



**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**

заместитель
заведующего кафедрой
налогового права,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
engorlova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Российская Федерация как субъект финансового права

Аннотация. Ключевыми характеристиками правового статуса публично-правовых образований как субъектов финансового права являются публичность, властные полномочия, суверенитет, а также финансовая основа (фонды денежных средств). В рамках финансовой деятельности сочетаются единство системы публичной власти и обусловленное федеративным устройством разграничение полномочий между уровнями власти. В связи с этим особенно важно определить правосубъектность публично-правовых образований в финансовом праве. На основе анализа норм Конституции РФ, а также норм финансового права можно сделать вывод о том, что из всех видов финансовых правоотношений Российская Федерация самостоятельно участвует только в бюджетных правоотношениях. В бюджетном праве государство имеет не только обязанности по регулированию, распределению и контролю, но также и права, среди которых главное — это право на собственный бюджет. Федеральный бюджет не является бюджетом какого-либо органа власти, его составившего или принявшего, а представляет собой форму образования и расходования денежных средств всей России и в данном контексте охватывает всех субъектов права уровня публичных образований, органов власти, юридических и физических лиц. Следовательно, посредством бюджетных полномочий Российская Федерация взаимодействует со всеми субъектами финансового права, вовлекая их, прямо или косвенно, в правоотношения по поводу публичных фондов денежных средств. **Ключевые слова:** Российская Федерация, субъекты финансового права, суверенитет, правосубъектность, полномочия, делегирование полномочий.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.058-066

Elena N. GORLOVA,

Deputy Head of the Department of Tax Law,
Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
engorlova@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Russian Federation as a subject of financial law

Abstract. The key characteristics of the legal status of public legal entities as subjects of financial law are publicity, authority, sovereignty, as well as the financial basis. Within the framework of financial activity, the unity of the

system of public power and federally determined separation of powers between levels of government are combined. In this regard, it is especially important to determine the legal personality of public legal entities in financial law. Based on the analysis of the norms of the Constitution of the Russian Federation, as well as the norms of financial law, it can be concluded that of all types of financial legal relations, the Russian Federation independently participates only in budgetary legal relations. In budget law, the state has not only responsibilities for regulation, distribution and control, but also rights, among which the main thing is the right to its own budget. The federal budget is not the budget of any authority that drafted or adopted it, but represents a form of education and spending of funds throughout Russia, and in this context covers all subjects of law at the level: public entities, authorities, legal entities and individuals. Consequently, through budgetary powers, the Russian Federation interacts with all subjects of financial law, involving them, directly or indirectly, in legal relations regarding public funds.

Keywords: Russian Federation, subjects of financial law, sovereignty, legal personality, powers, delegation of authority.

Одними из основных публичных лиц в финансовом праве являются публично-правовые образования. Ключевыми характеристиками правового статуса публично-правовых образований как субъектов финансового права являются публичность, властные полномочия, суверенитет, а также финансовая основа (фонды денежных средств).

Публичность субъектов финансового права раскрывается через их публичные цели и публичные интересы. В советском праве цель всегда носила публичный характер: подразумевалось, что она выражает волю всего народа или господствующего класса¹. В настоящее время цели в публичном праве выражают интересы большинства населения.

Категория цели в праве тесно связана с категорией интереса. Категория интереса позволяет лучше понять содержание правовых норм, а также подсказывает направления совершенствования правовой системы в целом.

Публичная власть должна иметь в виду только интересы всех, это достигается тем, что ее субъектом признается лицо фиктивное, отличное от всех частных лиц, входящих в состав нации, — государство, олицетворяющее собой всю нацию и являющееся высшим выражением суверенитета или верховной власти². Следовательно, у государства, публично-правового образования не может быть своих интересов, отличных от интересов общества. Вместе с тем интересы публично-правовых образований и отдельных групп населения могут не совпадать. Это порождает проблему баланса публичных и частных интересов в праве.

Приоритет публичных интересов в финансовых правоотношениях определяет неравенство субъектов таких правоотношений, поскольку хотя бы один из

¹ Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 370—377.

² Эсмен А. Основные начала государственного права / под ред. М. М. Ковалевского. М., 1898. С. 2—3.



субъектов должен быть наделен властными полномочиями для обеспечения публичных интересов.

Нельзя считать обоснованным выделение конституционно-правовой, гражданско-правовой, финансово-правовой или иной правосубъектности публично-правовых образований. Правосубъектность данных лиц является единой и, проявляя особенности в различных отраслевых правоотношениях, не изменяет своей сущности. Следует говорить не о финансовой правосубъектности, а о правосубъектности публично-правовых образований в финансовом праве.

Необходимо учитывать, что на все публичные правоотношения, в том числе на финансовые правоотношения, значительное влияние оказывает федеративное устройство нашего государства. Актуальными задачами совершенствования федерализма в сфере финансовой деятельности являются: обеспечение оптимального распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, развитие экономического потенциала регионов, разграничение налогово-бюджетных полномочий и ответственности между публично-правовыми образованиями.

Ответственность является наиболее сложной и неоднозначной составляющей правосубъектности публично-правовых образований. За пределами норм гражданского права и частноправовых наук вопросы ответственности государства и муниципальных образований нечасто становятся предметом научных исследований. Полагаем, что, поскольку непосредственно в финансовых правоотношениях участвуют не публично-правовые образования, а органы публичной власти, именно они и должны выступать субъектами юридической ответственности.

Правосубъектность Российской Федерации в сфере финансовой деятельности определяется в первую очередь Конституцией РФ, нормы которой формируют публичные цели государства, определяют направления публичных интересов, устанавливают основные принципы финансовой деятельности. Конституционные нормы находят свое развитие и качественное наполнение в нормах иных источников финансового права, и в первую очередь в федеральных законах и кодифицированных актах.

Так, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся следующие основные *сферы финансовых отношений*, а также организационных отношений, тесно связанных с финансовыми:

1. *Федеральная государственная собственность и управление ею.* Собственность и доходы от управления ею вносят существенный вклад в формирование государственных финансов. Кроме того, государственная собственность способна порождать такие вещные права, как право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право безвозмездного пользования государственным имуществом, которые представляют собой ограничения прав пользования и распоряжения таким имуществом в публичных целях. Необходимость получения согласия собственника имущества является наиболее очевидным примером таких ограничений.

Исключительно к федеральной собственности относятся объекты, составляющие основу национального богатства страны, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач, объекты оборонного производства, объекты отраслей,

обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России³. К ним следует, кроме прочих, отнести средства федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов, золотовалютные резервы.

Важным инструментом регулирования экономических и социальных отношений является приватизация государственного имущества. Приватизация жилых помещений и земельных участков возможна на безвозмездной основе в целях реализации мер социальной поддержки, развития сельского хозяйства, индивидуального жилищного строительства, инновационной деятельности и в иных публичных целях⁴. В то же время приватизация иного государственного имущества может осуществляться только на возмездной основе⁵.

Российское законодательство предусматривает также обращение в собственность Российской Федерации конфискованного, бесхозяйного и изъятого имущества, выморочного имущества, государственных ценных бумаг, драгоценных металлов, денежных средств и др.⁶ Национализация указанного имущества не только преследует цель пополнения государственного бюджета, но также способствует компенсации причиненного государству или частным лицам вреда, предотвращает совершение правонарушений.

Имущественные отношения публично-правовых образований опосредуются нормами ГК РФ с учетом норм публичного права, а правовой статус указанных субъектов сочетает в себе публично-правовые и частноправовые начала. Так, нормы ГК РФ регулируют отношения по приватизации государственного имущества по остаточному принципу, если какие-то вопросы не были урегулированы специальными законами о приватизации. Вступая в частноправовые отношения, Российская Федерация продолжает преследовать публичные цели, поэтому ее не следует приравнивать по статусу к юридическому лицу.

Для публичных лиц цели и интересы являются неотъемлемыми элементами правосубъектности, они определяют содержание их полномочий во всех сферах деятельности. В случаях, когда Российская Федерация намеревается участвовать в частноправовых отношениях на равных правах с другими субъектами, от ее лица в эти отношения вступают государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные учреждения и другие юридические лица. Таким образом, правосубъектность публично-правового образования неотъемлема и

³ Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «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 Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

⁴ Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959; Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁶ Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 № 1238 «О распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5437.



не может быть делегирована, но можно делегировать отдельные полномочия публично-правовых образований.

2. *Установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки.* Отнесение данных полномочий к ведению Российской Федерации объясняется стремлением законодателя обеспечить функционирование единого экономического пространства, в котором финансовая политика, денежное обращение, гражданско-правовые сделки, предпринимательская деятельность осуществляются без необоснованных ограничений на основе общих принципов правового регулирования, единой валюты, единой бюджетной и налоговой системы и т.п. Кроме того, обладание указанными полномочиями характеризует наличие суверенитета, всей полноты власти у публичного субъекта, а единственным носителем суверенитета в нашей стране является Российская Федерация.

Денежная эмиссия является одним из ключевых элементов денежного обращения в стране. Для сохранения и поддержания суверенитета государство берет на себя функцию правового регулирования денежного обращения, определяет платежную силу денежных знаков⁷, тем самым обеспечивается функционирование единой денежной единицы на всей территории государства как основы финансовых отношений.

Термин «федеральные экономические службы» представляет определенный интерес в контексте правового статуса данных субъектов. Этот достаточно абстрактный термин объединяет в себе как федеральные органы государственной власти, наделенные полномочиями в сфере регулирования национальной экономики, так и Центральный банк РФ и его структурные подразделения. Исходя из конституционной формулировки, эти две группы субъектов финансового права призваны служить интересам Российской Федерации в сфере национальной экономики.

3. *Федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.* Данное положение Конституции РФ основано на федеративном устройстве и подчеркивает разграничение доходов и расходов по уровням публичной власти.

Федеральный бюджет является публично-правовой категорией, имеет нормативное закрепление и служит для выражения исключительно общегосударственных интересов⁸.

К федеральным налогам и сборам относятся в первую очередь налоги от доходов, генерируемых национальной экономикой в масштабе всей страны, а также налоги и сборы, чья налоговая база характеризуется территориальной неравномерностью или мобильностью. Кроме того, состав федеральных налогов и сборов призван обеспечивать поступление денежных средств, достаточных для реализации общегосударственных полномочий Российской Федерации.

⁷ Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) : колл. монография. М. : Элит, 2011. С. 24—26.

⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотр. / под ред. В. Д. Зорькина. М. : Норма ; Инфра-М, 2011.

4. *Официальный статистический и бухгалтерский учет.* Субъектами официального статистического учета и операторами системы государственной статистики являются федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, Центральный банк РФ, Социальный фонд РФ⁹.

Обязанность вести бухгалтерский учет возложена не только на организации и индивидуальных предпринимателей, но также на государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами и Центральный банк РФ. Органами государственного регулирования бухгалтерского учета являются Минфин России и Банк России¹⁰. Статистический и бухгалтерский учет позволяют собирать информацию, необходимую в том числе для планирования государственной финансовой политики и анализа ее результатов.

5. *Установление ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.* По общему правилу, валютные резиденты открывают счета и вклады в зарубежных банках без ограничений, но на них налагается обязанность уведомить ФНС России об открытии или закрытии таких счетов или вкладов¹¹.

Вместе с тем в целях противодействия коррупции, обеспечения национальной безопасности и инвестирования в национальную экономику лицам, принимающим решения, затрагивающие вопросы государственного суверенитета и национальной безопасности, или участвующим в подготовке таких решений, запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, а также владеть или пользоваться иностранными финансовыми инструментами¹². Этот запрет действует также в отношении цифровых финансовых активов, выпущенных в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом, и цифровой валюты¹³, он распространяется не только на лиц, замещающих государственные должности или должности государственной службы, но также

⁹ Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6043.

¹⁰ Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

¹¹ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

¹² Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

¹³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.



должности в Центральном банке РФ, государственных корпорациях (компаниях), фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией.

Кроме того, в интересах национальной безопасности и защиты национальных интересов России указами Президента РФ были установлены различные ограничения правового статуса частных лиц. Так, был установлен запрет на зачисление резидентами иностранной валюты на свои счета, открытые в банках, расположенных за пределами территории РФ, а также осуществление переводов денежных средств без открытия банковского счета с использованием электронных средств платежа, предоставленных иностранными поставщиками платежных услуг¹⁴.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся следующие основные сферы финансовых отношений, а также отношений, тесно связанных с финансовыми: разграничение государственной собственности, установление общих принципов налогообложения и сборов.

Положения Конституции РФ о федеративном устройстве порождают межбюджетные отношения как особую сферу взаимодействия публично-правовых образований различных уровней. Субъектами межбюджетных отношений являются публично-правовые образования, а одной из наиболее распространенных форм реализации межбюджетных отношений выступают межбюджетные трансферты.

Бюджетные полномочия Российской Федерации, закрепленные в ст. 7 БК РФ, можно подразделить на две группы: исключительные полномочия и федеральные полномочия.

Исключительные (общегосударственные) полномочия позволяют Российской Федерации осуществлять ключевые властные полномочия в бюджетной сфере, унифицируют и систематизируют бюджетные правоотношения, определяют пределы правосубъектности иных публично-правовых образований, способствуют упорядочению прав и обязанностей участников бюджетных правоотношений, закладывают основы разграничения полномочий между уровнями власти, способствуют сбалансированности бюджетов всех уровней. В развитие данных полномочий БК РФ закрепляет порядок осуществления бюджетного процесса, в том числе на региональном и местном уровнях, межбюджетных отношений, различных формальных процедур.

Очевидно, что наибольший объем полномочий Российской Федерации связан с обеспечением общегосударственных бюджетных вопросов, часть полномочий субъектов РФ и муниципальных образований бюджетным законодательством перенесены на федеральный уровень. Реализация таких ключевых принципов бюджетной системы, как единство, сбалансированность, равенство бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований возложена именно на Российскую Федерацию и подтверждается наделением соответствующими полномочиями.

Таким образом, в рамках финансовой деятельности сочетаются единство системы публичной власти и обусловленное федеративным устройством разграничение полномочий между уровнями власти. В связи с этим особенно важно определить правосубъектность публично-правовых образований в финансовом праве.

¹⁴ Указ Президента РФ от 18.03.2022 № 126 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1808.

Социальные положения Конституции РФ, конкретизированные в различных нормативных актах социальной направленности, обуславливают возникновение расходных обязательств публично-правовых образований, которые представляют собой обязанности предоставить средства из соответствующего бюджета. Для исполнения расходных обязательств Российской Федерации в очередном финансовом году формируются федеральный бюджет и бюджеты федеральных внебюджетных фондов (ст. 13 БК РФ).

Важной составляющей правосубъектности Российской Федерации является участие в деятельности международных организаций. Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий. Статья 79 Конституции РФ закладывает основы участия России в международных отношениях, в том числе в сфере финансовой деятельности. Вместе с тем участие России в международных правоотношениях возможно и непосредственно, без передачи полномочий межгосударственным объединениям. Так, Российская Федерация заключает международные договоры по поводу предотвращения двойного налогообложения, по поводу государственных заимствований, гарантий, кредитов, сотрудничества по финансовым вопросам. Данные договоры являются способом реализации правосубъектности Российской Федерации в международных отношениях, а также создают новые источники финансового права.

В настоящее время Российская Федерация реализует свою правосубъектность в финансовом праве посредством участия в деятельности различных международных финансовых организаций как посредством членства, так и путем сотрудничества.

На основе анализа норм Конституции РФ, а также норм финансового права можно сделать вывод о том, что из всех видов финансовых правоотношений Российская Федерация самостоятельно участвует только в бюджетных правоотношениях. В бюджетном праве государство имеет не только обязанности по регулированию, распределению и контролю, но также и права, среди которых главное — это право на собственный бюджет. Федеральный бюджет не является бюджетом какого-либо органа власти, его составившего или принявшего, а представляет собой форму образования и расходования денежных средств всей России, и в данном контексте охватывает всех субъектов права уровня публичных образований, органов власти, юридических и физических лиц. Следовательно, посредством бюджетных полномочий Российская Федерация взаимодействует со всеми субъектами финансового права, вовлекая их, прямо или косвенно, в правоотношения по поводу публичных фондов денежных средств.

Правовой статус Российской Федерации подробно исследуется представителями юридической науки, как правило, в контексте исключительно конституционно-правовых норм. В случаях, когда ученые исследуют статус России в других отраслях права, как правило, речь идет о гражданском праве: исследуются вопросы имущественных прав, участия в гражданских правоотношениях со статусом юридического лица и т.п.¹⁵

¹⁵ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права : монография. 2-е изд., стер. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. С. 130—138 ; Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского



Вместе с тем исследований статуса России как субъекта финансового права в настоящее время достаточно мало. Представители финансово-правовой науки, как правило, ограничиваются общими положениями о статусе государства, его суверенитете, территории и населении, а затем сразу же переходят к исследованию правового статуса органов публичной власти. Действительно, в финансовой деятельности Российская Федерация проявляет свою правосубъектность преимущественно через органы власти. При этом органы власти в финансовых правоотношениях отличаются от государства тем, что они не обладают суверенными правами государства, а также не выступают в качестве собственников имущества.

Кроме того, полномочия Российской Федерации как субъекта финансового права, как правило, не ограничены от полномочий федеральных органов власти¹⁶, потому что фактическая реализация правосубъектности РФ осуществляется путем публичной деятельности органов государственной власти федерального уровня как субъектов, наделенных полномочиями и возможностью их реализации в правоотношениях.

Таким образом, Российская Федерация реализует свою правосубъектность в финансовом праве как непосредственно: при взаимодействии с субъектами РФ по вопросам межбюджетных и налоговых отношений, с межгосударственными образованиями — по различным финансовым вопросам, а также косвенным путем — оказывая влияние на финансовую правосубъектность субфедеральных образований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.* Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) : колл. монография. — М. : Элит, 2011. — 272 с.
2. *Голубцов В. Г.* Российская Федерация как субъект гражданского права. — 2-е изд., доп. — М. : Статут, 2021. — 314 с.
3. История государственно-правовых учений : хрестоматия / авт.-сост. С. В. Липень, под общ. ред. В. В. Лазарева. — М. : Спарк, 2006. — 1071 с.
4. *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. — М., 1972. — 472 с.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма, Инфра-М, 2011.
6. *Кутафин О. Е.* Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. — 2007. — № 1 (121). — С. 46—54.
7. *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права : монография. — 2-е изд., стер. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017. — 176 с.
8. *Эсмен А.* Основные начала государственного права / под ред. М. М. Ковалевского. — М., 1898.

права // Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 46—54 ; *Голубцов В. Г.* Российская Федерация как субъект гражданского права. 2-е изд., доп. М. : Статут, 2021.

¹⁶ *Бобкова Л. Л.* Государство как субъект бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Воронеж, 2006. С. 9.