

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАЗНА:

актуальные вопросы правового регулирования

STATE TREASURY:

Current issues of financial law regulations

Дарья Андреевна ДАВЫДОВА

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия, info@audit.msu.ru

Информация об авторе

Д.А.Давыдова — магистрант Высшей школы государственного аудита (факультет)

Аннотация: Правоотношения, складывающиеся по поводу государственной казны, являются комплексными и регулируются различными отраслями права. В связи с этим в настоящее время так и не сформировался единый подход к пониманию, что такое государственная казна.

Для понимания сущности государственной казны как финансово-правовой категории принципиальное значение имеют следующие вопросы: является ли государственная казна субъектом права или объектом права? Следует ли разграничивать понимание государственной казны и государственного имущества? Что включает в себя понимание государственной казны? Какие финансово-правовые признаки присущи государственной казне?

Указанные вопросы обозначены в настоящей статье в качестве основных проблем и рассматриваются с позиций ученых-правоведов и законодательства, в том числе советского времени.

Имущество государственной казны является важным и ценным источником неналоговых доходов бюджета, который необходим не только для обеспечения реализации публичных задач и функций, но и для стабильности бюджетной системы государства.

Таким образом, наблюдаются как теоретические, так и практические проблемы, которые влекут за собой отсутствие эффективности процессов, связанных с управлением и распоряжением имуществом, входящим в состав государственной казны, следствием чего является недополучение бюджетами доходов в полном объеме.

- Для решения данных проблем автор исследования предлагает начать усовершенствование механизма финансово-правового регулирования с определения понятия «государственная казна», на которое мог бы опереться законодатель. Также представляется целесообразной разработка единого закона о государственной казне или соответствующей главы Бюджетного кодекса РФ в целях унификации и определения основных правовых режимов имущества, входящего в нее, минимизации объема неучтенного имущества и усиления контроля.

Ключевые слова: государственная казна, государственное имущество, финансово-правовое регулирование, управление государственным имуществом, распоряжение государственным имуществом, доходы бюджета, неналоговые доходы, эффективность

Для цитирования: Давыдова Д.А. Государственная казна: актуальные вопросы правового регулирования // Труды по интеллектуальной собственности (Works on Intellectual Property). 2021. Т. 38, № 3. С. 114–119; <https://doi.org/10.17323/tis.2021.13280>

• Darya A. DAVYDOVA

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, info@audit.msu.ru

• Information about the author

D.A.Davydova — undergraduate of the Higher School of Public Audit

- **Abstract:** The legal relations that develop over the state treasury are complex and are regulated by various branches of law. In this regard, at present a unified approach to understanding the state treasury has not been formed.

In particular, during the process of identifying the essence of the state treasury as a financial-law category, the following questions arose: is the state treasury a subject of law or an object of law? Should the understanding of the state treasury and state property be differentiated? What does the understanding of the state treasury include? What financial-law characteristics are inherent to the state treasury?

These issues are identified in the study as the main problems and are considered from the positions of legal scholars and legislation, including those of the Soviet Union times.

The property of the state treasury is a very important and valuable source of non-tax revenues of the budget, which is necessary not only to ensure the implementation of public tasks and functions, but also the stability of the state budget system.

Thus, there are both theoretical and practical problems that entail the lack of efficiency of processes related to the management and disposal of property that is part of the state treasury, which results in the failure of budgets to receive revenue in full.

As a solution to these problems, the author proposes to start improving the mechanism of financial-law regulation by defining the understanding of the state treasury, which the legislator could rely on. It also seems appropriate to develop a single law on the state treasury or the corresponding chapter of the Budget code of the Russian Federation in order to unify and define the main legal regimes of the property included in it, minimize the amount of unaccounted property and strengthen the control.

Keywords: *financial law regulation, state treasury, state property, management of state property, disposal of state property, budget revenues, non-tax revenues, efficiency*

For citation: Davydova D.A. State Treasury: Current Issues of Financial Law Regulation // Trudi po Intellectualnoy Sobstvennosti (Works on Intellectual Property). 2021. Vol. 38 (3). P. 114–119; <https://doi.org/10.17323/tis.2021.13280>.

В настоящее время, в условиях нестабильной экономической ситуации, государство вынуждено мобилизовать все имеющиеся ресурсы в целях надлежащего исполнения своих обязательств перед обществом. Именно государственная казна, ее содержимое играют особую роль в обеспечении экономической безопасности государства.

На протяжении многих лет Счетная палата Российской Федерации указывает на различные недостатки процессов управления и распоряжения имуществом государственной казны, оставляя которые без внимания, государство продолжает не только недополучать доходы, но и нести дополнительные расходы. Отсутствие надлежащей правовой регламентации процессов управления и распоряжения имуществом государственной казны препятствует эффективному функционированию рассматриваемых механизмов, которые при наличии необходимого правового регулирования и должного контроля способствовали бы повышению уровня получаемых государством доходов.

Все сказанное в совокупности с недостаточным уровнем теоретической разработанности данной тематики обусловило выбор направления настоящего исследования.

Обращаясь к законодательству советского времени, например к Конституции СССР от 07.10.1977 (далее — Конституция СССР)¹, нельзя не отметить, что основу экономической системы СССР составляла «социалистическая собственность на средства производства», в первую очередь в форме государственной (общенародной) собственности (ст. 10 Конституции СССР). При этом в соответствии со ст. 11 Конституции СССР государственная собственность — общее достояние всего советского народа, основная форма социалистической собственности.

В развитие конституционных положений в действовавшем на тот момент Гражданском кодексе РСФСР (утв. Верховным Советом РСФСР

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.). М., 1977.

11.06.1964) государственной собственности посвящена гл. 8, в ст. 94 которой говорится, что государство является единым собственником всего государственного имущества.

Советское государство управляло этим имуществом как «через отдельные хозрасчетные организации, наделенные правами юридического лица»², так и самостоятельно, выступая участником гражданско-оборота как субъект гражданского права³.

По результатам анализа монографий и научной периодики на обсуждаемую тему можно сделать вывод, что в советской юридической науке так и не сложилось единого правового понимания, что такое казна, и само это понятие рассматривалось неоднозначно. Так, А.В. Венедиктов указывал, что в понятие казны входит три аспекта. Во-первых, государство выступает в гражданско-правовых отношениях как субъект права, является непосредственным и самостоятельным участником гражданского оборота. Во-вторых, государство представляет собой единого и единственного собственника всех бюджетных средств. В-третьих, под казной А.В. Венедиктов предлагал понимать «совокупность всех средств в их денежной или даже вещественной форме»⁴.

Также встречается научная позиция, согласно которой советское государство проявляло себя не только как субъект власти, но и как субъект права государственной собственности, вследствие чего финансовая деятельность представляла собой одно из «проявлений обширной и всесторонней политической, хозяйственной и социально-культурной жизни государства»⁵.

В связи со сказанным представляется спорной точка зрения С.Н. Братуся, который рассматривал предмет финансового права только как финансовые отношения, в которых государство выступает в качестве субъекта через государственный бюджет, и именно поэтому все остальные финансовые отношения, не имеющие связи с государственным бюджетом, не входят в предмет финансового права. Также следует отметить, что С.Н. Братусь предлагал использовать

понятие «государство — казна» как необособленное имущество в противовес понятию государственного бюджета⁶.

В настоящее время среди российских ученых-правоведов единое понимание государственной казны так и не сформировалось. Однако можно сделать вывод, что еще с советских времен превалирует подход к рассмотрению казны одновременно как объекта (публичное имущество, которое обеспечивает реализацию интересов не только самого государства, но и общества в целом), так и субъекта права.

Так, Д.Л. Комягин полагает, что, с одной стороны, казна является совокупностью публичного имущества и «бюджета, который имуществом является только отчасти», а с другой стороны, казна — активный участник различных правоотношений⁷.

Следует согласиться с утверждением, что понятие «государственная казна» по своему значению не совпадает с понятием «государственное имущество». Интересна в этом отношении точка зрения Ю.Н. Андреева, который утверждает, что правовое регулирование казны в отличие от государственного имущества составляют нормы финансового права, «что свидетельствует о понимании историко-правовой сущности, функционального назначения и особенностей режима казны, подчеркивает неравнозначность положения государства как публичного суверена (*impregium*) и как государства-собственника (*dominium*)»⁸.

Возвращаясь к действующему правовому регулированию государственной казны, нельзя не упомянуть, что в Конституции Российской Федерации присутствует упоминание государственной собственности в контексте ст. 9 о том, что земля и иные природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в различных формах собственности, в том числе в государственной.

Однако какие-либо положения, касающиеся государственного имущества, по-прежнему, не находят своего развития в актах финансового законодательства. Поэтому в отсутствие закрепленного понятия казны в бюджетном законодательстве мы вынуждены рассматривать понятие, установленное Гражданским

2 Советское гражданское право: Учебник для юридических школ / Украинский научно-исследовательский институт юридических наук; под ред. С.И. Вильнянского. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1940. С. 52.

3 Там же.

4 Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: АН СССР, 1948. С. 814, 815.

5 Советское финансовое право: Учебник / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др.; отв. ред. Е.А. Ровинский. 3-е изд. М.: Юридическая литература, 1978. С. 6.; Ровинский Е.А. Социалистические финансы и финансовое право // Советское государство и право. 1980. № 8. С. 41.

6 Братусь С.Н. Отрасль советского права: понятие, предмет и метод // Советское государство и право. 1979. № 11. С. 29.

7 Казна и бюджет / Колл. монография / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М.: Наука, 2014. С. 18-19.

8 Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // Налоги. 2012. № 3.

кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ)⁹. В ст. 214 ГК РФ устанавливается понятие государственной казны, в соответствии с которым она представляет собой средства определенного бюджета и иное нераспределенное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями, учреждениями.

Нельзя не согласиться с мнением Д.Л. Комягина, который указывает, что гражданское законодательство «регулирует ничтожную часть отношений, складывающихся вокруг публичного имущества»¹⁰. Государственная казна получает такое понимание именно в рамках гражданско-правовых отношений, ввиду того что различного рода сделки возможны только в отношении входящего в ее состав неограниченного в обороте учтенного имущества, на которое может быть обращено взыскание.

Таким образом, мы видим, что единого подхода к пониманию государственной казны в отечественной юридической науке не существует. Но, как представляется, в финансовом праве государственная казна имеет более широкое толкование, в это понятие включается помимо средств бюджета все имущество, которое является публичным.

Стоит отметить, что в структуре финансовой системы любого государства центральное место по праву занимает государственный бюджет как финансовая основа его существования и как гарант его суверенитета.

В ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)¹¹ бюджет определяется как форма образования и расходования фонда денежных средств, которые предназначены для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Формирование средств бюджета происходит за счет доходов соответствующего бюджета. Доходы бюджета подразделяются на налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Согласно ст. 41 БК РФ, доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от продажи такого имущества и другие относятся к неналоговым доходам бюджетов.

В советской литературе мы также можем найти упоминание о том, что к неналоговым доходам бюд-

жетов относятся платежи, которые связаны с использованием отдельных видов государственного имущества (лесной доход, доходы от разработки полезных ископаемых и т.д.), в том числе доходы, которые получены в результате реализации имущества, переходящего в государственную собственность¹².

Более того, советские ученые отмечали, что «институт правового регулирования неналоговых доходов занимает важное место в организации контроля за использованием отдельных видов имущества, правильностью и целесообразностью совершения определенных действий, правильностью образования и использования некоторых сумм, поступающих в распоряжение предприятий и организаций»¹³.

По мнению Ю.А. Крохиной, роль неналоговых доходов бюджетов крайне важна ввиду того, что они выполняют компенсационную и стабилизирующую функции для казны¹⁴, от которой, в свою очередь, зависит экономическая безопасность государства¹⁵. Как известно, налоговое бремя имеет свой верхний предел, не может быть чрезмерным и постоянным. Поэтому одной из задач государства является поиск новых источников пополнения бюджета. И предполагается, что именно повышение эффективности управления государственным имуществом способно обеспечить максимальную выгоду для него.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что по своей сути государственная казна представляет собой важную категорию финансового права и обладает следующими характерными признаками:

1) правоотношения, возникающие в связи с государственной казной (как субъектом, так и объектом), регулируются в том числе нормами финансового права и являются публичными ввиду прямого участия государства в них, направлены на реализацию государственных целей и задач;

2) государственная казна содержит как денежный компонент (бюджет), так и неденежный (имущество), который, в свою очередь, имеет денежную оценку;

3) использование имущества государственной казны предполагает получение бюджетом неналоговых доходов, что свидетельствует о непосредственной связи с осуществлением государством финансо-

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁰ Комягин Д.Л. Казна и бюджет: проблемы правового регулирования использования публичного имущества как источника бюджетных доходов [Электронный ресурс]. — URL: https://www.hse.ru/data/2014/05/24/1324626567/Комягин%20ДЛ_ВШЭ.pdf (дата обращения: 18.02.2021).

¹¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹² Советское финансовое право: Учебник / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др.; отв. ред. Е.А. Ровинский. 3-е изд. М.: Юридическая литература, 1978. С. 138.

¹³ Там же, с. 138–139.

¹⁴ Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования неналоговых доходов в Российской Федерации // Финансовое право. М.: Юрист. 2014. № 7. С. 11.

¹⁵ Комягин Д.Л. К вопросу о понятии и классификации публичных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2014. № 1. С. 81.

вой деятельности, направленной на аккумуляцию, распределение и использование публичных фондов денежных средств.

Однако на данный момент единого Федерального закона о государственной казне не существует, ее состав четко не определен. К тому же, несмотря на вопросы теоретического характера, связанные с различными подходами к пониманию государственной казны, на практике возникают многочисленные проблемы. Исследователи отмечают, что их причинами являются отсутствие конкретизации содержания понятия «казна» на законодательном уровне и отсутствие регулирования тех отношений, которые связаны с управлением и распоряжением ее имуществом¹⁶. При этом необходимо понимать, что активы государственной казны разнообразны и требуют учета их специфических особенностей.

Д.А. Комягин указывает, что имущество, составляющее государственную казну, ввиду своего неограниченного объема в значительной степени является нераспределенным, незакрепленным и как следствие неучтенным, что представляет собой основную проблему¹⁷.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации по итогам осуществления контроля за поступлением денежных средств в федеральный бюджет в результате управления и распоряжения федеральным имуществом последние пять лет неоднократно указывала на отсутствие единого порядка получения имущества и обращения его в государственную собственность, единого порядка уничтожения изъятого имущества, отсутствие единой прозрачной системы учета казенного имущества. Все это не позволяет оценить его реальный объем, получить неналоговые доходы, а только порождает различного рода коррупционные риски¹⁸.

Отметим, что в августе 2020 г. вышел Бюллетень Счетной палаты № 8 (273), полностью посвященный проблемам управления федеральным имуществом, среди которых вопросы, касающиеся оптимального состава государственного имущества и неэффективно

работающих активов¹⁹. По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата признала деятельность Росимущества за 2019 г. неудовлетворительной ввиду выявления значительного объема нарушений²⁰. Так, оказалось, что стоимостные данные, которые содержатся в реестре федерального имущества, недостоверны. Было выявлено, что данные бюджетного учета и реестра федерального имущества по объектам федеральной казны расходятся почти на 7 трлн рублей. Также следует отметить, что в связи с необходимостью повышения эффективности управления государственным имуществом и укрепления материальной базы экономики руководство деятельностью Росимущества было передано Министерству финансов²¹.

Таким образом, проведенный анализ вопросов, связанных с правовым регулированием государственной казны, позволяет прийти к следующим выводам.

1. На текущий момент имеются как различного рода теоретические проблемы, так и недостатки правового регулирования и как следствие функционирования системы управления государственным имуществом, которое, в свою очередь, служит значительным источником бюджетных доходов.

2. Механизм финансово-правового регулирования требует совершенствования. В частности, предлагаем следующее авторское определение понятия государственной казны, на которое мог бы опереться законодатель: «Государственная казна — средства бюджета и все государственное имущество, использование которого приносит и способно приносить доходы в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации».

3. Представляется целесообразным либо разработать единый закон о государственной казне, в котором конкретизировать содержание понятия «государственная казна», определить правовые режимы управления и распоряжения для разных видов имущества, входящего в состав казны, а также минимизировать объем неучтенного публичного имущества и усилить контроль над данными процессами либо, урегулировать данные вопросы введением соответствующей главы в БК РФ.

¹⁶ Сауль С.Н., Бауэр А.В. Бюджет — еще не вся казна // ЭЖ-Юрист. 2005. № 28.

¹⁷ Комягин Д.Л. Государственная казна как национальное достояние: понятие, учет и контроль (правовой аспект) // Реформы и право. 2016. № 1. С. 20–26.

¹⁸ Бюллетень Счетной палаты № 12 (декабрь) 2018 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/935/> (дата обращения: 18.02.2021); Бюллетень Счетной палаты № 3 (март) 2014 г. [Электронный ресурс]. — URL: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/2014.php?clear_cache=Y (дата обращения: 18.02.2021).

¹⁹ Бюллетень Счетной палаты № 8 (273) 2020 г.: [Электронный ресурс]. — URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-8-273-2020-g> (дата обращения: 18.02.2021)

²⁰ Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/РОСИМУЩЕСТВО%2024.08.pdf> (дата обращения: 18.02.2021).

²¹ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // *Налоги*. 2012. № 3.
- Братусь С.Н. Отрасль советского права: понятие, предмет и метод // *Советское государство и право*. 1979. № 11.
- Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: АН СССР, 1948.
- Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования неналоговых доходов в Российской Федерации // *Финансовое право*. М.: Юрист. 2014. № 7.
- Комягин Д.Л. К вопросу о понятии и классификации публичных доходов // *Публично-правовые исследования: электрон. журн*. 2014. № 1.
- Комягин Д.Л. Государственная казна как национальное достояние: понятие, учет и контроль (правовой аспект) // *Реформы и право*. 2016. № 1.
- Комягин Д.Л. Казна и бюджет: проблемы правового регулирования использования публичного имущества как источника бюджетных доходов [Электронный ресурс]. — URL: https://www.hse.ru/data/2014/05/24/1324626567/Комягин%20ДЛ_ВШЭ.pdf (дата обращения: 18.02.2021).
- Казна и бюджет: Колл. монография / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М.: Наука, 2014.
- Ровинский Е.А. Социалистические финансы и финансовое право // *Советское государство и право*. 1980. № 8.
- Советское гражданское право: Учебник для юридических школ / Украинский научно-исследовательский институт юридических наук; под ред. С.И. Вильнянского. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1940.
- Советское финансовое право: Учебник / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др.; отв. ред. Е.А. Ровинский. 3-е изд. М.: Юридическая литература, 1978.
- Сауль С.Н., Бауэр А.В. Бюджет — еще не вся казна // *ЭЖ-Юрист*. 2005. № 28.

REFERENCES

- Andreyev Y.N. O kazne kak kategorii chastnogo (grazhdanskogo) i publichnogo (finansovogo) prava // *Nalogi*. 2012. № 3.
- Bratus' S.N. Otrasl' sovetskogo prava: ponyatiye, predmet i metod // *Sovetskoye gosudarstvo i pravo*. 1979. № 11.
- Kazna i byudzhet: Koll. monografiya / pod obshch. red. D.L. Komyagina. M.: Nauka, 2014.
- Komyagin D.L. Gosudarstvennaya kazna kak natsional'noye dostoyaniye: ponyatiye, uchet i kontrol' (pravovoy aspekt) // *Reformy i pravo*. 2016. № 1.
- Komyagin D.L. K voprosu o ponyatii i klassifikatsii publichnykh dokhodov // *Publichno-pravovyye issledovaniya: elektron. zhurn*. 2014. № 1.
- Komyagin D.L. Kazna i byudzhet: problemy pravovogo regulirovaniya ispol'zovaniya publichnogo imushchestva kak istochnika byudzhetnykh dokhodov [Elektronnyy resurs]. — URL: https://www.hse.ru/data/2014/05/24/1324626567/Komyagin%20DL_VSHE.pdf (data obrashcheniya: 18.02.2021).
- Krokhina YU.A. Problemy pravovogo regulirovaniya nenalogovykh dokhodov v Rossiyskoy Federatsii // *Finansovoye pravo*. M.: Yurist. 2014. № 7.
- Rovinskiy Y.A. Sotsialisticheskiye finansy i finansovoye pravo // *Sovetskoye gosudarstvo i pravo*. 1980. № 8.
- Saul' S.N., Bauer A.V. Byudzhet — yeshche ne vsya kazna // *EZH-Yurist*. 2005. № 28.
- Sovetskoye finansovoye pravo: Uchebnik / Ye.A. Rovinskiy, M.I. Piskotin, N.I. Khimicheva i dr.; otv. red. Ye.A. Rovinskiy. 3-ye izd. M.: Yuridicheskaya literatura, 1978.
- Sovetskoye grazhdanskoye pravo: Uchebnik dlya yuridicheskikh shkol / Ukrainkiy nauchno-issledovatel'skiy institut yuridicheskikh nauk; pod red. S.I. Vil'nyanskogo. M.: Yuridicheskoye izdatel'stvo NKYU SSSR, 1940.
- Venediktov A.V. Gosudarstvennaya sotsialisticheskaya sobstvennost'. M.; L.: AN SSSR, 1948.