с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающими услуги и иную деятельность в сфере охотничьего хозяйства в целях любительской и спортивной охоты в закрепленных охотничьих угодьях, на основании охотхозяйственных соглашений. Для охоты в общедоступных охотничьих угодьях требуется наличие разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

Использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется без предоставления лесных участков во время пребывания в лесу. В соответствии со ст. 11 ЛК РФ граждане вправе свободно и бесплатно пребывать в лесах. Использование лесов в данном случае будет проводиться в рекреационных целях, для удовлетворения личных потребностей в отдыхе, для проведения досуга. В сравнении с использованием лесов в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, спортивная и любительская охота не преследует в качестве основной цели получение продукции для собственного потребления.

Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без

Таблица 1

Виды охоты

Вид охоты	Вид охотничьих угодий	Категория пользователя	Примечание
Промысловая охота	Закрепленные охотничьи угодья общедоступные охотничьи угодья	Юридические лица и индивидуальные предприниматели	Наряду с промысловой охотой осуществляют деятельность по заготовке охотничьих ресурсов и иную деятельность в сфере охотничьего хозяйства
Любительская и спортивная охота	Закрепленные и общедоступные охотничьи угодья	Физическое лицо – охотник	Продукция охоты в случае, если она не используется для личного потребления физическими лицами, осуществляющими любительскую и спортивную охоту, реализуется указанными лицами организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты
Охота в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности	Охотничьи угодья, иные территории, являющиеся средой обитания охотничьих ресурсов	Научные организации и образовательные организации	Продукция охоты в случае, если она не используется для проведения научных исследований и обучения, реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты, другим научным организациям, образовательным организациям, учреждениям культуры и природоохранным учреждениям
Охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов	Охотничьи угодья, иные территории, являющиеся средой обитания охотничьих ресурсов	Юридические лица и индивидуальные предприниматели, заключившие охотхозяйственные соглашения (в закрепленных охотничьих угодьях) физические лица и юридические лица, соответствующие требованиям ФЗ об охоте, при наличии разрешений на добычу охотничьих ресурсов, выданных работнику юридического лица или индивидуального пред	В случае, если продукция охоты не используется для личного потребления физическим лицом, данная продукция реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты, или уничтожается в соответствии с законодательством Российской Федерации о ветеринарии

Таблица 1 (окончание)

Вид охоты	Вид охотничьих угодий	Категория пользователя	Примечание
		принимателя, выполняющего обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора	
Охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов	Охотничьи угодья, иные территории, являющиеся средой обитания охотничьих ресурсов	Юридические лица и индивидуальные предприниматели	Отловленные охотничьи ресурсы должны быть возвращены в среду их обитания или размещены в новой для них среде обитания либо в случае их гибели уничтожены в соответствии с законодательством Российской Федерации о ветеринарии
Охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания	Охотничьи угодья, иные территории, являющиеся средой обитания охотничьих ресурсов	Юридические лица и индивидуальные предприниматели	Отловленные охотничьи ресурсы в случае их гибели должны быть уничтожены в соответствии с законодательством Российской Федерации о ветеринарии
Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности	Осуществляется свободно	Лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общины Лица, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования	Продукция охоты используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты

каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели в соответствии с ФЗ об охоте осуществляют все виды охоты, кроме любительской и спортивной охоты, и охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

По видам охоты будут различаться и правоустанавливающие документы, однако остановимся на рассмотрении следующего документа – *охотхозяйственного соглашения.* Такое соглашение требуется для осуществления следующих видов охоты:

• промысловая охота в закрепленных охотничьих угодьях;

• охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях;

• охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в закрепленных охотничьих угодьях.

По охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта РФ) обязуется предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий. Охотхозяйственные соглашения заключаются на срок от двадцати до сорока девяти лет по результатам проведения аукциона. Порядок организации и проведения аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения регламентирован ст. 28 ФЗ об охоте. Примерная форма охотхозяйственного соглашения утверждена приказом Минприроды Российской Федерации от 31 марта2010 № 93[27].

По общему правилу договора аренды лесных участков по охотхозяйственным соглашениям заключается на срок от десяти до сорока девяти лет, за исключением случаев использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. В этом случае срок договора аренды лесного участка будет такой же, как и у охотхозяйственного соглашения, т.е. от двадцати до сорока девяти лет. В ст. 74 ЛК РФ также предусмотрено и исключение в отношении данного вида использования лесов из правила об обязательном проведении аукциона на заключение договора аренды. Договор аренды в данном случае заключается без проведения аукциона. Во исполнение ч. 5 ст. 74 ЛК РФ Минсельхоз России утвердил своими приказами порядок подготовки и заключения договоров аренды лесного участка[28], а также их примерную форму. Ставки арендной платы за единицу объема лесных ресурсов или площади лесного участка, находящихся в федеральной собственности, устанавливается Правительством РФ[29]; в собственности

---

[27] Приказ Минприроды РФ от 31.03.2010 № 93 // БНА. 31.05.2010. № 22.

[28] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 12 февраля 2010 г. № 48 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и формы примерного договора аренды лесного участка» // Бюлл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 17. 26.04.

[29] На федеральном уровне Постановлением Правительства РФ от 22.02.2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» утверждены соответствующие ставки за лесные ресурсы и площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности. Ставки платы за единицу объема недревесных лесных ресурсов определены в табл. 8 указанного выше постановления.

субъекта РФ – органом исполнительной власти субъекта РФ; в собственности муниципалитета – органом местного самоуправления. Соответственно договор аренды лесного участка будет заключаться с Федеральным агентством лесного хозяйства, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Согласно ст. 2 ФЗ об охоте пользование охотничьими ресурсами платно. Взимаются платежи, предусмотренные ФЗ об охоте, и платежи, предусмотренные гл. 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ[30].

К платежам, предусмотренным ФЗ об охоте, следует отнести арендную плату, вносимую субъектами предпринимательской деятельности по охотхозяйственным соглашениям. Одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) по охотхозяйственному соглашению обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта РФ) обязуется предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий. При этом годовой размер арендной платы за предоставляемые в аренду и расположенные в границах охотничьего угодья земельные участки и лесные участки является одним из обязательных условий охотхозяйственного соглашения. Данный годовой размер арендной платы рассчитывается исходя из минимальных размеров арендной платы и годового размера сборов за пользование объектами животного мира.

Отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются ФЗ о рыболовстве и будут рассмотрены ниже.

Добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания.

Пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях посредством разных форм наблюдения, мечения, фотографирования и иных методов исследования без изъятия объектов животного мира из среды обитания допускается без специального разрешения и бесплатно, если эти методы не наносят вреда животному миру или среде его обитания и не нарушают прав пользователей животным миром, другими природными ресурсами, а также прав собственников земель, землевладельцев, землепользователей, за исключением случаев, когда такое пользование запрещено. Пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях с изъятием объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, из природной среды допускается по разрешениям.

Использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира (почвообразователей, естественных санитаров среды, опылителей растений и других) допускается без изъятия их из среды обитания, за исключением случаев, определяемых законами и иными нормативными правовы-

---

[30] СЗ РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

ми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (меда, воска диких пчел и других) допускается без изъятия объектов животного мира из среды обитания и их уничтожения, а также без нарушения среды их обитания.

Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности.

Право на приоритетное пользование животным миром включает в себя:

• предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам, принадлежащим к соответствующим группам населения и их объединениям;

• льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности;

• исключительное право на добычу определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности;

• иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Пользователи объектами животного мира, получающие в установленном порядке разрешение на пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации, уплачивают сборы в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Уплата сбора за пользование объектами животного мира не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране объектов животного мира, среды их обитания и возмещения причиненного им вреда.

Сверхлимитное и нерациональное пользование объектами животного мира влечет взыскание штрафа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Использование объектов растительного мира

Вопросы правого регулирования использование растительного мира можно проиллюстрировать на примере использования тех растений, которые произрастают в лесах.

В отношении права собственности на леса понятие леса фактически сводится к лесному участку (см. ст. 8 ЛК РФ), под которым понимается земельный участок с границами, установленными согласно положениям ЛК РФ. Правовые отношения по поводу права собственности на лес возникают чаще всего непосредственно в процессе использования лесов. В ст. 25 ЛК РФ при-

ведены виды использования лесов. Всего перечислено 16 видов, при этом список открыт. Данная классификация является эволюционным развитием классификации ЛК РФ от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ[31] (далее – ЛК РФ 1997 г.). Частью 1 ст. 24 ЛК РФ установлено, что лесов может использоваться с предоставлением лесного участка и без предоставления лесного участка. Лес без предоставления лесного участка гражданам например, требуется для собственных нужд в целях заготовки древесины, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд, для обычного пребывания в нем граждан.

Кроме того, ЛК РФ предусматривает деление лесопользования на потребляемое и непотребляемое, а именно: с изъятием лесного ресурса и без изъятия лесного ресурса. В качестве примера лесопользования без изъятия лесных ресурсов можно привести использование лесов для осуществления религиозных обрядов, рекреационной деятельности, научно-исследовательской работы и т.д. Изъятие лесных ресурсов допускается при таких видах лесопользования, как выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, заготовка древесины, заготовка живицы и т.д.

Лес можно рассматривать не только как земельный участок, но и как источник извлечения лесных ресурсов. Понятие лесных ресурсов не определено в лесном законодательстве, но через виды использования лесов, закрепленные в ст. 25 ЛК РФ, представляется возможным выделить следующие основные лесные ресурсы: древесные лесные ресурсы (древесина, живица), недревесные лесные ресурсы, пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения[32]. К недревесным лесным ресурсам относятся: пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, ели или деревья других хвойных пород для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и подобные лесные ресурсы[33]. Пищевыми лесными ресурсами являются те лесные ресурсы, которые возможно употреблять в пищу (например, дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, березовый сок).

Большинство из видов использования лесов осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями как предпринимательская деятельность[34]. Использование лесов для осуществления религиозной, научно-исследовательской, образовательной деятельности доступно только юридическим лицам. Физическим лицам для удовлетворения собственных

---

[31] СЗ РФ. 03.02.1997. № 5. Ст. 610.

[32] О понятии лекарственных растений как лесного ресурса см. подробнее: *Пащенко А.В., Хрешкова В.В.* Правовой режим заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений // Гражданин и право. 2011. № 3. С. 76.

[33] См. подробнее: *Пащенко А.В., Хрешкова В.В.* Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов как вид предпринимательской деятельности граждан // Гражданин и право, 2010. № 12. С. 44-45.

[34] В соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в порядке, установленном ФЗ от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

нужд[35] разрешены следующие виды использования лесов: заготовка древесины, заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов, заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений, осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства[36], ведение сельского хозяйства[37].

Право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы приобретается гражданами и юридическими лицами, как установлено в ст. 20 ЛК РФ, в соответствии с гражданским законодательством. В ст. 136 ГК РФ (часть первая)[38] определено, что поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы), принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества.

В правилах отдельных видов использования лесов закреплено напрямую, что право собственности на добытые лесные ресурсы принадлежит лесопользователям. Так, согласно п. 6. Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов[39] заготовленные недревесные лесные ресурсы являются собственностью арендатора лесного участка.

Основные требования к содержанию и порядку заключения договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений установлены нормами ст.ст. 73–77 ЛК РФ.

К договору аренды лесного участка и договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения ГК РФ (ч. 2), если иное не установлено ЛК РФ. Во исполнение ч. 5 ст. 74 ЛК РФ и ч. 5 ст. 77 ЛК РФ Рослесхоз утвердил своими приказами порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка[40], договора купли-продажи лесных насаждений[41], а также их примерные формы.

Договор аренды или договор купли-продажи заключается по результатам аукциона, однако не исключается возможность их заключения без проведения аукциона.

---

[35] К собственным нуждам относятся любые семейные, бытовые, личные и иные нужды, не связанные с коммерческой деятельностью. См. подробнее: *Пащенко А.В., Хрешкова В.В.* Правовой режим использования лесов для ведения сельского хозяйства // Гражданин и право. 2011. № 5. С. 38.

[36] Допускается использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях для собственных нужд без предоставления лесных участков в соответствии со ст. 11 ЛК РФ.

[37] Допускается использование лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд на праве безвозмездного срочного пользования или через установление сервитута в случаях, определенных ЗК РФ и ГК РФ.

[38] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. №32. Ст. 3301.

[39] Приказ Рослесхоза от 05 декабря 2011 г. № 512 «Об утверждении Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов» // Российская газета. 02.05.2012. № 96.

[40] Приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 г. № 319 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора аренды лесного участка» // Российская газета. № 231. 14.10.2011.

[41] Приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 г. № 318 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора купли-продажи лесных насаждений» // Российская газета. 14.10.2011. № 231.

Так, без проведения аукциона договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются:

• при следующих видах лесопользования: использование лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства[42]; использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов; использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;

• при реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

• для заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, в соответствии со статьями 43–46 ЛК РФ[43];

• при выполнении изыскательских работ.

Предоставление в аренду лесных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий и землях обороны и безопасности, происходит в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и земельным законодательством.

Договор купли-продажи лесных насаждений заключается без проведения аукциона по продаже права на заключение такого договора в двух случаях: при заготовке гражданами древесины для собственных нужд; при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Срок договора аренды по использованию лесов, заключенного в предпринимательских целях, составляет по общему правилу от десяти до сорока девяти лет (ч. 3 ст. 72 ЛК РФ), однако в некоторых случаях данный срок может быть изменен (ч. 3. ст. 72 ЛК РФ). Например, для использования лесов в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства договор аренды заключается на срок от двадцати до сорока девяти лет. Конкретный срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом (ч. 4 ст. 72 ЛК РФ). Срок действия договора купли-продажи не может превышать один год (ч. 5 ст. 75 ЛК РФ). Исключения из данного правила не предусмотрены.

Продавцами права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или пра-

---

[42] См. подробнее о порядке заключения договоров аренды при использовании лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства: *Пащенко А.В., Хрешкова В.В.* Правовое регулирование использования лесов гражданами в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства // Гражданин и право. 2011. № 8. С. 63–64.

[43] Указанными статьями регламентируется порядок следующих видов использования лесов: для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов; для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов; для переработки древесины и иных лесных ресурсов.

ва на заключение договора купли-продажи лесных насаждений выступают органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Порядок проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений описан в гл. 8 ЛК РФ. Детальная регламентация каждого этапа аукциона (организация, прием заявок, определение участников, проведение аукциона) осуществляется Методическими указаниями по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии со ст. 78–80 ЛК РФ[44].

Ставки арендной платы за единицу объема лесных ресурсов и единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, устанавливаются Правительством РФ[45]; в собственности субъекта РФ – органом исполнительной власти субъекта РФ; в собственности муниципалитета – органом местного самоуправления.

Договор аренды лесного участка может быть заключен на срок до 49 лет. Как отмечается в литературе, это срок неоправданно большой и фактически путем заключения договора аренды на столь длительный срок государство передает лесной участок в частное владение, т.е. приватизирует. Более того, в ЛК РФ также установлено, что арендатор, надлежащим образом исполнивший договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по истечении его срока имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок (ч. 5 ст. 72 ЛК РФ). Договор аренды предусматривает обременение арендатора не только арендной платой, но и затратами на выполнение лесохозяйственных работ на лесном участке: арендатор обязан проводить санитарно-оздоровительные мероприятия, заниматься лесовосстановлением и уходом за лесом в соответствии с проектом освоения лесов, прошедшим государственную экспертизу. Таким образом, арендаторы вынуждены вкладывать свои средства в имущество, которое им не принадлежит, а государство тем временем не несет расходы на свое собственное имущество.

К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные ГК РФ ч. 2, если иное не установлено ЛК РФ. Согласно ст. 624 ГК РФ ч. 2 в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Законом могут быть установлены случаи запрета выкупа арендованного имущества. В ЛК РФ подобный запрет отсутствует. Таким образом, в договоре аренды лесного участка

---

[44] Утверждены Приказом Минсельхоза России от 24 февраля 2009 г. № 75// Российская газета. 22.05.2009. № 92.

[45] На федеральном уровне Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» утверждены соответствующие ставки за лесные ресурсы и единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности.

может быть предусмотрено, что арендованное имущество (лесные участки) переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Подобное условие позволит осуществить фактическую приватизацию лесного участка после изменения целевого назначения лесного участка. Значительная часть лесов вблизи крупных городов в настоящее время находится в аренде на длительный срок, и среди негативных последствий данного явления следует отметить то, что на большинстве лесных участков не выполняются экологические функции[46].

Договор купли-продажи лесных насаждений также носит в себе черты сделки, направленной на приватизацию лесных ресурсов. По договору купли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Плата по договору купли-продажи лесных насаждений взимается за объем подлежащей заготовке древесины. Как было сказано выше, договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора.

Рыболовство

Водные биоресурсы имеют важное продовольственное значение для любого государства. Развитие рыбного хозяйства должно осуществляться с условием жесткого соблюдения природоохранных требований.

В Российской Федерации вопросы использования водных биоресурсов содержатся в Водном кодексе Российской Федерации, ФЗ о животном мире, ФЗ о рыболовстве. Кроме этого, планируется регулировать отношения, возникающие по поводу осетровых рыб, аквакультуры, любительского и спортивного рыболовства. Исследователями отмечается, что порядок пользования водными биоресурсами является «комбинированным», т.е. построен на сочетании разрешительных и договорных способов регулирования[47].

Рыболовство выступает формой использования водных биоресурсов и представляет собой деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов в рамках предусмотренных ФЗ о рыболовстве случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов. При этом добыча (вылов) водных биоресурсов представляет собой изъятие водных биоресурсов из среды их обитания.

Согласно п. 1 ст. 15 ФЗ рыболовство осуществляется в отношении видов водных биоресурсов, добыча (вылов) которых не запрещена. Приказом Минсельхоза России от 16 октября 2012 г. № 548[48] утверждены перечни видов водных биоресурсов, в отношении которых осуществляются промышлен-

---

[46] *Долинина Ю.Л.* Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 136–144.

[47] Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. С. 273.

[48] Российская газета. 30.11.2012. № 277.

ное рыболовство и прибрежное рыболовство, приказом Росрыболовства от 16 марта 2009 г. № 191[49] – перечень особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства.

Право на добычу (вылов) водных биоресурсов может быть ограничено в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, в том числе водными биоресурсами, осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Закреплен приоритет сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, согласно которому рыболовство в отношении особо ценных и ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Согласно ст. 27 ФЗ о рыболовстве в целях сохранения занесенных в Красную книгу РФ и (или) Красную книгу субъекта РФ редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов водных биоресурсов запрещена.

В исключительных случаях добыча (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов допускается в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1017 «О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов»[50].

Кроме того, Российская Федерация является стороной, подписавшей Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 г.)[51].

Выделяются следующие виды рыболовства:

промышленное рыболовство;

прибрежное рыболовство;

рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях;

рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях;

рыболовство в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

любительское и спортивное рыболовство;

рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В зависимости от вида рыболовства различаются и правовые основания для их осуществления (см. табл. 2).

По договору о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов одна сторона – орган государственной власти обязуется предоставить право на добычу (вылов) водных биоресурсов другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

---

[49] Российская газета. 14.04.2009. № 64.

[50] СЗ РФ. 12.01.2009. № 2. Ст. 223.

[51] Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М., 1978. С. 549–562.

Таблица 2

Правовые основания осуществления разных видов рыболовства

Вид рыболовства	Правоустанавливающий документ
Промышленное рыболовство	Договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов; Договор о предоставлении рыбопромыслового участка; Договор пользования водными биоресурсами; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Прибрежное рыболовство	Договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов; Договор пользования водными биоресурсами; Договор о предоставлении рыбопромыслового участка; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях	Ежегодные планы проведения морских ресурсных исследований водных биоресурсов; Решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов; Разрешение на проведение морских ресурсных исследований водных биоресурсов
Рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях	Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование; Учебные планы или планы культурно-просветительской деятельности; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Рыболовство в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов	Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование; Программы выполнения работ по воспроизводству и акклиматизации водных биоресурсов; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Любительское и спортивное рыболовство	Свободно (на водных объектах общего пользования); Согласие собственников (в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц); Путевка (документ, подтверждающий заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства) – на рыбопромысловых участках, предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов
Рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование; Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов

Договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов может заключаться по результатам аукциона. В качестве организатора аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, договора пользования водными биоресурсами выступает Федеральное агентство по рыболовству или на основании договора с ним специализированная организация.

Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 602[52] утверждены правила проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами. Порядок подготовки и заключения договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, форма примерного договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов установлены Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2008 г. № 612 «О подготовке и заключении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»[53].

В решении о предоставлении водных биоресурсов в пользование содержатся сведения о лице, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, о виде рыболовства, сроке и об условиях использования водных биоресурсов и другие сведения. Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2008 г. № 765[54] установлен порядок подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование.

По договору о предоставлении рыбопромыслового участка одна сторона – орган государственной власти – обязуется предоставить другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю – право на добычу (вылов) водных биоресурсов на рыбопромысловом участке. Договор о предоставлении рыбопромыслового участка заключается по результатам конкурса на право заключения такого договора.

Порядок подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, форма примерного договора о предоставлении рыбопромыслового участка, порядок организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка установлены следующими постановлениями Правительства РФ:

Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 года № 136 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства и заключении такого договора»[55];

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2008 г. № 1078 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключении такого договора»[56];

Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 986 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыс-

---

[52] Российская газета. 20.08.2008. № 175.
[53] Российская газета. 19.08.2008. № 174.
[54] Российская газета. 24.10.2008. № 223.
[55] Российская газета. 04.03.2009. № 36.
[56] Российская газета. 16.01.2009. № 5.

лового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора»[57];

Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2008 года № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора»[58].

По договору пользования водными биоресурсами одна сторона – орган государственной власти – обязуется предоставить другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю – право на добычу (вылов) водных биоресурсов. Договор пользования водными биоресурсами может заключаться по результатам аукциона.

Порядок подготовки и заключения договора пользования водными биоресурсами, форма примерного договора пользования водными биоресурсами установлены Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается»[59].

Порядок оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесения в них изменений установлен Постановление Правительства РФ от 22 октября 2008 года № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений»[60].

Законом о рыболовстве в ст. 2 среди принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов упомянут принцип платности. Платность использования водных биоресурсов должна, как и платность водопользования, быть финансовым способом обеспечения охраны и восстановления ресурсов рыбных запасов, популяций морских млекопитающих, других водных животных и растений[61]. Согласно данному принципу любое использование водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Отношения в сфере взимания сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов регулируются гл. 25.1 НК РФ.

По итогам рассмотрения правового регулирования вопросов учета и использования объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов можно отметить следующее.

Указанные природные ресурсы находятся в государственной или муниципальной собственности и подлежат государственному учету. Государственную собственность на природные ресурсы следует рассматривать как гарантию выполнения государством своей обязанности по соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду.

---

[57] Российская газета. 14.01.2009. № 2.

[58] Российская газета. 15.04.2008. № 81.

[59] Российская газета. 29.08.2008. № 183.

[60] СЗ РФ. 27.10.2008. № 43. Ст. 4953.

[61] *Сиваков Д.О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журнал российского права. 2008. № 2. Доступ из: СПС «КонсультантПлюс».

Глава 9

КУЛЬТИВИРУЕМЫЕ БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

Понятие и особенности нормативного содержания культивируемых биологических ресурсов.

Для эффективного регулирования общественных отношений, касающихся культивируемых биологических ресурсов в качестве имущественных объектов в аспекте государственной казны необходимо прежде всего, определить само понятие и классификацию культивируемых биологических ресурсов.

Речь идет о новых и улучшенных сортах растений, породах животных и штаммов микроорганизмов, которые были получены человеком в результате селекции, т.е. путем искусственного отбора.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ культивируемые биологические ресурсы, будучи элементом природных ресурсов, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории. Государственная собственность на культивируемые биологические ресурсы подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов РФ. Культивируемые биологические ресурсы могут находиться в муниципальной собственности в качестве имущества городских и сельских поселений, а также других муниципальных образований (ст. 215 ГК РФ).

Природные и экономические свойства культивируемых биологических ресурсов определяют их роль и место в жизнедеятельности народов, проживающих на определенной территории. Закрепление конституционного принципа использования и охраны природных ресурсов в качестве основы жизнедеятельности служит базовым положением для правового регулирования рационального применения культивируемых биологических ресурсов в производстве продовольствия и ведении сельского хозяйства, а также их охраны в национальном законодательстве. Поскольку полюдемы оборота культивируемых биологических ресурсов в сельском хозяйстве взаимосвязаны с вопросами торговли и окружающей среды, то правовое регулирование общественных отношений, вознижкающих в связи с культивируемыми биологическими ресурсами, на национальном уровне осуществляется различными отраслями законодательства, в том числе гражданским, экологическим, аграрным и административным. Вместе с тем для развития национального законодательства имеют огромное значение международные акты в данной сфере отношений.

В соответствии с Конвенцией о биологическом разнообразии «*биологические ресурсы*» включают генетические ресурсы, организмы или их части, популяции или любые другие биотические компоненты экосистемы, имеющие фактическую или потенциальную полезность или ценность для человечества.

«*Генетические ресурсы*» – это любой материал растительного, животного, микробного или иного происхождения, содержащий функциональные

единицы наследственности и представляющий фактическую или потенциальную ценность.

«*Одомашненные или культивируемые виды*» означают виды, на процесс эволюции которых оказывает воздействие человек в целях удовлетворения своих потребностей[1].

В соответствии с Международным договором о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства от 03 ноября 2001 г.[2] растительные генетические ресурсы для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства означают любой генетический материал растительного происхождения (любой материал растительного происхождения, включая репродуктивный и вегетативный материал для размножения, содержащий функциональные единицы наследственности), представляющий фактическую или потенциальную ценность для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства.

Согласно Конвенции о биологическом разнообразии под «биотехнологиями» понимается любой вид технологий, связанный с применением биологических систем, живых организмов или их производных для изготовления или изменения продуктов или процессов с целью конкретного использования[3].

Картахенский Протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, принятый 29 января 2000 г., через восемь лет после Конвенции определяет, что «современная биотехнология» означает применение: методов in vitro с использованием нуклеиновых кислот, включая рекомбинантную дезоксирибонуклеиновую кислоту (ДНК) и прямую инъекцию нуклеиновых кислот в клетки или органеллы. Кроме того, используются методы, основанные на слиянии клеток организмов с разным таксономическим статусом. Эти методы позволяют преодолеть естественные физиологические репродуктивные или рекомбинационные барьеры и не являются традиционными для выведения и селекции[4].

Данные определения биотехнологии показывают, насколько глубоко проникла наука в природную сущность всего живого. Посредством биотехнологий в настоящее время возможно получение специфическими способами культивируемых биологических ресурсов.

Анализ международных актов и национального законодательства позволяет выделить следующие компоненты культивируемых биологических ресурсов:

• биологические ресурсы растений: семена сельскохозяйственных растений, семена лесных растений[5] и зерно[6];

---

[1] Конвенция о биологическом разнообразии // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

[2] Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства от 03 ноября 2001 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/genetic_resources.pdf

[3] Конвенция о биологическом разнообразии // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

[4] Картахенский Протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии от 29 января 2000 года.

[5] Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.

[6] Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4973-1 «О зерне» // Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 22. Ст. 799.

• биологические ресурсы животных: племенная продукция (материал)[7] и штаммы микроорганизмов;

• генетические ресурсы: любой материал, содержащий наследственную генетическую информация, заключенную в генетическом коде культивируемых живых организмов;

• биотехнологии.

Таким образом, можно сказать, что культивируемые биологические ресурсы – это комплексное понятие, которое включает в себя виды ресурса и биотехнологии как способ получения того или иного вида ресурса или технологии его использования. При этом возможно следующее определение: культивируемые биологические ресурсы включают в себя виды живых организмов, на процесс эволюции которых оказывает воздействие человек в целях удовлетворения своих потребностей, а также имеющие фактическую или потенциальную полезность или ценность для человечества.

Следует подчеркнуть, что основная функция культивируемых биологических ресурсов – это обеспечение продовольственной безопасности страны. Культивируемые биологические ресурсы – основа для производства продовольствия, фармацевтики и ведения сельского хозяйства.

Именно развитие биотехнологий существенно изменило традиционную селекцию, в ходе которой генотип растений и пород животных подвергался изменениям косвенно в искусственных условиях. Биотехнологии позволяют вмешиваться в генетический аппарат и подвергать живые организмы целенаправленной модификации, отбирая лучшие среди искусственно созданных генотипов. Кроме того, биотехнологии открыли и проявили особую ценность такого элемента культивируемых биологических ресурсов, как генетические ресурсы, которые, по сути, представляют народное достояние. Поэтому государство обязано обеспечить сохранность национальных генетических ресурсов, в том числе и для будущих поколений. В то же время столь высокий статус культивируемых биологических ресурсов не умаляет их значения как частно-правового источника пополнения государственной казны и в денежном эквиваленте в качестве источника неналогового дохода бюджета. Поскольку биотехнологии неотделимы от культивируемых биологических ресурсов, как способ их получения, то они также представляют перспективный экономических ресурс для казны государства.

Классификация культивируемых биологических ресурсов

Культивируемые биологические ресурсы как один из видов природных ресурсов можно классифицировать:

1) по своему происхождению как ресурсы, в основе которых природные компоненты растительного и животного мира;

2) по критерию использования, как ресурс производственный (сельское хозяйство, лесное хозяйство, фарминдустрия, продукция биотехнологий);

---

[7] Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

3) по видам хозяйственного использования, как ресурс сельскохозяйственного семеноводства, племенного животноводства.

Культивируемые биологические ресурсы, как актив государственной казны в широком смысле, являются распределенными или учтенными активами, так как в виде имущества закрепляются на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за государственными предприятиями или учреждениями, созданными собственником такого имущества Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием.

Культивируемые биологические ресурсы можно разделить на материальные активы (вещественная форма, например, семена) и нематериальные активы (интеллектуальные права, например, на селекционные достижения).

В контексте общепризнанных международных стандартов об активах, принадлежащих государству на праве собственности, в соответствии с Руководством по Статистике государственных финансов 2001 г. МВФ[8], в случае закрепления за Российской Федерацией и субъектами РФ права собственности на культивируемые биологические ресурсы в материальной форме (например семена, племенной материал), культивируемые биологические ресурсы (AN115) можно отнести к основным фондам нефинансовых произведенных активов в качестве отдельного вида. В том случае, когда в процессе селекции биологических ресурсов были получены селекционные достижения, то они как продукты интеллектуальной собственности (AN117), в качестве объектов правовой охраны являются типом актива основных фондов и относятся к нематериальным произведенным нефинансовым активам.

Таким образом, в зависимости от того, в какой форме культивируемые биологические ресурсы выступают объектами имущественных прав, учет культивируемых биологических ресурсов происходит либо по типу материальных основных фондов либо по типу нематериальных основных фондов произведенных нефинансовых активов.

Специфика формирования и использования культивируемых биологических ресурсов

По своей природе культивируемые биологические ресурсы социально-экономически значимы в продовольственной и сельскохозяйственной сфере, поэтому экономические выгоды от создания и использования этого ресурса, исходя из мотивов общественного блага, должны иметь публичный характер.

Вместе с тем культивируемые биологические ресурсы в качестве актива казны обладают стоимостной оценкой. Такой оценке подлежат с учетом специфики происхождения культивируемые биологические ресурсы в материальной форме (например семена, животные) и имущественные права, вытекающие из патентных прав на селекционное достижение или связанное с ним изобретение, которое может быть получено в том числе с помощью биотехнологий.

---

[8] Руководство по Статистике государственных финансов 2001 г. Международного валютного фонда http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/

Следует отметить, что частно-правовые источники формирования государственной казны зависят в разные исторические периоды от экономических условий, которые оказывают существенное влияние на хозяйственную деятельность государства. В России исторически сложилось так, что при развитии новых отраслей экономики, особенно, когда это требует значительных капиталовложений в промышленное производство, науку, или, когда частная инициатива еще недостаточно созрела, государство берет на себя развитие научной и хозяйственной деятельности в таких отраслях экономики. Получение и использование культивируемых биологических ресурсов и связанных с ними биотехнологий требуют серьезных капиталовложений в научные исследования и производство, которое в нашей стране может обеспечить пока только государство.

Рассмотрим культивируемые биологические ресурсы, выступающие как актив казны, с точки зрения гражданского законодательства.

Культивируемые биологические ресурсы как один из видов природных ресурсов являются государственной собственностью, если не находятся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований (ч. 2 ст. 214 ГК РФ). Культивируемые биологические ресурсы могут быть объектом имущественных прав двойственно, с одной стороны, непосредственно в материальной форме (например семена сельскохозяйственных и лесных растений, генетический материал), с другой стороны – в виде интеллектуальных прав на селекционные достижения (например сорт растений или племенная продукция).

Так, в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве»[9] формируются федеральные и страховые фонды семян сельскохозяйственных растений и (или) лесных растений для оказания помощи хозяйствующим субъектам, занятым производством сельскохозяйственной продукции или осуществляющим ведение лесного хозяйства, в случаях стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций. Федеральный фонд семян сельскохозяйственных растений и федеральный фонд лесных растений представляют федеральную собственность. В данном случае имуществом, принадлежащим на праве собственности Российской Федерации, будут запасы семян сельскохозяйственных растений и (или) лесных растений, имеющие целевое назначение.

В субъектах РФ предусматривается формирование страховых фондов семян сельскохозяйственных растений и лесных растений на случай неурожая (ст. 23 Федерального закона «О семеноводстве»). Созданные в субъектах РФ страховые фонды семян сельскохозяйственных растений, являются собственностью субъектов РФ, поскольку формируются и используются в порядке, определяемом исполнительной властью соответствующего субъекта РФ за счет средств бюджета субъекта РФ. В то же время не достаточно ясен статус страховых фондов семян лесных растений в субъектах РФ. Порядок формирования и использования которых в соответствии с Федеральным законом «О семеноводстве» должен определяться специально уполномоченным федеральным органом управления лесным хозяйством.

---

[9] Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.

Из Приказа Рослесхоза от 08 декабря 2010 г. № 473 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Федерального агентства лесного хозяйства федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности»[10] не усматривается государственной услуги по формированию в субъектах РФ страховых фондов семян лесных растений. Таким образом, остаются открытыми вопросы, связанные с правом собственности на страховые фонды семян лесных растений в субъектах РФ, а также за счет средств какого бюджета бюджетной системы РФ должно осуществляться их формирование.

Поскольку Федеральным законом «О семеноводстве» на Правительство РФ возложена обязанность по определению порядка формирования и использования федеральных фондов семян сельскохозяйственных растений и лесных растений, то в рамках своих полномочий Правительство РФ издало Постановление от 1 октября 2001 года № 698 «Об утверждении Положения о формировании и использовании федерального фонда семян сельскохозяйственных растений»[11] и Постановление от 03 октября 1998 № 1151 «Об утверждении Положения о формировании и использовании федерального фонда семян лесных растений»[12], из которых усматривается, что помимо безвозмездного отпуска семян сельскохозяйственных и лесных растений, составляющих фонды, допускается приносящая доход деятельность, с последующим зачислением в доход федерального бюджета средств, полученных от реализации семян сельскохозяйственных и лесных растений.

Из Постановления Правительства РФ от 1 октября 2001 г. № 698 «Об утверждении Положения о формировании и использовании федерального фонда семян сельскохозяйственных растений» следует, что федеральный фонд семян сельскохозяйственных растений формируется посредством заключения государственных контрактов на закупку и ответственное хранение семян сельскохозяйственных растений. Функции государственного заказчика по закупке семян осуществляет Министерство сельского хозяйства РФ, которое на конкурсной основе вправе передать часть своих функций государственного заказчика другим организациям независимо от их организационно-правовой формы. Минсельхоз РФ осуществляет управление и контроль сформированным таким образом федеральным фондом семян сельскохозяйственных растений.

Интересно, что при данном подходе к формированию федерального фонда семян Минсельхоз РФ принимает решение о продаже семян из фонда, а поставщик отпускает получателям (потребителям) семена на основе от-

---

[10] Приказ Рослесхоза от 8 декабря 2010 г. № 473 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Федерального агентства лесного хозяйства федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» // Первоначальный текст документа опубликован не был.

[11] Постановление Правительства РФ от 1 октября 2001 г. № 698 «Об утверждении Положения о формировании и использовании федерального фонда семян сельскохозяйственных растений» // Собрании законодательства РФ. 2001. № 41. Ст. 3956.

[12] Постановления Правительства РФ от 03 октября 1998 № 1151 «Об утверждении Положения о формировании и использовании федерального фонда семян лесных растений» // Собрании законодательства РФ. 1998. № 41. Ст. 5025.

грузочных разнарядок, выдаваемых Минсельхозом РФ. При этом плата за семена поступает от потребителей на расчетные счета поставщиков, после чего в установленном порядке перечисляется в доход федерального бюджета (п.п. 9 и 11 Постановления Правительства РФ от 1 октября 2001 г. № 698). Данная схема отношений не укладывается в существующие правила формирования неналоговых доходов бюджета от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, установленные Бюджетным кодексом РФ. Кроме того, Федеральный закон «О семеноводстве» прямо не указывает продажу семян федерального фонда в качестве источника неналогового дохода бюджета.

В то же время федеральный фонд семян лесных растений имеет иную правовую конструкцию его формирования и использования. Согласно Приказу Рослесхоза от 08 декабря 2010 г. № 473 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Федерального агентства лесного хозяйства федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» формирование и хранение федерального фонда семян лесных растений является государственной услугой, которую оказывает федеральное бюджетное учреждение «Рослесозащита».

В соответствии с бюджетным и гражданским законодательством федеральное бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, если такая деятельность прописана в учредительных документах и служит достижению целей, ради которых оно создано. Доходы, полученные от такой деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Вместе с этим бюджетное законодательство предусматривает предоставление субсидий бюджетному учреждению, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием им государственных услуг (выполнением работ), юридическим и (или) физическим лицам в рамках государственного задания.

Учитывая положения Федерального закона «О семеноводстве» во взаимосвязи с бюджетным и гражданским законодательством, полагаем, что не исключается правовая конструкция, когда федеральный фонд семян сельскохозяйственных растений и федеральный фонд семян лесных растений могут иметь статус федерального казенного учреждения. Последнее получает бюджетное финансирование в рамках государственного задания на оказание государственных услуг по формированию и использованию федерального фонда семян сельскохозяйственных растений или лесных растений. Такой федеральный фонд может осуществлять приносящую доход деятельность, если такое право установлено в его учредительных документах. Доходы, полученные федеральным казенным учреждением от соответствующей деятельности, должны поступать в федеральный бюджет (ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, ст. 298 Гражданского кодекса РФ), будучи неналоговым доходом федерального бюджета.

Таким образом, федеральный фонд семян лесных растений может иметь два разных правовых режима государственного имущества, в зависимости от статуса федерального учреждения.

Если федеральный фонд семян лесных растений формируется федеральным казенным учреждением, то денежные средства, получаемые федераль-

ным казенным учреждением от оборота запасов семян лесных растений с точки зрения бюджетного законодательства являются неналоговым доходом федерального бюджета. Полученные федеральным казенным учреждением таким образом денежные средства по гражданскому законодательству являются федеральным государственным имуществом. Это объясняется тем, что федеральное казенное учреждение от имени Российской Федерации осуществляет права собственника на федеральный фонд семян, в том числе на приносящую доход деятельность с использованием федерального фонда семян.

Если федеральный фонд семян лесных растений формируется федеральным бюджетным учреждением, то денежные средства, получаемые федеральным бюджетным учреждением от продажи запасов семян лесных растений, по бюджетному законодательству не являются доходом федерального бюджета. Полученные федеральным бюджетным учреждением таким образом денежные средства поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. На наш взгляд, полученные доходы представляют собой государственное имущество, поскольку федеральное бюджетное учреждение, хотя и самостоятельно распоряжается этими доходами, тем не менее федеральное бюджетное учреждение создается государством в определенных целях и от его имени осуществляет права собственника на федеральный фонд семян и на доходы, полученные от приносящей доход деятельности.

В любом случае федеральные фонды семян сельскохозяйственных и лесных растений являются государственным имуществом, принадлежащим на праве собственности Российской Федерации, следовательно, именно экономический анализ покажет, в каком правовом статусе эффективнее использовать это имущество в качестве экономического ресурса в государственном хозяйстве.

Если рассмотреть правовой статус автономного учреждения, то не сложно заметить, что он имеет много общего со статусом бюджетного учреждения. Однако имеются и отличия. Так, собственник имущества (Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование) автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества[13].

На наш взгляд, полученные таким образом доходы автономного учреждения – это государственное имущество. Тем не менее законодатель лишил собственника права на доходы, полученные автономным учреждением от собственной деятельности и использованияэтим же автономным учреждением имущества, закрепленного за ним собственником, придав тем самым наибольшую автономность хозяйственной деятельности данного вида учреждений. Поскольку именно эта существенная особенность в статусе автономного учреждения не позволяет рассматривать полученные доходы в качестве неналоговых доходов соответствующего бюджета, то на наш взгляд, статус автономного учреждения наименее подходит для использования культивируемых биологических ресурсов как экономического ресурса государства с целью пополнения казны.

---

[13] Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 4626.

В принципе, в отношении фондов зерна, государство использует тот же подход формирования, что и к федеральному фонду семян сельскохозяйственных растений. Согласно Закону Российской Федерации «О зерне» государство формирует государственные фонды зерна на федеральном и региональном уровнях за счет закупок зерна на контрактной основе в зонах его товарного производства на территории Российской Федерации, а при необходимости – за счет закупок зерна и за ее пределами. Зерно, закупленное в федеральный фонд, является собственностью Российской Федерации и независимо от места его хранения учитывается отдельно от аналогичных ресурсов региональных фондов[14].

Другой подход к культивируемым биологическим ресурсам применяет государство в сфере племенного животноводства. Федеральный закон «О племенном животноводстве»[15] не предусматривает создание каких-либо государственных или муниципальных фондов племенной продукции, ограничиваясь контрольно-надзорными функциями государства в этой сфере. Вместе с тем созданное Российской Федерацией ОАО «Росагролизинг» (99,99% акций принадлежит Российской Федерации) в соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717[16], обеспечивает отечественных сельхозпроизводителей племенной продукцией (материалом).

Современные биотехнологии являются по своей сути основой для создания новых культивируемых биологических ресурсов, и только государство обладает научным потенциалом в этой сфере и может обеспечить значительные капиталовложение в развитие данной отрасли экономики. В связи с этим представляет интерес новелла о статусе бюджетного научного учреждения в Федеральном законе от 23 августа 1996 № 127-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О науке и государственной научно-технической политике». Бюджетные научные учреждения и созданные государственными академиями наук научные учреждения имеют право без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ. Деятельность последних заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (баз данных, изобретений, селекционных достижений), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям.

Денежные средства, оборудование и иное имущество, находящиеся в оперативном управлении бюджетного научного учреждения или созданного

---

[14] Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4973-1 «О зерне» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993, № 22. Ст. 799.

[15] Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

[16] Постановление Правительства РФ «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

государственной академией наук научного учреждения, могут быть внесены в качестве вклада в уставный капитал создаваемого хозяйственного общества в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ. Бюджетные научные учреждения и созданные государственными академиями наук научные учреждения в качестве вклада в уставные капиталы таких хозяйственных обществ вносят подлежащее денежной оценке право использования результатов интеллектуальной деятельности (баз данных, изобретений, селекционных достижений), исключительные права на которые сохраняются за данными научными учреждениями. При этом внесенное в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ право использования результатов интеллектуальной деятельности не может предоставляться хозяйственными обществами третьим лицам по договору, а также передаваться третьим лицам по иным основаниям, если иное не предусмотрено федеральным законом. Доходы от распоряжения долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ, учредителями (участниками) которых являются бюджетные научные учреждения или созданные государственными академиями наук научные учреждения, часть прибыли хозяйственных обществ, полученная данными научными учреждениями (дивиденды), поступают в их самостоятельное распоряжение. Они учитываются на отдельном балансе и направляются только на правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, выплату вознаграждения их авторам, а также на осуществление уставной деятельности данных научных учреждений[17].

Данный подход государства к использованию нематериальных активов представляется наиболее перспективным и высокодоходным, открывает новые возможности совершенствования правового регулирования в сфере использования культивируемых биологических ресурсов как интеллектуальных прав на селекционное достижение или связанное с ним изобретение, которое может быть получено, в том числе с помощью биотехнологий.

На наш взгляд, при изменении экономических условий государство может использовать получаемые таким образом доходы от использования в том или ином виде культивируемых биологических ресурсов научных учреждений в качестве неналоговых доходов соответствующего бюджета.

В рамках исследуемого нами вопроса можно рассматривать государственную казну в широком смысле, в качестве казны государства как единого публично-территориального образования, без учета ее разделения по форме государственного устройства, хотя бы потому, что в историческом развитии государства имеют разные формы государственного устройства. При таком взгляде на государственную казну в состав казны включается все имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям. Видимо, поскольку ныне Россия является федеративным государством, то гражданское законодательство разделяет государственную казну на государственную казну Российской Федерации

[17] Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

и государственную казну субъектов РФ, не забывая при этом про казну муниципального образования как казну публично-правового образования.

При подходе к государственной казне в широком смысле в качестве одного из ее элементов можно рассматривать закрепленные за федеральным казенным учреждением культивируемые биологические ресурсы, которые представляют собой учтенное государственное имущество Российской Федерации. Оно находится в оперативном управлении федерального казенного учреждения, в совокупности с доходами, полученными казенным учреждением от использования этого имущества. Именно при таком взгляде на казну государства можно говорить о том, что трансформация казны проходит следующие процедуры и процессы.

Оставляя без внимания цели приращения казны, заметим, что поступление в казну культивируемых биологических ресурсов может происходить из внешних источников посредством государственных (муниципальных) закупок, а также в результате хозяйственной деятельности с использованием таких ресурсов публичным образованием. В результате хозяйственной деятельности государство получает доход в денежной форме от использования этого имущества (в материальной или нематериальной форме), который может стать источником неналогового дохода соответствующего бюджета или остаться в виде приращенного государственного имущества. Поступившие в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ денежные средства, полученные от хозяйственной деятельности государства, переходят из частно-правовой сферы отношений в публично-правовую сферу. Если же денежные средства, полученные от хозяйственной деятельности государства, остаются в виде приращенного имущества в собственности государства (например в самостоятельном распоряжении бюджетного учреждения), то перехода из частно-правовой сферы отношений в публично-правовую сферу не происходит, денежные средства остаются циркулировать в частно-правовой сфере отношений, в том числе переходя в материальную форму и обратно.

В качестве элемента государственной казны в широком смысле, можно рассматривать также закрепленные за федеральным бюджетным учреждением культивируемые биологические ресурсы в качестве учтенного государственного имущества Российской Федерации, находящегося на праве оперативного управления, а также доходы, полученные бюджетным учреждением от использования этого имущества, несмотря на то что доходы не поступают в федеральный бюджет, а остаются в самостоятельном распоряжении бюджетного учреждения.

Изложенные выше подходы к формированию казны государства применимы к казенным и бюджетным учреждениям в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Таким образом, можно сделать вывод, что государство использует различные формы и способы по формированию и управлению государственным имуществом в сфере культивируемых биологических ресурсов такое управление не имеет единых принципов и стандартов.

Источники правового регулирования

Общественные отношения, связанные с культивируемыми биологическими ресурсами, регулируются различными отраслями права. Правовое регулирование в сфере культивируемых биологических ресурсов и связанных с ними биотехнологий ярко проявляет сочетание публично-правовых и частно-правовых механизмов. Например, отношения по селекции новых сортов растений или пород животных регулируются аграрным и гражданским законодательствами; отношения, связанные с формированием государственных фондов зерна или семян, – бюджетным, гражданским, аграрным законодательствами. Международное сотрудничество по вопросам сохранения культивируемых биологических ресурсов и обеспечения биобезопасности и доступности к генетическим ресурсам и биотехнологиям регулируется международными правовыми актами.

В связи с тем, что развитие новых биотехнологий с использованием культивируемых биологических ресурсов позволяет развивать высокодоходные отрасли промышленного производства в экономике многих стран мира, наибольшую актуальность в условиях глобализации имеют международные правовые акты.

В конвенции о биологическом разнообразии,[18] подтверждающей, что государства обладают суверенными правами на свои собственные биологические ресурсы, устанавливаются следующие цели: 1) сохранение биологического разнообразия, 2) устойчивое использование его компонентов и 3) совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с применением генетических ресурсов, в том числе путем 4) предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам и путем 5) надлежащей передачи соответствующих технологий с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии.

Поскольку развитие биотехнологий и их использование в изменении генетического материала, вызывают вопросы, связанные с биобезопасностью в отношении окружающей среды и здоровья человека, то Картахенский Протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии устанавливает требования к оценке и регулированию рисков экспорта, импорта и любого внутреннего использования (в качестве продовольствия, корма или для обработки живого измененного организма, обладающего новой комбинацией генетического материала в результате использования современной биотехнологии).

Именно стремительное развитие биотехнологий и научных исследований генетических ресурсов в условиях глобализации подталкивает государства решать возникающие проблемы на международном уровне. Через десять лет после Картахенского Протокола 29 октября 2010 г. был принят Нагойский Протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии[19], цель которого – обеспечение

---

[18] Конвенция о биологическом разнообразии // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

[19] Нагойский Протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии от 29 октября 2010 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/nagoya_protocol.pdf

совместного использования на справедливой и равной основе выгод от применения генетических ресурсов, в том числе путем доступа к генетическим ресурсам, связанным с ними традиционным знаниям и надлежащей передаче биотехнологий.

Тенденция, которая четко прослеживается в международных актах в сфере генетических ресурсов и биотехнологий, направлена на обеспечение государствами максимально беспрепятственного доступа к информации о генетических ресурсах, включая традиционные знания о них, к самим генетическим ресурсам, биотехнологиям, связанным с генетическими ресурсами, правам на интеллектуальную собственность в этой сфере.

Следует отметить, что Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии, но не подписала принятые к ней Протоколы. Вместе с тем Российская Федерация планирует присоединиться к Международному договору о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства от 03 ноября 2001 г.[20] Данный Международный договор уже более настойчиво устанавливает международные обязательства по обеспечению государством доступа к национальным генетическим ресурсам и биотехнологиям.

Поскольку одним из разновидностей результатов интеллектуальной деятельности в сфере культивируемых биологических ресурсов являются селекционные достижения и изобретения в сфере биотехнологий, на которые признаются патентные права, то следует упомянуть Федеральный закон от 05 июля 1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»[21], который регулирует отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, возникающие при осуществлении генно-инженерной деятельности, генодиагностики и генной терапии (генотерапии) к человеку. В этой связи, следует обратить внимание на Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2009 года № 342 «О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности»[22].

Отношения в сфере интеллектуальных прав на селекционные достижения в сфере культивируемых биологических ресурсов и изобретения в сфере биотехнологий, регулируются Гражданским кодексом РФ, а также отраслевыми Федеральными законами (Федеральный закон «О семеноводстве, Федеральный закон «О племенном животноводстве).

В качестве основных актов, регулирующих правовые отношения по формированию и использованию зерна как культивируемого биологического ресурса, можно отметить следующие правовые акты. Закон Российской Фе-

---

[20] Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства от 3 ноября 2001 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/genetic_resources.pdf

[21] Федеральный закон от 05 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

[22] Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 342 «О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности» // СЗ РФ. 1999. №18 (2 ч.). Ст. 2242.

дерации от 14 мая 1993 г. № 4973-1 «О зерне»[23] устанавливает, что зерно – национальное достояние Российской Федерации; закон направлен на полное удовлетворение потребностей Российской Федерации в продовольственном, фуражном и семенном зерне за счет собственного производства на основе максимального сочетания интересов производителей зерна и государства; порядок формирования и использования федерального фонда зерна, который имеет целевое назначение. Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2280 «О либерализации зернового рынка в России»[24] предусматривает, что субъекты РФ самостоятельно обеспечивают свои потребности в зерне и продуктах его переработки, образуя региональные фонды зерна, исходя из определяемых ими потребностей и возможностей финансирования закупок зерна в указанные фонды за счет средств соответствующих бюджетов. В соответствии с Указом Президента РФ Правительством РФ было утверждено Постановление от 09 марта 1994 № 183 «Об утверждении Положения о Федеральном фонде зерна»[25].

Федеральный закон «О семеноводстве» устанавливает правовую основу деятельности по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также организации и проведения сортового контроля и семенного контроля[26].

Федеральный закон «О племенном животноводстве» регулирует деятельность по разведению племенных животных, производству и использованию племенной продукции (материала), определяет полномочия государственной племенной службы по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан и юридических лиц в области племенного животноводства[27].

Вместе с тем Закон РФ «О зерне», Федеральный закон «О семеноводстве» и Федеральный закон «О племенном животноводстве» не содержат положений о создании государственного генофонда семян, зерна и племенных животных с целью сохранения генетического ресурса.

Вопросы, связанные с генетическими ресурсами, на федеральном уровне фактически не урегулированы. Министерством сельского хозяйства РФ, разработан проект Федерального закона «О генетических ресурсах растений и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[28]. Он направленный на регулирование отношений, связанных со сбором, сохранением, изучением и рациональным использованием генетиче-

---

[23] Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4973-1 «О зерне» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 799.

[24] Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2280 «О либерализации зернового рынка в России» // СЗ РФ. 1993. № 52. Ст. 5082.

[25] Постановление Правительства РФ от 9 марта1994 г. № 183 «Об утверждении Положения о Федеральном фонде зерна» // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 859.

[26] Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.

[27] Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

[28] Проект Федерального закона «О генетических ресурсах растений и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/law/hotdocs/t2/

ских ресурсов культурных растений на территории Российской Федерации. В случае его принятия незначительно восполнится существующий правовой вакуум.

Закупка зерна и семян для государственных фондов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 05 апреля 2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[29]. Данный Федеральный закон регулирует организационно-управленческие публичные правоотношения в сфере обеспечения государственных нужд, которые предшествуют гражданско-правовым отношениям, связанным с заключением гражданско-правового договора, предметом которого выступают поставка товара, выполнение работы, оказание услуги от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Таким образом, формирование в качестве объектов государственной собственности государственных фондов зерна, семян сельскохозяйственных растений и семян лесных растений строится на основе контрактной системы в рамках обеспечения государственных нужд. В то же время предмет гражданско-правового договора на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги от имени Российской Федерации или субъекта РФ вытекают из специального законодательного акта, принятого в отношении конкретного культивируемого биологического ресурса (например заготовка семян для федеральных фондов предусмотрена Федеральным законом «О семеноводстве» или поставка зерна в соответствии с Законом РФ «О зерне»).

На примере формирования федеральных фондов семян сельскохозяйственных и лесных растений, которые мы рассматривали выше, проявляются бюджетные правоотношения, поскольку хозяйственная деятельность государства в этом сегменте экономики предусматривает в том числе бюджетные ассигнования казенным учреждениям (обеспечение выполнение функций) или бюджетным учреждениям (субсидии) на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Данный вид правоотношений регулируется бюджетным законодательством.

Несложно заметить, что участие России в совершенствовании норм международного права и национальное правовое регулирование отношений, связанных с культивируемыми биологическими ресурсами и биотехнологиями, существенно отстает от стремительного развития данной отрасли биоэкономики. Представляется, что в сложившихся условиях целесообразнее и эффективнее выстраивать правовое регулирование общественных отношений в сфере культивируемых биологических ресурсов и связанных с ними биотехнологий в рамках Единого экономического пространства. Учитывая отставание России в сфере развития биотехнологий на основе генетических ресурсов, необходимо формировать концепцию законодательства о генетических ресурсах и биотехнологиях в сфере культивируемых биологических ресурсах и принимать базовое биотехнологическое законодательство.

---

[29] Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Учет и контроль в сфере культивируемых биологических ресурсов

В соответствии с Федеральным законом «О племенном животноводстве» управление племенным животноводством осуществляется государственной племенной службой, состоящей из федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и образующей единую систему органов исполнительной власти. Основные направления деятельности Государственной племенной службы следующие:

• единая научно-техническую политика в области племенного животноводства;

• организация разработки и реализации федеральных программ развития племенного животноводства и соответствующих территориальных (региональных) программ;

• обеспечение надлежащей экспертизы племенной продукции (материала);

• утверждение стандартов, норм и правил в области племенного животноводства;

• регистрация племенных животных и племенных стад соответственно в государственной книге племенных животных и государственном племенном регистре;

• выдача племенных свидетельств;

• определение условий применения селекционных и биотехнологических методов в области племенного животноводства;

• установление перечня видов животных, особи которых используются в качестве племенных животных;

• определение видов организаций по племенному животноводству;

• разработка предложений о мерах по государственному стимулированию племенного животноводства, в том числе по сохранению генофонда малочисленных и исчезающих пород сельскохозяйственных животных, полезных для селекционных целей;

• координация международного сотрудничества Российской Федерации в области племенного животноводства[30].

Государственную политику и координацию деятельности в области племенного животноводства осуществляет Минсельхоз России. Положение о порядке деятельности главных государственных инспекторов в области племенного животноводства, утверждено Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1996 года № 244[31].

В соответствии с Федеральным законом «О семеноводстве»[32] государственное управление, сортовой контроль и семенной контроль, государственный надзор в сфере семеноводства сельскохозяйственных растений

---

[30] Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199.

[31] Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1996 г. № 244 «О мерах по реализации Федерального закона «О племенном животноводстве» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1125.

[32] Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.

осуществляет Минсельхоз России[33], в сфере семеноводства лесных растений – Федеральное агентство лесного хозяйства[34]. Органы исполнительной власти субъектов РФ тоже участвуют в государственном управлении в области семеноводства непосредственно или, если это предусмотрено соответствующими соглашениями, через территориальные органы специально уполномоченных федеральных органов указанных выше. Государственный надзор осуществляется уполномоченными органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ с учетом положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[35].

Функции, связанные с признанием результатов селекционной деятельности, с селекционными достижениями, с допуском к использованию и т.п., осуществляет Федеральное государственное бюджетное учреждение «Госсорткомиссия», подведомственная Министерству сельского хозяйства РФ.

Перспективы развития регулирования культивируемых биологических ресурсов

Учитывая научные достижения в сфере биотехнологий, стремительное развитие мирового рынка биоиндустрии с использованием культивируемых биологических ресурсов, а также тенденцию развития международного и национального законодательства, необходимо разработать и принять Государственную программу национальных культивируемых биологических ресурсов, которая бы обеспечивала сбор, обработку, хранение и использование, включая распространение среди ученых, информацию о генетических ресурсах живых организмов, важных для пищевой промышленности и сельскохозяйственного производства.

Кроме того, важно развивать и совершенствовать нормативно-правовую базу регулирования отношений в сфере культивируемых биологических ресурсов по следующим направлениям:

• совершенствование норм международного права, в том числе международная деятельность России в законодательной сфере по вопросам генетических ресурсов и биотехнологий;

• правовое регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина в области применения генетических ресурсов и биотехнологий в пищевой промышленности и сельском хозяйстве;

• подготовка стандартов в области культивируемых биологических ресурсов и биотехнологий;

---

[33] Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

[34] Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

[35] Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»// СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

• правовое регулирование в области обеспечения биобезопасности, в том числе генетической безопасности.

Наибольшую ценность и перспективность в качестве государственного имущества как частно-правового источника наполнения казны государства, не исключая использование в качестве дохода соответствующего бюджета, представляет комплекс имущественных прав на селекционные достижения и биотехнологии в сфере культивируемых биологических ресурсов. Поскольку сохранение биологического разнообразия требует значительных капиталовложений с ожиданием больших экономических, экологических, социальных выгод, то экономическая оценка может определить значимость культивируемых биологических ресурсов, включая генетические ресурсы и биотехнологий в качестве частно-правового источника наполнения государственной казны и неналоговых доходов бюджета. Думается, что на основе экономического анализа использования культивируемых биологических ресурсов в качестве государственного (муниципального) имущества как экономического ресурса государственной казны и возможного источника неналогового дохода соответствующего бюджета, следует определить наиболее эффективные способы управления этими объектами государственной (муниципальной) казны для разработки нормативной правовой базы, включающей в себя единые принципы и стандарты управления, разделение полномочий между РФ и субъектами РФ.

Глава 10
КУЛЬТУРНЫЕ ЦЕННОСТИ

В составе публичного имущества особо выделялась такая его часть, которая важна не столько для получения дохода, сколько для удовлетворения интересов всего общества и будущих поколений, еще дореволюционными авторами[1]. Думается, что подобное значение имеют в том числе и культурные ценности государства[2].

Понятие культурных ценностей

Этимологическое содержание понятия «культурные ценности» раскрывается в рамках культурологии, а также философии, точнее одного из ее разделов философии аксиологии.

Слово «культура» в первом своем приближении означает обработку, возделывание, образование[3]. Позднее под культурой стало пониматься все то, что создано человеком и существует благодаря его физическому и умственному труду, т.е. совокупность материальных и духовных достижений общества в области технического прогресса, производственного опыта, науки, искусства, литературы и в других сферах жизни общества[4]. В этом смысле понятие культуры, в отличие от понятия природы характеризует мир человека[5].

В свою очередь над значением понятия «ценность» размышляли такие видные философы, как М. Вебер[6], Ф. Гегель[7], Г. Риккерт[8], М. Шелер[9] и другие.

В целом с философской точки зрения ценность рассматривается как предмет, имеющий пользу и способный удовлетворять ту или иную потребность человека; как идеал; как значимость чего-либо для человека или социальной группы[10].

Особый интерес для настоящего исследования представляет предложенная В.П. Тугариновым классификация ценностей: ценности жизни и ценно-

---

[1] См. напр.: *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке. 2-ое изд. пересмотренное и значительно доп.. С-Петербург, 1901. С. 28.

[2] Следует оговориться, что в дореволюционной науке к указанному виду государственных имуществ в строгом смысле относили леса, земли и т.п.

[3] *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 2: И-О. М.: ТЕРРА, 1995. С. 217.

[4] *Стешенко Л.А., Тепферов В.Д.* О памятниках истории и культуры. М., 1977. С. 5.

[5] Российский энциклопедический словарь // Гл. ред. А.М. Прохорова. В 2 т. Т. 1 (А-Н). М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. С. 784.

[6] *Данильян О.Г., Тараненко В.М.* Философия. М., 2006. С. 410.

[7] *Гегель Ф.* Философия права. М., 1990. С. 404.

[8] *Риккерт Г.* О системе ценностей. Науки о природе и науки о культуре. М., 1998. С. 365; *Он же* Ценности жизни и культурные ценности. М., 1912–1913. Кн. I и II. С. 35.

[9] *Островский Э.В.* История и философия науки. М., 2007. С. 129.

[10] *Рузавин Г.И.* Логика и аргументация. Учебное пособие. М., 1997. С. 335.

сти культуры[11]. Под ценностями жизни понимается все то, что дано человеку природой, – сама жизнь, здоровье, окружающая среда и т.п. Ценности же культуры создаются не природой, как таковой, а самими людьми.

В юридической литературе общепризнанным считается мнение о том, что правовым регулированием охватываются не все общественные отношения, связанные с культурными ценностями в философском их представлении[12].

В частности, М.А. Александрова справедливо отмечает, что существуют такие культурные ценности в философском понимании названной категории, отношения по поводу которых в принципе не могут быть урегулированы правом. Вне права происходят, например, сохранение и использование эстетических ценностей, ценностей морали и т.п. Общественные отношения же по поводу иных материальных и духовных культурных ценностей поддаются правовому регулированию[13].

К сожалению, законодателем не были должным образом восприняты небезосновательные аргументы правовой доктрины. Так, Основы законодательства Российской Федерации о культуре[14] содержат одну из возможных философских дефиниций культурных ценностей: «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты».

Действительно, достаточно трудно себе вообразить, как некоторые из перечисленных категорий, например «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения» могут выступать в качестве объектов правового регулирования, по поводу которых у субъектов отношений при определенных обстоятельствах возникают соответствующие права и обязанности. Это дает основания полагать, что легальная дефиниция понятия культурных ценностей является абстрактной и в значительной степени декларативной.

Вместе с тем определение исследуемого понятия встречается и в иных нормативных правовых актах, посвященных охране и использованию культурных ценностей. Так, в Законе РФ от 15 апреля 1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»[15] (далее – Закон РФ о вывозе) закреплена дефиниция, выводимая из содержания ст. 6 и 7 названного Закона, согласно которой под культурными ценностями понимаются исключительно движимые предметы материального мира, имеющие историческое, художествен-

---

[11] *Тугаринов В.П.* Теория ценностей в марксизме. Л., 1968. С. 23–24.

[12] См., напр.: *Булатов Р.Б.* Культурные ценности: Правовая регламентация и юридическая защита. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. СПб., 1995. С. 32; *Долгов С.Г.* Культурные ценности как объекты гражданских прав и их защита. Гражданско-правовые и криминалистические аспекты. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2000. С. 21; *Александрова М.А.* Гражданско-правовой режим культурных ценностей в РФ. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. СПб., 2007. С. 15.

[13] *Александрова М.А.* Указ. соч.

[14] Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

[15] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

ное, научное и иное культурное значение, по установленным категориям. Утилитарность названного определения вполне объясняется предметом его регулирования.

При этом в других законодательных актах, устанавливающих правовой инструментарий в сфере регулирования культурных ценностей, делается отсылка именно на названное выше специальное определение культурных ценностей (например ст. 3 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»[16] (далее – Федеральный закон о Музейном фонде РФ), ст. 4 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»[17] (далее – Федеральный закон о перемещенных культурных ценностях)).

В российском законодательстве о культуре содержатся также и другие категории, связанные с культурными ценностями, в частности «культурное наследие народов РФ», «культурное достояние народов РФ», «особо ценные объекты культурного наследия народов РФ».

Как отмечает С.Г. Долгов, культурные ценности во всем своем многообразии составляют неотъемлемую часть культурного наследия народов РФ. При этом их соответствующая группа отнесена к категории особо ценных объектов культурного наследия, в связи с чем обладает особым правовым статусом[18]. Таким образом, указанные понятия, будучи родственными, составляют взаимосвязанную систему, системообразующим звеном в которой выступают культурные ценности.

Основы законодательства РФ о культуре определяют культурное наследие народов РФ (далее – культурное наследие) как материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения самобытности и развития РФ и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

Несмотря на признание законодателем за культурным наследием как материальной, так и нематериальной (духовной) природы образующих его культурных ценностей, к объектам культурного наследия в силу ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»[19] (далее – Федеральный закон об объектах культурного наследия) относятся лишь объекты недвижимого имущества со связанными с ними предметами материальной культуры. При этом не случайно далее после понятия «объекты культурного наследия» законодатель в скобках делает ремарку «памятники истории и культуры» имея ввиду, по всей видимости, их узкое значение.

Что же касается культурного достояния народов РФ, то невзирая на закрепление в ст. 3 Основ законодательства РФ о культуре его легального определения, анализ дальнейших положений названного нормативного документа, в том числе, раздела IV, показывает, что термины «культурное на-

---

[16] СЗ РФ. 1996 № 22. Ст. 2591.
[17] СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1799.
[18] *Долгов С.Г.* Указ соч. С. 70.
[19] СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

следие» и «культурное достояние» используются законодателем в некоторых случаях как равнозначные.

Следует заметить, что подобное терминологическое разнообразие в указанной сфере вполне традиционно для российского законодательства. Так, в дореволюционном российском законодательстве применительно к исследуемым объектам никогда не существовало единой терминологической системы. В различные исторические периоды в разрозненных законодательных актах рассматриваемые объекты обозначались в Российской империи по-разному: их называли «старинными редкостями», «куриозными и диковинными вещами», «древностями», впоследствии – «памятниками». Кроме того, в дореволюционной России так никогда и не был принят основополагающий специальный законодательный акт, посвященный регулированию исследуемых общественных отношений. Лишь к середине XX в. уже в советском законодательстве сформировался комплексный массив законодательства о культуре и закрепились основные термины: «культурные ценности» и «памятники истории и культуры»[20].

Возвращаясь к анализу содержания исследуемого понятия, считаем не лишним остановиться на международно-правовом регулировании отношений, складывающихся по поводу культурных ценностей.

М.А. Александрова в своем диссертационном исследовании указывает на традиционность подходов международного права в раздельном регулировании материальных культурных ценностей и объектов интеллектуальной собственности (правовое выражение нематериальных (духовных) культурных ценностей. – *Авт.*). При этом в обоснование своих доводов она приводит международные акты, которые условно поделены на два самостоятельных блока, в том числе: 1) Конвенция ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 г.; 2) Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г.[21].

Несомненно, указанная Конвенция ЮНЕСКО закрепляет понятие «культурные ценности» лишь сквозь призму материальной природы данного явления. Однако это можно вполне объяснить спецификой отношений, регулируемых ею – «ввоз, вывоз и передача права собственности».

Кроме того, названный автор упускает из виду другую Конвенцию ЮНЕСКО, а именно Конвенцию об охране нематериального культурного наследия, заключенную в г. Париже 17 октября 2003 г.[22]

Одним из государств–участников, ратифицировавших указанную Конвенцию, является Республика Беларусь. 9 января 2006 г. ею была принята новая редакция Закона от 13 ноября 1992 года № 1940-XII «Об охране историко-культурного наследия»[23], в которую в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО от 17 октября 2003 г. были включены некоторые новые понятия,

---

[20] См. подробнее: Охрана культурного наследия в документах XVII–XX вв. Хрестоматия. Т. I. М., 2000; *Разгон А.М.* Охрана исторических памятников в дореволюционной России // История музейного дела в СССР. М., 1957. Цит. по: *Александрова М.А.* Указ соч. С. 26–27.

[21] *Александрова М. А.* Указ соч. С. 25.

[22] Документ опубликован не был. Доступ из: СПС КонсультантПлюс.

[23] Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 30. С. 504.

в частности понятие «нематериальные историко-культурные ценности». Они представляли собой в силу ст. 12 различные проявления нематериального творчества человека, в том числе обычаи, традиции, обряды, фольклор (устное народное творчество), язык, его диалекты, содержание геральдических, топонимических объектов и произведений народного искусства[24].

К сожалению, Россия не является участницей указанной международной Конвенции. Тем не менее стоит обратить внимание на то, что многие из перечисленных в Законе Республики Беларусь нематериальных объектов входят в российскую легальную дефиницию культурных ценностей, содержащуюся в ст. 3 Основ законодательства РФ о культуре. Более того, некоторые нематериальные культурные ценности все же получили свое законодательное воплощение в качестве элементов культурного наследия. В частности, объекты топонимики регулируются Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»[25], в преамбуле которого декларируется установление правовых основ регистрации, учета и сохранения наименований географических объектов как составной части исторического и культурного наследия народов РФ. Однако общие подходы в регулировании отношений по поводу учета, сохранения и использования нематериальной части культурных ценностей в рамках одного законодательного акта, как в отношении материальных объектов культурного наследия[26], до сих пор не выработаны.

Пользуясь аморфностью и противоречивостью легальных дефиниций российского законодательства в рассматриваемой сфере, а также ссылаясь на традиционность международно-правовых подходов в определении понятия «культурные ценности», большинство представителей современной юридической доктрины выступают за «сужение» философской категории «культурные ценности» до рамок материальных предметов культуры[27].

Так, Р.Б Булатов определяет культурные ценности как особо охраняемые правом уникальные вещественные результаты человеческой деятельности, которые, будучи продуктом всеобщего труда, имеют важное историческое, научное, художественное или иное культурное значение для общества, т.е. служат связующим звеном между различными поколениями людей, носят

---

[24] См. *Сташкевич А.Б.* Вопросы инвентаризации нематериального наследия Республики Беларусь. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.unesco.org/culture/ich/doc/src/00193-RU.pdf (дата обращения: 03.08.2013).

[25] СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5718.

[26] См. Федеральный закон об объектах культурного наследия.

[27] См. напр.: *Долгов С.Г.* Указ соч. С. 22–28; *Маковский А.Л.* Проблемы реституции и добросовестного определения культурных ценностей // Трудная судьба культурных ценностей. Материалы международной конференции «Частное право и проблемы реституции перемещеных культурных ценностей». М., 27–28 мая 2002 г. С. 315; *Сергеев А.П.* Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Л., 1990. С. 20-21. При этом стоит отметить, что в правовой науке имеются и противоположные точки зрения. В частности, Е. Александров выступал за то, что с позиции права культурными ценностями должны считаться не только материальные предметы, но и любые произведения духовного творчества, независимо от того, имели ли они материальное воплощение или нет (*Александров Е.* Международно-правовая защита культурных ценностей и объектов. София. 1978. С. 9–10, 14). Подобного мнения в настоящее время придерживается и А.Н. Панфилов (*Панфилов А.Н.* Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблемы унификации понятий // Право и политика. 2011. № 2. С. 293–395).

конкретно-исторический характер и выступают как фактор формирования необходимых обществу качеств в человеке[28].

По мнению М.А. Александровой, к культурным ценностям относятся созданные человеком или подвергнутые его целенаправленному воздействию уникальные неодушевленные вещи, способные удовлетворять духовные потребности людей[29].

Стоит обратить внимание на то, что в названных интерпретациях определений культурных ценностей содержатся важные *признаки*, характеризующие сущность исследуемого понятия.

Прежде всего, это уникальность. Сам законодатель выводит из правого регулирования культурных ценностей объекты культурного назначения серийного и массового производства (ст. 8 Закона РФ о вывозе).

Далее, «очеловеченность» культурных ценностей, означающая, что они либо непосредственно создаются человеком, либо подвергаются его целенаправленному воздействию. Данный тезис восходит к этимологии слова «культура», характеризующего, как мы указывали ранее, не мир природы, а мир человека.

Наконец, это способность в той или иной мере удовлетворять духовные и эстетические потребности людей. Помимо этого – культурные ценности выполняют еще одну немаловажную социальную функцию: они выступают связующим звеном между разными поколениями и народами.

Тем не менее согласиться с соотнесением культурных ценностей в правовом понимании исключительно с объектами материального мира не представляется возможным.

Главным аргументом сторонников обозначенной позиции является то, что нематериальные (духовные) культурные ценности, в принципе охватываемые сферой правового регулирования, подпадают под иной правовой режим, нежели материальные культурные ценности. Они, будучи произведениями литературы, науки, искусства, открытиями, объектами топонимики, языком и т.д., регулируются соответственно авторским, патентным законодательством, нормативными правовыми актами об охране исторических названий, национального языка и т.п.[30]

Вместе с тем не все ли равно, какой отраслью законодательства обеспечивается регулирование того или иного объекта культурных ценностей, с юридической точки зрения более важно то, что их охрана и использование поддается правовой регламентации, следовательно они могут выступать в качестве *правовых категорий*. Более того, указанные нами ранее характерные признаки анализируемого понятия являются определяющими как в случае с материальной, так и нематериальной (духовной) компонентой культурных ценностей.

Отрадно, что наша позиция теперь разделяется и субъектами законодательной инициативы в РФ: на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ находится проект Федерального закона № 617570-5

---

[28] *Булатов Р.Б.* Указ соч. С. 45–46.

[29] *Александрова М.А.* Указ соч. С. 37.

[30] См. напр.: *Булатов Р.Б.* Указ соч. С. 32–33; *Александрова М.А.* Указ соч. С. 15.

«О культуре в Российской Федерации», предусматривающий в составе понятийного аппарата в том числе легальную дефиницию понятия «нематериальное культурное наследие (нематериальные объекты культуры)»[31].

Соотношение между культурными ценностями и публичной собственности

Определившись с содержанием правовой категории «культурные ценности», следует выяснить, какое место они занимают в составе активов казны.

Исходя из положений ст. ст. 214-215 ГК РФ[32], государственную (муниципальную) казну формируют средства соответствующего бюджета и иное имущество, принадлежащее на праве собственности государству (муниципальному образованию)[33].

Правовой режим государственной (муниципальной) собственности на культурные ценности установлен целым рядом нормативных правовых актов, посвященных правовому регулированию в области культуры.

Федеральный закон об объектах культурного наследия, регламентирующий отношения по поводу владения, пользования и распоряжения только недвижимыми культурными ценностями[34], устанавливает, что объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности (п. 1 ст. 48)[35].

При этом, как следует из п. 1 ст. 50 указанного Федерального закона, исключительно в государственной собственности находятся следующие объекты культурного наследия:

- особо ценные объекты культурного наследия;
- памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия;
- историко-культурные заповедники;
- объекты археологического наследия.

Согласно Положению об особо ценных объектах культурного наследия народов РФ, утвержденному Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1487[36], особо ценными объектами культурного наследия признаются

---

[31] См. Проект Федерального закона № 617570-5 «О культуре в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из: СПС КонсультантПлюс. В указанном проекте дословно приведена дефиниция «нематериальное культурное наследие», закрепленная в Конвенции об охране нематериального культурного наследия.

[32] Гражданский кодекс РФ (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[33] С учетом положений ст. ст. 238-239 Проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении 27.04.2012) (далее – Проект изменений в Гражданский кодекс РФ) // Документ опубликован не был. Доступ из: СПС КонсультантПлюс.

[34] См. ст. 1 и 3 Федерального закона об объектах культурного наследия.

[35] Аналогичное положение закреплено в ст. 25 Основ законодательства РФ о культуре.

[36] Указ Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 23. Ст. 1961.

расположенные на территории РФ историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства. Непосредственное отнесение перечисленных объектов к числу особо ценных осуществляется Указами Президента РФ[37], после чего они подлежат включению в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов РФ.

К объектам же всемирного культурного и природного наследия в установленном Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия порядке могут быть отнесены и соответственно включены в Список всемирного наследия объекты культурного наследия, представляющие собой выдающуюся универсальную историческую, археологическую, архитектурную, художественную, научную, эстетическую, этнологическую или антропологическую ценность (ст. 25 Федерального закона об объектах культурного наследия).

В силу п. 1 ст. 24 и п. 2 ст. 25 Федерального закона об объектах культурного наследия к особо ценным объектам культурного наследия, а также памятникам и ансамблям, включенным в Список всемирного наследия, могут быть причислены только объекты культурного наследия федерального значения[38].

Находящимися исключительно в государственной собственности историко-культурными заповедниками и объектами археологического наследия в свою очередь признаются соответственно достопримечательные места, представляющие собой выдающийся целостный историко-культурный и природный комплекс; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки.

Что же касается движимых культурных ценностей как неотъемлемой части культурного наследия, то на них также распространяется государственная и муниципальная формы собственности.

Так, согласно ст. 6 Федерального закона о Музейном фонде РФ музейные предметы и коллекции, включенные в его состав, могут находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. При этом законодатель подразделяет Музейный фонд РФ на государственную и негосударственную его части. Музейные предметы и коллекции, входящие состав государственной части Музейного фонда РФ, являются государственной собственностью независимо от того, в чьем владении они находятся. Следовательно, муниципальня собственность распространятся на музейные

---

[37] См., напр.: Указ Президента РФ от 22 декабря 2011 г. № 1671 «Об отнесении федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный историко-мемориальный музей-заповедник «Сталинградская битва» к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 7564.

[38] См. Указ Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» // СЗ РФ.1995. № 9. Ст. 734.

предметы и коллекции, входящие в состав негосударственной части Музейного фонда РФ (ст. ст. 13–14, 19).

Аналогично, в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»[39] (далее – Федеральный закон об архивном деле) архивные документы, включенные в состав Архивного фонда РФ, относятся в том числе к федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности согласно перечням, установленным соответственно в ст. ст. 7-8 названного Федерального закона.

В силу положений ст. 3 Основ законодательства РФ о культуре и ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле»[40] национальный библиотечный фонд, состоящий из документов, комплектуемых на основе системы обязательного экземпляра документов, и книжных памятников, будучи культурным достоянием народов РФ, безраздельно принадлежит РФ и ее субъектам. Федеральный закон «О библиотечном деле» не разграничивает формы публичной собственности на национальные библиотечные фонды. Вместе с тем анализ других нормативных правовых актов по сходной тематике показывает, что книжные памятники, являющиеся особо ценной частью национального библиотечного фонда, могут находиться в собственности государства (федеральной и субъектов РФ) и муниципальных образований[41]. Думается, что данное положение распространяется и на иные документы, входящие в состав национального библиотечного фонда.

При этом ст. 26 Основ законодательства РФ о культуре предусматривает, что предметы Музейного фонда РФ, документы Архивного фонда РФ и национального библиотечного фонда, находящиеся в оперативном управлении государственных (муниципальных) учреждений культуры, подлежат отнесению к особо ценному движимому имуществу государственных (муниципальных) учреждений культуры[42].

Кроме того, положения ст. 44 Основ законодательства РФ о культуре, посвященные приватизации в области культуры, дают основание полагать, что исключительно к публичной собственности могут относиться движимые культурные ценности, хранящиеся в фондах государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов.

Следует также упомянуть о том, что все перемещенные культурные ценности, ввезенные в Союз ССР в осуществление его права на компенсатор-

---

[39] СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

[40] СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

[41] Приказ Министерства культуры РФ от 22 июня 1998 г. № 341 «О формировании государственной политики в области сохранения библиотечных фондов как части культурного наследия и информационного ресурса страны» // Документ опубликован не был. Доступ из: СПС КонсультантПлюс.

[42] Это положение касается только бюджетных и автономных государственных (муниципальных) учреждений нового типа. См. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. 2010 № 31. Ст. 4237; Письмо Росархива от 25 января 2011 г. № 4/119-А «Об особо ценном движимом имуществе» // Документ опубликован не был. Доступ из: СПС КонсультантПлюс.

ную реституцию и находящиеся на территории РФ, являются достоянием РФ и на основании положений ст. 6 Федерального закона о перемещенных культурных ценностях могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальных образований[43].

Таким образом, мы очертили круг *материальных культурных ценностей*, являющихся движимыми и недвижимыми вещами, которые *относятся к публичному имуществу в составе государственной (муниципальной) казны*. Несколько сложнее дело обстоит с нематериальными (духовными) культурными ценностями.

Как мы указывали ранее, не все из перечисленных в легальной дефиниции «культурные ценности»[44] нематериальных (духовных) объектов охватываются сферой правового регулирования. Более того, не все из рассматриваемых даже в качестве правовых категорий нематериальные (духовные) культурные ценности могут выступать объектами права собственности, в том числе публичной. Например, наименования географических объектов и языки народов РФ, будучи частью культурного наследия и национальным достоянием РФ, не представляют собой имущество как таковые.

В этой связи определенный интерес заслуживают некоторые положения о культурных ценностях, встречающиеся в региональном законодательстве. Так, Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 26 «О государственном имуществе города Москвы»[45] к видам государственного имущества, необходимого для осуществления полномочий г. Москвы, в частности, относит объекты культурного наследия, произведения науки, литературы и искусства и их материальные носители. Таким образом, региональный законодатель наряду с материальными культурными ценностями, находящимися в государственной собственности, выделяет и нематериальную их составляющую – произведения науки, литературы и искусства, которые, как известно, подпадают под правовой режим объектов интеллектуальной собственности (ст. 1225 ГК РФ[46]).

Рассматривая культурные ценности как часть культурного наследия народов РФ, т.е. «материальные и духовные ценности, созданные в прошлом», необходимо отметить, что в отличие от Гражданского кодекса РСФСР 1964 г.[47] (ст. 502) действующее гражданское законодательство РФ не предусматривает возможность объявления произведения науки, литературы и искусства, срок действия исключительного права на которое истек, достоянием государства и об особых условиях его использования. В соответствии со ст. 1282 ГК РФ подобные произведения переходят теперь в общественное достояние и могут свободно использоваться любым лицом без чьего-либо согласия или разрешения. То же самое касается вымороченного имущества (п. 2 ст. 1283 ГК РФ). Кроме того, произведения, на которые в РФ и в СССР не распространя-

---

[43] В ст. ст. 7 и 8 указанного Федерального закона содержатся некоторые исключения из названной нормы.

[44] См. ст. 3 Основ законодательства РФ о культуре.

[45] Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 40.

[46] Гражданский кодекс РФ (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

[47] Гражданский кодекс РСФСР, утвержденный Верховным советом РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. Документ утратил силу.

лось исключительное право, также находятся в общественном достоянии, о чем косвенное упоминание имеется в п. 1 ст. 1337 ГК РФ.

Из этого следует, что произведения науки, литературы и искусства, созданные в прошлом, не входят в состав публичного имущества. Активами казны в данном случае являются только их материальные носители (если они, например, включены в государственную часть Музейного фонда РФ).

Если же в качестве нематериальных (духовных) культурных ценностей рассматривать современные творения, что в принципе не отрицается представителями правовой доктрины[48], то ситуация с определением их места в составе публичного имущества несколько меняется. Ст. 1298 ГК РФ устанавливает возможность возникновения у государства (муниципального образования) исключительного права на произведение науки, литературы и искусства, созданное в рамках исполнения государственного (муниципального) контракта. Вместе с тем возникает вопрос, можно ли созданное таким образом произведение отнести к культурным ценностям? Действующее законодательство не содержит каких-либо общих критериев для признания материальных и нематериальных объектов культуры культурными ценностями.

В отношении «потенциальных» материальных культурных ценностей проводится государственная историко-культурная экспертиза для включения или исключения их из реестра объектов культурного наследия (ст. ст. 18, 23 Федерального закона об объектах культурного наследия).

Нематериальная (духовная) же часть культурных ценностей в РФ на протяжении длительного времени оставалась без должного внимания.

В рамках реализации Концепции сохранения и развития нематериального культурного наследия народов РФ на 2009–2015 гг., утвержденной приказом Министерства культуры РФ от 17 декабря 2008 г. № 267,[49] осуществляется разработка нормативно-правовой базы в указанной сфере[50], а также запуск опытного (пилотного) варианта электронного Каталога (Реестра) объектов нематериального культурного наследия народов РФ. Подобная работа проводится и в регионах[51].

Названный электронный каталог подразделяет объекты нематериального культурного наследия на следующие виды нематериальных культурных ценностей: устное народное творчество, в том числе сказки, эпические песни, сказания, былины, фольклорная проза; исполнительские искусства, в том числе песенное, танцевальное, музыкально-инструментальное, театральное искусство; а также праздники, обряды, ритуалы, различные техники и технологии.

В Законе Республики Алтай от 5 декабря 2008 г. № 120-РЗ «О регулировании отношений в области развития нематериального культурного на-

---

[48] В науке признается тот факт, что прошествие времени для осознания ценности определенного объекта является возможным, но не обязательным признаком культурных ценностей. См., например, *Александрова М.А.* Указ соч. С. 32.

[49] Документ опубликован не был. Доступ из: СПС КонсультантПлюс.

[50] Кроме того, в Государственной программе РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2567-р (СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 105), еще раз отмечена необходимость законодательного закрепления института «нематериальное культурное наследие народов России».

[51] См., напр.: Закон Республики Алтай от 5 декабря 2008 г. № 120-РЗ «О регулировании отношений в области развития нематериального культурного наследия Республики Алтай» // Сбо. законодательства Республики Алтай. 2008. № 55(61). С. 313.

следия Республики Алтай» предусматривается, что объект нематериального культурного наследия подлежит включению или исключению из реестра объектов нематериального культурного наследия на основании заключения экспертизы.

Законотворческие органы Томской области в этом отношении пошли дальше и в п. 6 ст. 11 проекта Закона «О регулировании отношений в области развития нематериального культурного наследия на территории Томской области»[52] закрепили положение, согласно которому «элементы нематериального культурного наследия с момента включения в государственный реестр являются собственностью Томской области».

Действительно, многие из перечисленных ранее категорий схожи с результатами интеллектуальной деятельности. Это дает основание некоторым авторам полагать, что на них распространяется режим интеллектуальной собственности[53]. Однако, на наш взгляд, следует исходить из того, что действующее российское законодательство не признает названные выше проявления культурной деятельности народов России в качестве результатов интеллектуальной деятельности[54], а, следовательно, нормы о праве интеллектуальной собственности в настоящее время к ним не применимы. Таким образом, *нематериальные (духовные) культурные ценности выпадают из состава имущественной части казны*. Поэтому указанная выше норма законопроекта Томской области выглядит достаточно декларативно, если не эфемерно.

В рамках российской правовой действительности нематериальные (духовные) культурные ценности скорее следует рассматривать в качестве нематериальных благ народов РФ, которые будучи неотделимыми от своих носителей не могут отчуждаться. В силу этого государство не регулирует связанные с указанными видами объектов гражданских прав отношения, а лишь обеспечивает их защиту.

В этом плане интересен опыт Франции, в которой некоторое время назад при Министерстве экономики, промышленности и занятости было создано Агентство нематериальных активов государства (APIE), в сферу деятельности которого входит валоризация нематериальных активов страны. Так, при участии указанного ведомства Лувр заключил договор с ОАЭ на 30 лет, продав право использовать свое название за 400 млн евро. Его примеру последовали и другие известные историко-культурные памятники Франции – Парижский монетный двор, Музей восточных искусств, замок Шамбор. Благодаря APIE Институт телекоммуникаций заключил выгодный контракт на Ближнем Востоке, а престижная военная школа Сен-Сир открывает свой филиал в Катаре, где будут полностью воссозданы традиции, униформа и прочие атрибуты учебного заведения[55].

---

[52] См. Официальный сайт Департамента по культуре и туризму Томской области. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://depculture.tomsk.gov.ru/ (дата обращения: 15.08.2013).

[53] См., напр.: *Шебзухова М.Х.* Правовая охрана проявлений фольклора. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 М.Х. Шебзухова. М., 2002. С. 13.

[54] См., напр.: п. 6 ст. 1259 ГК РФ.

[55] См. Франция будет зарабатывать на нематериальных активах. // Режим доступа: http://www.ambafrance-ru.org/%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5%D1%82 — Официальный портал «Франция в России» (дата обращения: 15.08.2013).

Стоит иметь в виду, что законодательное оформление отношений в сфере нематериальной составляющей российских культурных ценностей находится еще в стадии становления[56], гражданское законодательство РФ также все еще переживает этап реформы, поэтому вполне возможно, что и в России будет воспринята идея западных коллег использовать в целях достижения экономического благополучия страны не только материальные, но и нематериальные ресурсы.

Классификация культурных ценностей

Помимо деления культурных ценностей на материальные и нематериальные (духовные)[57], первые из которых в свою очередь подразделяются на движимые и недвижимые объекты, рассматриваемые ценности можно классифицировать и по другим основаниям.

Следуя делению казны на распределенную и нераспределенную, заложенному в ст. ст. 214-215 ГК РФ, отметим, что *культурные ценности могут относиться как к распределенной, так и к нераспределенной части казны*. Недвижимые культурные ценности, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности, либо закрепляются за государственными (муниципальными) учреждениями или предприятиями на праве оперативного управления или хозяйственного ведения[58] (распределенная казна), либо составляют имущество казны[59] (нераспределенная казна). В последнем случае балансодержателем является представитель собственника публичного имущества — соответствующий орган государственной (муниципальной власти) по управлению государственным (муниципальным) имуществом.

Движимые культурные ценностив свою очередь относятся только к распределенной части казны. Например, в Федеральном законе о Музейном фонде РФ непосредственно указывается на то, что музейные предметы и коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, закрепляются за государственными музеями, иными государственными учреждениями на праве оперативного управления (ст. 16). При этом, как отмечалось ранее, предметы Музейного фонда РФ, документы Архивного

---

[56] Об этом, в частности, свидетельствуют положения Государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг., согласно которой предельный срок реализации мероприятия по законодательному закреплению института «нематериальное культурное наследие народов России» установлен до 2015 г.

[57] Данная классификация, как мы выяснили, не применима к культурным ценностям как активу казны.

[58] Стоит иметь в виду, что согласно Проекту изменений в Гражданский кодекс РФ закрепление публичного имущества за государственными (муниципальными) учреждениями и предприятиями будет производиться только на праве оперативного управления (гл. 20.7).

[59] Подобное деление недвижимых культурных ценностей можно наблюдать, например, в п. 5 Порядка установления льготной арендной платы и ее размера в отношении объектов культурного наследия, принадлежащих на праве собственности Костромской области, находящихся в неудовлетворительном состоянии, утвержденного Постановлением Администрации Костромской области от 28 декабря 2012 г. № 568-а (СП – нормативные документы. 2012. № 54). Данное разграничение объектов публичной собственности на закрепленное имущество и имущество казны соответствует действующей законодательной терминологии (ст. ст. 214-215 ГК РФ).

фонда РФ и национального библиотечного фонда, находящиеся в оперативном управлении государственных (муниципальных) учреждений культуры, подлежат отнесению к особо ценному движимому имуществу государственных (муниципальных) учреждений культуры (ст. 26 Основ законодательства РФ о культуре).

Следующим критерием выделения активов казны, в том числе культурных ценностей, служит *происхождение актива*. В основе приобретения права государственной (муниципальной) собственности могут лежать различные юридические факты. Государственная (муниципальная) собственность на культурные ценности возникает как в порядке правопреемства, так и без него, т.е. независимо от прав предшествующего собственника.

Как отмечает С. Г. Долгов[60], исторически первым и, наверное, основным способом образования государственной собственности на культурные ценности была национализация. Изначально она проводилась по отношению к отдельным, наиболее ценным объектам культуры[61], а впоследствии была распространена и на имущество, находящееся в церквях и монастырях[62].

В настоящее время право государственной собственности на культурные ценности возникает как в результате их производства, так и путем приобретения по гражданско-правовым договорам, в частности по договорам купли-продажи, мены, дарения[63]. Причем действующим законодательством в некоторых случаях предусматривается преимущественное право государства на приобретение культурных ценностей[64]. Специфическим в данном случае способом возмездного приобретения культурных ценностей в государственную собственность является выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, осуществляемый на основании решения суда (ст. 240 ГК РФ). В качестве основания возникновения государственной собственности на культурные ценности может выступать также обнаружение клада, содержащего вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры (п. 2 ст. 233 ГК РФ). Кроме того, свойственным только муниципальным образованиям способом приобретения права собственности на культурные ценности ГК РФ называет признание судом права муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи (ст. 225 ГК РФ).

По основанию оборотоспособности объектов гражданских прав культурные ценности как публичные активы могут быть изъятыми из оборота, ограниченными в обороте и оборотоспособными.

Так, согласно п. 1 ст. 50 Федерального закона об объектах культурного наследия объекты, отнесенные к категории особо ценных объектов культурного наследия РФ, памятники и ансамбли, включенные в Список всемир-

---

[60] *Долгов С.Г.* Указ соч. С. 74–75.

[61] См., напр.: Декрет СНК РСФСР от 3 июня 1918 г. «О национализации Третьяковской галереи» // Декреты советской власти. В 6 т. Т. 2. – М., 1959. С. 389–390.

[62] См., напр.: Декрет ВЦИК РСФСР от 27 декабря 1921 г. «О ценностях, находящихся в церквах и монастырях». СУ РСФСР. 1922. Ст. 215.

[63] *Долгов С.Г.* Указ соч. С. 80.

[64] См., напр. п. 23 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного Постановлением Совмина СССР от 16 сентября 1982 г. № 685 (СП СССР. 1982. № 26. Ст. 133), ст. 25 Федерального закона о Музейном фонде РФ, ст. 38 Закона РФ о вывозе.

ного наследия, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия отчуждению из государственной собственности не подлежат (изъяты из оборота). Применительно к движимым культурным ценностям Федеральный закон о Музейном фонде РФ к изъятым из оборота культурным ценностям относит музейные предметы и коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ[65] (ст. 15).

Ограниченными в обороте культурными ценностями в соответствии с действующем законодательством, в частности, являются объекты культурного наследия религиозного назначения, которые могут передаваться в собственность только религиозным организациям в порядке, установленном законодательством РФ (п. 2 ст. 50 Федерального закона об объектах культурного наследия); а также музейные предметы и коллекции муниципальных образований, входящие в состав негосударственной части Музейного фонда РФ, отчуждаемые и переходящие от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом только по специальному разрешению Министерства культуры РФ (ст. 12 Федерального закона о Музейном фонде РФ).

Иные культурные ценности могут свободно находиться в гражданским обороте без каких-либо специальных разрешений на то.

Кроме изложенных выше оснований классификации культурных ценностей, российское законодательство[66] предлагает *деление объектов культурного наследия в зависимости от их социальной значимости* на три категории: федерального значения; регионального значения; местного (муниципального) значения.

На первый взгляд может показаться, что данная классификация сообразуется с делением активов казны по территории: есть государственная казна РФ, государственная казна субъекта РФ и муниципальная казна. Однако *разграничение объектов культурного наследия на категории историко-культурного назначения не стоит смешивать с формой собственности на указанные объекты*. Так, в силу п. 1 ст. 48 Федерального закона об объектах культурного наследия объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, частной собственности, а также в иных формах собственности, если иной порядок не установлен федеральным законом.

Если с разграничением права собственности на движимые культурные ценности, составляющие культурное наследие народов, проблем особенных не возникает[67], то вопросы разграничения форм публичной собственности

---

[65] Исключение составляют случаи утраты, разрушения либо обмена на другие музейные предметы и коллекции.

[66] См. ст. 4 Федерального закона об объектах культурного наследия.

[67] В частности, Федеральный закон об архивном деле в ст. 7 и 8 непосредственно указывает, какие архивные документы относятся к государственной собственности РФ, государственной собственности субъекта РФ, муниципальной собственности. Порядок разграничения форм собственности на музейные предметы и коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, установлен Положением о Музейном фонде Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. № 179 (СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 949).

на недвижимые объекты культурного наследия долгое время оставались законодательно неурегулированными и сейчас не теряют своей актуальности.

С принятием постановления Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1[68], в соответствии с которым объекты историко-культурного наследия были отнесены исключительно к федеральной собственности, и Указа Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» сложилась правовая неопределенность имущественной принадлежности памятников истории и культуры, когда, с одной стороны, субъекты РФ управляли памятниками истории и культуры, обеспечивали их государственную охрану и сохранение в соответствии с законом РСФСР как реальные собственники, а, с другой стороны, РФ, считая их своей собственностью, практически не несла бремя затрат на их государственную охрану и сохранение[69].

В ранних редакциях Федерального закона об объектах культурного наследия содержались положения, предусматривающие необходимость принятия специального Федерального закона о разграничении объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности, на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность[70].

В условиях длительной законодательной неопределенности в данной сфере правоотношений возникало много споров, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика, в том числе на уровне высших судебных инстанций РФ[71]. Однако указанные Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 № 3020-1 и Указ Президента РФ от 20 февраля 1995 года № 176 так и не были подвергнуты проверке на предмет конституционности содержащихся в них норм[72].

---

[68] Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

[69] См. Постановление Правительства Москвы от 27 января 2004 г. № 28-ПП «О реализации положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в части подготовки проекта закона Российской Федерации «Об отнесении находящихся в государственной собственности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 9.

[70] См. п. 4 ст. 2 Федерального закона об объектах культурного наследия (в ред. от 31.12.2005 № 199-ФЗ).

[71] См., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 февраля 2001 г. № 7024/00 по делу № А50-1288/2000-Г-1 «Дело по иску о признании права федеральной собственности и истребовании из чужого незаконного владения здания направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» // Вестник ВАС РФ. 2001. № 6; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 03 декабря 2002 года № 3424/02 по делу № А06-1095-16/01 «Дело по иску о признании права собственности Российской Федерации на здание, отнесенное к памятникам истории и культуры, направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 3.

[72] См. Определение Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2006 г. № 36-О «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 раздела I приложения 1 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении

В настоящее время порядок разграничения форм публичной собственности на объекты культурного наследия регламентируется отдельными положениями Федерального закона об объектах культурного наследия [73].

Сам порядок разграничения права публичной собственности на объекты общероссийского, регионального и муниципального в названном нормативном правовом акте не предусмотрен. Презюмируется, что такое разграничение должно осуществляться подзаконными актами.

Следует заметить, что в литературе встречаются предложения отказаться от категорий историко-культурного значения, в том числе по причине того, что деление памятников на различные категории не имеет научно-обоснованных критериев, а система мер государственной охраны по существу не зависит от указанных категорий. Зачастую применение данной классификации на практике вызывает определенные трудности. Например, в Петербурге существуют объекты, относящиеся к памятникам федерального значения, но находящиеся в собственности Санкт-Петербурга. Такая ситуация вызывает вполне объяснимые трудности с финансированием содержания указанных объектов. Кроме того, сами специалисты органов государственной охраны объектов культурного наследия признают, что многие объекты, отнесенные к памятникам федерального значения, на самом деле не нуждаются в таком высоком уровне охраны. Напротив, многим памятникам регионального значения можно было бы присвоить категорию «объект культурного наследия федерального значения»[74].

В этой связи предлагается использовать общее понятие «объекты культурного наследия», а среди них определить группу памятников общенационального значения, не подлежащих отчуждению из государственной собственности[75].

Авторы этих строк разделяют выработанное наукой мнение о целесообразности пересмотра существующего деления объектов культурного наследия на категории историко-культурного значения с необходимостью выделения в составе культурного наследия РФ группы объектов общенационального значения, находящихся исключительно в государственной собственности. При этом, как представляется, собственность РФ следует распространить только на особо ценные объекты общенационального значения (ныне – особо ценные объекты культурного наследия), а субъекты РФ должны получить в собственность остальную часть объектов общенационального значения, необходимую для реализации закрепленных за ними полномочий. Понятно,

---

государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и Указа Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» в связи с запросами Московской городской Думы и Правительства Москвы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

[73] Соответствующие дополнения были внесены Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

[74] *Александрова М.А.* Указ соч. С. 52.

[75] Там же.

что в муниципальной собственности будут находиться не охваченные группой общенационального значения объекты культурного наследия[76].

Важно, чтобы это была не просто смена терминологического аппарата, а более прозрачной стала система разграничения форм публичной собственности на объекты культурного наследия, и бремя затрат на государственную охрану и сохранение этого имущества нес фактический собственник, у которого на эти цели было достаточно финансовых ресурсов. Поэтому выработка данного решения должна осуществляться совместно Федерацией и ее субъектами, что вытекает из конституционных положений подп. «г» и «д» п. 1 ст. 72 Конституции РФ[77].

Правовое регулирование культурных ценностей

Отношения по поводу культурных ценностей, будучи разновидностью общественных отношений, нуждаются в особом регуляторе, в качестве которого выступает право. Правовую основу регламентации отношений по поводу культурных ценностей составляют Конституция РФ, нормативные правовые акты, специально посвященные охране и использованию культурных ценностей, а также нормативные правовые акты, в том числе кодифицированные, содержащие отдельные нормы той же направленности.

В ст. 44 Конституции РФ, помимо указанных выше конституционных положений, установлено право каждого на доступ к культурным ценностям и корреспондирующая ему обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

К так называемым специальным нормативным правовым актам, непосредственным предметом регулирования которых являются отношения по поводу культурных ценностей, относятся неоднократно нами упоминавшиеся Основы законодательства РФ о культуре, Федеральные законы об объектах культурного наследия, о Музейном фонде РФ, об архивном деле, о перемещенных культурных ценностях; Постановления Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. № 179 «Об утверждении Положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации», от 31 декабря 2009 г. № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»[78]; Приказы Министерства культуры РФ от 11 ноября 2011 г. № 1055 «Об утверждении формы паспорта объекта культурного наследия»[79], от 3 октября 2011 г. № 954 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов

---

[76] Данная идея соответствует концепции разграничения государственной собственности, заложенной в п. 5 ст. 238 , п. 1 ст. 239 Проекта изменений в Гражданский кодекс РФ.

[77] Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенными Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 31 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

[78] СЗ РФ. 2010. №4. Ст. 397.

[79] БНА. 2011. № 51.

культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»[80] и другие нормативные документы.

Положения о культурных ценностях можно также встретить в кодифицированных законодательных актах, в том числе в Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ[81], Градостроительном кодексе РФ[82], Кодексе РФ об административных правонарушениях[83], Уголовном кодексе РФ[84]; некодифицированных законодательных актах[85] и иных нормативных правовых актах[86].

Таким образом, в состав нормативных правовых актов в рассматриваемой нами сфере входят нормы различной направленности. В основе своей это гражданско-правовые и административно-правовые нормы. Между тем в отдельных актах встречаются и другие нормы, например уголовно-правовые.

Подобным образом складывается правовое регулирование также на региональном и местом уровнях. При этом необходимо несколько слов сказать о разграничении предметов правового регулирования между публично-правовыми образования в исследуемой области.

Как было отмечено ранее, в соответствии с подп. «д» п. 1 ст. 72 Конституции РФ охрана памятников истории и культуры выступает предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов, в силу чего законы и иные нормативные правовые акты регионов не могут противоречить федеральным законам в указанной сфере.

Так, непосредственное разграничение полномочий публично-правовых образований в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов РФ приводится в ст. 9-9.3 Федерального закона об объектах культурного наследия, анализ положений которых показывает, что в целом в основу данного разграничения положена форма публичной собственности и категория историко-культурного назначения объектов культурного наследия.

Исключение составляют случаи передачи полномочий Российской Федерации в сфере сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, а также государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения органам государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, некоторые вопросы могут быть урегулированы исключительно самой Российской Федерацией. Например, установление общих принципов сохранения объектов культурного наследия или государственного контроля за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия является прерогативой РФ (п. п. 8 и 11 ст. 9 Федерального закона об объектах культурного наследия).

---

[80] БНА. 2012. № 4.

[81] Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[82] Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

[83] Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[84] Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

[85] См., например, Закон РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[86] См., напр.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758.

Анализируя культурные ценности как активы казны, следует уделить внимание *субъектам, обладающими полномочиями в отношении публичного имущества*.

На федеральном уровне выстроена такая система, что полномочия собственника от имени РФ осуществляют в отношении недвижимых культурных ценностей – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом[87], в отношении движимых культурных ценностей – Министерство культуры РФ[88] и Федеральное архивное агентство[89].

Подобное разделение полномочий в сфере публичной собственности на культурные ценности характерно также для субъектов РФ. Так, например, управление недвижимыми культурными ценностями города Москвы осуществляет Департамент городского имущества города Москвы[90], а движимыми – Департамент культуры города Москвы[91]. Аналогичная картина наблюдается и на уровне муниципалитетов[92].

Охрана, учет и контроль за культурными ценностями

Социальная значимость культурных ценностей предполагает наличие надлежащей государственной охраны за их состоянием.

П. 2 ст. 33 Федерального закона об объектах культурного наследия определяет, что *государственная охрана культурного наследия включает в том числе государственный учет и контроль*.

Государственный контроль за состоянием объектов культурного наследия осуществляется Министерством культуры РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными контролировать сохранение, использование, популяризацию и обеспечение государственной охраны объ-

---

[87] См. Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

[88] См. Положение о Министерстве культуры РФ. Ранее функции по управлению движимым имуществом, представляющим культурную ценность, осуществляло Федеральное агентство по культуре и кинематографии. См. Приказ Минкультуры РФ от 28 ноября 2011 г. № 1333 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по культуре и кинематографии государственной функции по распоряжению в установленном Порядке переданным Агентству обращенным в собственность государства движимым имуществом, представляющим культурную ценность, включая движимое имущество религиозного назначения» // Бюлл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 32.

[89] См. Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2572.

[90] См. Положение о Департаменте городского имущества города Москвы, утвержденное Постановлением Правительства Москвы от 20 февраля 2013 г. № 99-ПП // Вест. Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 11.

[91] См. Положение о Департаменте культуры города Москвы, утвержденное Постановлением Правительства Москвы от 23 июля 2013 года № 484-ПП // Вест. Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 42.

[92] Косвенным подтверждением данного тезиса служит норма п. 4 Положения об учете муниципального имущества Балахтинского района, утвержденное Решением Балахтинского районного Совета депутатов Красноярского края от 29 марта 2013 г. № 21-296р // Сельская новь. 2013. № 13.

ектов культурного наследия[93] посредством организации и проведения плановых проверок, а также внеплановых проверок. Это соответствует Постановлениям Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204[94]. В отношении движимых культурных ценностей государственный контроль реализуется Министерством культуры РФ[95], а также уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ, на которые возложено государственное регулирование в области культуры[96].

Что касается *государственного учета* как неотъемлемой части государственной охраны, то он производится посредством ведения различных сводов, реестров, регистров, каталогов культурных ценностей.

Так, в соответствии с п. 5.4.2 Положения о Министерстве культуры РФ на данный федеральный орган исполнительной власти возложены функции по ведению Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей, реестра перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей, предназначенных для обмена, Государственного каталога Музейного фонда РФ.

Функции по ведению государственного учета документов Архивного фонда РФ и Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда РФ реализует Федеральное архивное агентство (п. 5.3 Положения о Федеральном архивном агентстве).

Ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ в силу п. 5.4.3 Положения о Министерстве культуры РФ и п. 9 ст. 18 Федерального закона об объектах

---

[93] См., Положение о Комитете по государственному контролю, использовании и охране памятников истории и культуры, утвержденное Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2004 года № 651 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 6.

[94] См. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 года № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

[95] См. Приказ Минкультуры РФ от 20 декабря 2011 года № 1204 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за состоянием Музейного фонда Российской Федерации, за деятельностью негосударственных музеев, хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда, за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации, за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, а также за сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом» // Бюлл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 29.

[96] См. напр.: Распоряжение Комитета по культуре Правительства Санкт-Петербурга от 26 мая 2010 № 246 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Комитетом по культуре государственной функции обеспечивать в установленном порядке осуществление имущественных и неимущественных личных прав и обязанностей, а также государственный контроль в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации» // Информационный бюлл. Администрации Санкт-Петербурга. 2010. № 25.

культурного наследия осуществляется Министерством культуры РФ посредством включения объектов культурного наследия федерального значения, регионального значения – по представлению органов государственной власти субъекта РФ на основании принятого ими решения, местного значения – по представлению органов государственной власти субъекта РФ на основании принятого ими и согласованного с органами местного самоуправления решения.

Кроме того, не стоит забывать о ведении уполномоченными органами власти по управлению публичным имуществом соответствующих реестров имущества казны, где также находят свое отражение культурные ценности, принадлежащие на праве собственности публично-правовым образованиям[97].

Особенности правовых режимов владения, пользования и распоряжения культурными ценностями

Особой значимостью культурных ценностей для общества объясняются также предусмотренные законом ограничения (обременения) права собственности на культурные ценности, а также на владение, пользование и распоряжение этим имуществом.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 48 Федерального закона об объектах культурного наследия при государственной регистрации права собственности на объект культурного наследия собственник принимает на себя указываемые в охранном обязательстве собственника данного объекта обязательства по его содержанию, сохранению (включая требования к порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ), условиям доступа к нему граждан, иным обеспечивающим его сохранность требованиям.

Определенные требования и ограничения могут устанавливаться также при использовании культурных ценностей (п. 3 и 4 ст. 52, ст. 53 Федерального закона об объектах культурного наследия).

Действующее законодательство предусматривает, что обязательным условием заключения договора аренды или договора безвозмездного пользования в отношении культурных ценностей является охранное обязательство пользователя. Кроме того, в названных договорах в обязательном порядке должны содержаться положения об особенностях, составляющих предмет охраны объекта культурного наследия, и требования к его сохранению (ст. 55–56 Федерального закона об объектах культурного наследия).

Подводя итог сказанному, еще раз отметим, что далеко не все культурные ценности в философском их представлении охватываются сферой правового регулирования. Более того не все из рассматриваемых даже в качестве правовых категорий культурные ценности могут выступать объектами права собственности, в том числе публичной.

Согласно действующему законодательству РФ к публичному имуществу в составе государственной (муниципальной) казны относятся лишь мате-

---

[97] См. Постановление Правительства РФ от 16 июня 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» // СЗ РФ. 2007. № 34. Ст. 4237.

риальные культурные ценности, являющиеся движимыми и недвижимыми вещами. При этом в качестве движимых культурных ценностей – активов государственной (муниципальной) казны могут выступать, в частности, музейные предметы и коллекции Музейного фонда РФ, архивные документы Архивного фонда РФ и документы национального библиотечного фонда; в свою очередь в качестве недвижимых культурных ценностей – объекты культурного наследия народов РФ, в том числе памятники, ансамбли, достопримечательные места.

Что же касается нематериальных (духовных) культурных ценностей, то они выпадают из имущественной части казны. В рамках российской правовой действительности нематериальные (духовные) культурные ценности скорее следует рассматривать в качестве нематериальных благ народов РФ, которые будучи неотделимыми от своих носителей не могут отчуждаться. В силу этого государство только обеспечивает защиту указанных объектов гражданских прав.

Вместе с тем не стоит забывать о том, что богатство страны определяется не только материальными, но и нематериальными его ресурсами. Культурные ценности как актив казны представляют собой некий симбиоз материального и духовного. В этом отношении опыт западных коллег свидетельствует о том, что перспективное направление развития отношений в данной сфере – регламентация отношений не только по поводу выявления, учета и сохранения нематериальных (духовных) культурных ценностей, но и по поводу возможности извлечения государством экономической выгоды из данных нематериальных активов.

Кроме того, еще один вектор совершенствования отношений, связанных с культурными ценностями, – целесообразность пересмотра существующего деления объектов культурного наследия на категории историко-культурного значения. Такое деление по сути не несет в себе особой практической значимости, а только усложняет процесс разграничения форм публичной собственности на указанные объекты.

В качестве альтернативы нами была предложена более прозрачная система деления культурных ценностей: в составе объектов культурного наследия следует выделить объекты общенационального значения, находящиеся исключительно в государственной собственности, среди них федеральную собственность следует распространить только на особо ценные объекты общенационального значения, а за субъектами РФ оставить право собственности на остальную часть объектов общенационального значения, необходимую для реализации закрепленных за ними полномочий. Соответственно объекты культурного наследия, не охваченные группой общенационального значения, будут находиться в собственности муниципальных образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Масштаб государственного хозяйства таков, что почти невозможно полностью охватить все его аспекты. Авторы надеятся, что выполненная работа дает представление об основных понятиях и процедурах по предмету исследования, а также о размерах и сложности государственной казны, об актуальных правовых проблемах, связанных с функционирование входящего в неё публичного имущества.

Всеобщее увлечение проблемами финансового хозяйства и финансовых рынков необоснованно низвело изучение и регулирование материальной части публичного хозяйства на уровень вторичного вопроса. Такое положение вещей зачастую связано с тем, что оценка публичного хозяйства строится на основе соответствующих умозрительных конструкций политической экономии. В настоящей работе избран другой путь – анализ фактического состояния публичного хозяйства России с практической точки зрения.

В результате общая для всех частей казны (за исключением бюджета) проблема – неучтенность входящего в государственную казну Российской Федерации имущества. Данное обстоятельство является недостатком, но указывает на огромный потенциал еще не использованных возможностей для роста российской экономики.

В ходе исследования обнаружены невостребованные инструменты государственной политики и забытые отрасли знаний (например национализация). Правовое регулирование почти не коснулось некоторых важнейших частей казны (например золотовалютных резервов Банка России).

Земля, водные ресурсы, леса, недра, богатства животного и растительного мира, культурные ценности, иные ценности казны представляют собой достояние народов России, собранные, созданные и сохраненное предками на протяжении непростой российской истории. Сегодня в наших собственных интересах и в интересах будущих поколений обратить более пристальное внимание на сохранение и использование сокровищ государственной казны.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Комягин Дмитрий Львович – проф. кафедры финансового права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, руководитель авторского коллектива. Гл. 1; 5 раздела 1; гл. 1 раздела 2 (совм. с Ю. В. Гинзбургом); гл. 2–8 раздела 2.

Козырин Александр Николаевич – профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой финансового права НИУ ВШЭ, руководитель Института публично-правовых исследований. Гл. 3 раздела 1; гл. 6 раздела 3.

Ялбулганов Александр Алибиевич – профессор, доктор юридических наук, проф. НИУ ВШЭ. Гл. 4 раздела 3 (совместно с Г. В. Савенко); гл. 7 раздела 3.

Савенко Георгий Владимирович, кандидат юридических наук, управляющий партнер компании «Кузин, Мохорев, Савенко и партнеры». Гл. 4 раздела 3 (совместно с А.А. Ялбулгановым).

Емельянов Александр Сергеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права ТюмГУ. Гл. 3 раздела 3.

Артюхин Роман Евгеньевич – кандидат юридических наук, проф. кафедры финансового права НИУ ВШЭ, заведующий кафедрой финансового права Финансового университета при Правительстве РФ. Гл. 4 раздела 1.

Лисицын Андрей Юрьевич – кандидат юридических наук, ст. науч.сотр. Института публично-правовых исследований, начальник Управления регулирования и развития безналичных расчетов Департамента регулирования расчетов Банка России. Гл. 2 раздела 3.

Миролюбова Светлана Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета, председатель Ревизионной комиссии Санкт-Петербургского Союза Ученых. Гл. 9 раздела 3.

Пащенко Андрей Владимирович – кандидат медицинских наук, аспирант НИУ ВШЭ. Гл. 8 раздела 3 (совместно с В.В. Хрешковой).

Хрешкова Виктория Валентиновна – ст. преподаватель НИУ ВШЭ. Гл. 8 раздела 3 (совместно с А.В. Пащенко).

Гинзбург Юрий Владимирович – ст. преп. НИУ ВШЭ. Гл. 2 раздела 1; 1 раздела 2 (совместно с Д.Л. Комягиным).

Суткевич Елена Александровна – кандидат юридических наук, заместитель начальника юридического отдела Федерального агентства по недропользованию. Гл. 5 раздела 3.

Янкевич Семён Васильевич – научный сотрудник Института публично-правовых исследований, аспирант НИУ ВШЭ. Гл. 1 раздела 3.

Богданова Александра Викторовна – аспирант НИУ ВШЭ. Гл. 10 раздела 3.

Научное издание

КАЗНА И БЮДЖЕТ

Утверждено к печати
Ученым советом
Объединенного института
высоких температур РАН

Редакторы *Р.С. Головина,*
Ю.Л. Соколова
Художник *Ю.И. Духовская*
Художественный редактор *В.Ю. Яковлев*
Технический редактор *Т.В. Жмелькова*
Корректор

Подписано к печати 00.00.2014. Формат 60 × 90$^{1}/_{16}$.
Гарнитура Таймс. Печать офсетная
Усл.печ.л. 00,0. Усл.кр.-отт. 00,0. Уч.-изд.л. 00,0
Тираж 000 экз. Тип. зак. 0000

Издательство «Наука»
117997, Москва, Профсоюзная ул., 90

E-mail: secret@naukaran.ru
www.naukaran.ru

ППП «Типография “Наука”»
121099, Москва, Шубинский пер., 6