

## Правовой режим денежных средств казны: основы межотраслевого регулирования

**Кандидат юридических наук, доцент  
В.Г. ГОЛУБЦОВ** обосновывает тезис о смешанном — публично-правовом и частноправовом режиме денежных средств государственной казны Российской Федерации.

К понятию «казна» по действующему законодательству требуются некоторые пояснения, тем более что в литературе по этому вопросу часто можно встретить неверные, на наш взгляд, мнения.

В словарях даются следующие определения слова «казна»: «1) деньги, имущество, принадлежащее государству или общине; 2) государство как владелец этих средств; 3) денежные средства, ценности»<sup>1</sup>.

Дореволюционный законодатель использовал термин «казна» для обозначения государства как субъекта гражданских правоотношений. Государство-«казна» признавалось

субъектом гражданского права и являлось разновидностью юридического лица — юридическим лицом публичного права. Для обозначения государства при его выступлении в гражданском обороте в дореволюционной российской цивилистике использовались также еще два термина: «государство» и «казна», в теории права употребляли и термин «фиск». В силу этого возникало множество вопросов: о содержании этих понятий, об их соотношении и о том, можно ли их полностью отождествить, да и вообще о целесообразности подобной конструкции. Единого мнения по поводу употребления этих терминов, а также о содержании, которое в них вкладывалось, не существовало<sup>2</sup>.

Применительно к правовому аспекту этого понятия в советское время А.В. Венедиктов отмечал, что «термин «казна» охватывает три различных понятия: 1) понятие государства как непосредственного самостоятельного участника гражданского оборота, т.е. как юридического лица (субъекта гражданского права); 2) понятие государства как собственника

всех средств, проходящих через бюджет; 3) понятие самой совокупности всех средств, проходящих через бюджет в их денежной и даже вещественной форме»<sup>3</sup>.

До принятия действующего Гражданского кодекса РФ перечень имущества, составляющего государственную казну, был определен в Приложении № 1 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1<sup>4</sup>, согласно которому имуществом, составляющим казну, являлись «...средства республиканского бюджета Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования и других государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации; золотой запас, алмазный и валютный фонды».

Что касается действующего регулирования, то законодатель, указывая в п. 2 ч. 4 ст. 214 ГК РФ на то, что «средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М., 1990. С. 261.

<sup>2</sup> См. об этом: Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. — СПб., 1905. С. 3, 4.

<sup>3</sup> Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. АН СССР. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 813.

<sup>4</sup> ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

ми, составляет государственную казну Российской Федерации», и закрепляя фактически аналогичное определение казны муниципального образования в абз. 3 ст. 215 ГК РФ, имеет ввиду не «государство-казну», участвующее в гражданско-правовых отношениях как юридическое лицо, а «казну» как объект прав, имущество, которое принадлежит Российской Федерации, ее субъектам, муниципалитетам и не закреплено за государственными предприятиями, учреждениями, организациями. Другими словами, «казна» по сегодняшнему законодательству не субъект, а объект права.

Законодатель достаточно широко использует этот термин в кодифицированном законе. Упоминание о «казне» содержится в ст. 214, 215, 1069, 1070, 1071 ГК РФ. Согласно мнению комментаторов Гражданского Кодекса РФ ст. 1071 «...является новой, она конкретизирует ст. 16 ГК РФ и вводит ранее не известное нашему гражданскому законодательству понятие казны. Вред согласно ГК РФ и другим законам, содержащим указание о компенсации вреда за счет казны, возмещается из средств трех соответствующих бюджетов — казны Российской Федерации, казны субъекта Федерации и казны муниципального образования». Таким образом, И.Ш. Файзуллин, комментируя положения ГК РФ, приходит к не совсем корректному выводу о тождественности понятий «казна» и «бюджет»<sup>5</sup>.

Стоит согласиться с мнением, что «законодатель ввел понятие «государственная казна РФ», но до сих пор не конкретизировал его содержание и не урегулировал отношения, связанные с управлением и распоряжением ее

имуществом. В результате в судебной практике под государственной казной де-факто понимается только государственный бюджет»<sup>6</sup>.

Такую позицию нельзя признать основанной на законе. Законодатель разделяет имущество, составляющее государственную казну, на две части (абз. 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ): 1) средства федерального бюджета; 2) иное имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями.

С учетом того, что государство и иные публично-правовые образования являются особыми субъектами гражданских правоотношений, таковые особенности проявляются прежде всего в установлении правового режима имущества, составляющего казну, и касаются в первую очередь средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Признавая государство субъектом гражданско-правовых отношений, его нельзя ставить в один ряд с другими субъектами гражданского права. Целесообразно вспомнить в связи с этим высказывание Г.Ф. Шершеневича, который писал, что «государство и частное лицо могут быть только противопоставляемы, но не сопоставляемы друг с другом»<sup>7</sup>. Именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются публичные и частные элементы. «...Все, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, приватными элементами, непрерывно с ними соприкасается, и, действуя на них, само, в свою очередь, испытывает на себе их действие»<sup>8</sup>.

Правовое нормирование имущественных отношений с участием

публично-правовых образований — это сфера, где традиционно в наибольшей степени переплетается публичное и частноправовое регулирование. На этапе практического применения и теоретического осмысления законодательных положений, регулирующих порядок участия публично-правовых образований в гражданском обороте, стало очевидно, что необходимо «синхронизировать» действие публичного и частноправового регулирования с целью защиты прав и законных интересов публично-правовых образований и их контрагентов в гражданских правоотношениях, о чем писали многие известные теоретики и практики: Ю.К. Толстой<sup>9</sup>, В.Ф. Яковлев<sup>10</sup>, Л.Г. Ефимова<sup>11</sup> и др.<sup>12</sup> Государство обладает многочисленными особенностями правового статуса, однако, нельзя не согласиться с давно сформулированным мнением, что «особое положение государства как субъекта гражданского права определяется и проявляется не в его отношениях с другими субъектами — гражданами и юридическими лицами, а в природе его существования и образования»<sup>13</sup>.

В то же время указанное обстоятельство не исключает возможности применения к отношениям, возникающим между государством (иными публично-правовыми образованиями) и их контрагентами норм публичного (в частности, бюджетного) законодательства, а также закрепления особых, отличных от общих установлений, правовых норм, регулирующих отношения с участием публичных субъектов.

Очевидно, что эти «особые качества правосубъектности государства, проистекающие из объединения в

<sup>5</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. — М., 1996. С. 666.

<sup>6</sup> Сауль С.Н. Бюджет — еще не вся казна // ЭЖ-ЮРИСТ. 2005. № 28. С. 1.

<sup>7</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс русского гражданского права. Введение. — Казань, Т. 1. Вып. 1. 1901. С. 68.

<sup>8</sup> Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы // Полн. собр. соч. Т. 4; Этнография и правоведение с примечаниями проф. Д.А. Корсакова. — СПб.: Типография М.М. Стасюлевича. ВаС. Остр. 5 лин. 28, 1900. С. 775.

<sup>9</sup> Толстой Ю.К. Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. 1998. № 2. С. 128—149.

<sup>10</sup> Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего арбитражного суда РФ. 1997. № 6. С. 133—139.

<sup>11</sup> Ефимова Л.Г. Соотношения частного и публичного права — правовая или политическая проблема? // Юридический мир. 1999. № 4. С. 4—9.

<sup>12</sup> Нешатаева Т.Н., Старженецкий В.А. Соблюдение баланса публичного и частного интереса // Вестник ВАС РФ, 2000, № 4; Анисимов А.П. Проблема сочетания частных и публичных интересов при использовании земель поселений // Юрист. 2004. № 1; Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // Хозяйство и право. 2000. № 9.

<sup>13</sup> Гражданское право. В 2-х томах / Под ред. Е.А. Суханова. — М., 1994. С. 107.

одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования, не должны изменить природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превратить их в смешанные отношения с элементами власти — подчинения»<sup>14</sup>. Однако нельзя отрицать, что цивилистические конструкции с участием публичных субъектов не могут не попадать в зависимость от публичной составляющей. Все, что касается функционирования властных механизмов, публичных финансов, особенностей исполнения публичными субъектами общесоциальных функций не может, да и не должно регулироваться нормами гражданского законодательства. Очевидно также, что к публичным субъектам в силу значительных, объективно существующих особенностей их правового статуса не могут во всех случаях применяться общие правила, регулирующие отношения между типичными частноправовыми субъектами (гражданами и юридическими лицами).

В Конституции РФ (ст. 7, 39, 41, 43 и др.) закреплён основополагающий принцип деятельности современного демократического социального государства: создание условий, обеспечивающих достойную жизнь гражданина, что является приоритетной задачей в первую очередь самого государства, которое должно предпринимать все возможные меры и создавать надлежащие условия, в том числе правовые, для должного исполнения своих функций. Государство должно осуществлять социальную политику, направленную на обеспечение закрепленных Конституцией РФ прав и свобод, обеспечивать оборону и безопасность государства, выполнять иные публичные функции. Финансирование выполнения этих приоритетных задач осуществляется государством за счет средств бюджета Российской Федерации. Бюджет в соответствии с положениями ст. 6 Бюджетного кодек-

са РФ (далее — БК РФ) — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения исполнения задач и функций государства и местного самоуправления. Государство не имеет иного источника для финансирования исполнения публичных функций.

Особенности части имущества, составляющего казну — бюджета — устанавливаются нормами бюджетного законодательства РФ, в частности нормами БК РФ.

Стадия формирования бюджета урегулирована почти полностью нормами отраслей публичного законодательства. На гражданские правоотношения, в которых участвует государство и иные публичные субъекты, определяющее влияние оказывают нормы, касающиеся исполнения бюджета по расходам. Именно на этой стадии бюджетного процесса имеет место необходимость оптимального сочетания публичных и частных начал, поскольку именно здесь реализация гражданских прав и исполнение гражданских обязанностей публичных субъектов осуществляется с учетом положений, закрепленных публичными отраслями законодательства (в частности, бюджетного).

Исполнение бюджета — основной этап бюджетного процесса, в рамках которого реализуются закрепленные законодателем цели, задачи, прогнозы, планы, программы. В связи с этим именно обеспечение эффективного и экономного использования бюджетных средств обеспечивает возможность реализации публичной властью приоритетных направлений государственной политики в рамках финансирования расходов федерального регионального и муниципальных бюджетов.

Исполнение бюджета — одна из стадий бюджетного процесса, в рамках которой обеспечивается своевременное и полное финансирование всех закрепленных соответствующим нормативным актом бюджет-

ных расходов. Исполнение бюджета начинается после того, как бюджет (а соответственно и бюджетные расходы) будут утверждены соответствующим законодательным (представительным) органом федеральной, региональной или муниципальной власти.

В настоящее время основные процедуры, касающиеся исполнения бюджетов, регламентируются БК РФ. Исполнение бюджетов по доходам предусматривает перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета, распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов, возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов, учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета. По расходам исполнение бюджетов осуществляется в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете соответствующего бюджета. Действующим законодательством установлен порядок, который предписывает соблюдение обязательных последовательно осуществляемых бюджетных процедур, в рамках которых происходит санкционирование и финансирование бюджетных расходов на счет соответствующих бюджетных ассигнований. К основным этапам санкционирования и финансирования относятся: составление и утверждение бюджетной росписи; утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям; утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств; принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств; подтверждение и проверка исполнения денежных обязательств и собственно расходование бюджетных средств (процедура финансирования).

<sup>14</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. — М., 1995. С. 183.

Принципиальной новеллой в части закрепления процессуальных форм исполнения бюджета стало указание в кодифицированном акте на положение об установлении в Российской Федерации казначейской системы исполнения бюджетов (ст. 215 БК РФ).

Подобный подход российского законодателя полностью совпадает с мировыми тенденциями в области правового регулирования процессуальных форм исполнения бюджетов. Казначейская система исполнения бюджетов действует в большинстве государств. В частности, аналогичная по принципиальным подходам система существует во Франции, Германии и Австралии. «Общими элементами для них является то, что средства государственного бюджета сосредоточены на едином казначейском счете, открытом в Центральном банке...»<sup>15</sup>.

В соответствии с положениями гл. 24, 25 БК РФ в Российской Федерации действует казначейская система исполнения бюджета, при которой регистрацию поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета осуществляет Федеральное казначейство РФ на основе отражения всех операций и средств бюджета в системе балансовых счетов казначейства (ст. 243 БК РФ). В целях исполнения бюджета по доходам и осуществления платежей из федерального бюджета органы Федерального казначейства открывают единый счет федерального бюджета в Банке России, а в некоторых случаях — в иных кредитных организациях (ст. 244 БК РФ). Исполнение бюджета по доходам и осуществление платежей из бюджета осуществляется с единого счета федерального бюджета с соответствующим отражением операции

по лицевым счетам бюджетных средств (ст. 247, 253, 254 БК РФ).

Основные законодательные подходы к исполнению бюджета определены в гл. 24 БК РФ. Анализируя нормы закона, можно выделить несколько основных принципов, на основе которых строится действующая в Российской Федерации система исполнения бюджетов.

Основополагающим в части обеспечения организационного единства в процессе исполнения бюджета принципом является принцип исполнения бюджета через органы Федерального казначейства. Это означает, что регистрация бюджетных поступлений, регулирование объемов бюджетных обязательств, совершение разрешительных надписей для осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств и осуществление всех платежей от имени бюджетополучателей возлагается на центральные и региональные отделения Федерального казначейства.

Принцип единого счета казначейства заключается в том, что исполнение бюджета осуществляется отделениями Федерального казначейства путем выполнения всех операций из средств бюджетов с одновременным отражением этих операций в системе балансовых счетов, на основе централизации Федеральным казначейством всех поступлений в бюджет и платежей из него. Кассовые операции совершаются Федеральным казначейством при условии их исполнения с единого счета бюджета, который ведется соответствующим отделением Федерального казначейства. Действующее бюджетное законодательство по общему правилу предусматривает запрет на осуществление операций по исполнению бюджета иначе как через систему счетов отделений Федерального казначейства. В целях управления бюджетными средствами и осуществления полномочий по кассовому исполнению бюджета органы Федерального казначейства открывают

счета в отделениях Центрального банка РФ.

Еще один принцип исполнения бюджета получил название принципа «единства кассы». Он предполагает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение, погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации в соответствии с законодательством России. Кассовое исполнение бюджета включает в себя операции со средствами на бюджетных счетах, операции по зачислению доходов бюджетополучателей и совершение платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам. Суммы денежных средств, списанных со счета бюджета, представляют собой кассовый бюджетных расход. Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством исполняются на основе принципа единства кассы.

Принцип, в соответствии с которым в настоящее время производится казначейское исполнение бюджета, — принцип обеспечения бюджетных расходов и платежей только в случае фактического наличия средств на бюджетном счете. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств со счета бюджетополучателя в размере подтвержденного бюджетного обязательства. Указанный принцип относится к числу классических принципов казначейского исполнения бюджета. Однако существует обоснованное, на наш взгляд, мнение, что «...в настоящее время возникла необходимость пересмотреть механизм исполнения «традиционных» функций российского казначейства. Например, нужно от использования принципа выделения финансирования в режиме механического соблюдения бюджетной росписи переходить к системе оплаты

<sup>15</sup> Прокофьев С.В., Шубина Л.В. О расширении функций органов Федерального казначейства // Финансы. 2003. № 9. С. 20.

бюджетно-санкционированных обязательств государства с единого доходно-расходного счета по мере их реального возникновения»<sup>16</sup>.

Еще один принцип — принцип исполнения бюджета на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись — это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета, а также поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, которым установлено распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств.

Принцип исполнения бюджета по доходам означает, что перечисление и зачисление доходов осуществляется на единый счет бюджета; регулирующие доходы распределяются в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов; в случае поступления в бюджет излишне уплаченных сумм осуществляется их возврат. Все упомянутые операции производятся на основе учета доходов бюджета и составления отчетности о доходах соответствующего бюджета. «Положение Бюджетного кодекса о перечислении и зачислении доходов на единый счет бюджета реализовано частично только в отношении федерального бюджета путем поэтапной реализации Концепции функционирования единого счета федерального казначейства по учету доходов и средств федерального бюджета. Что касается бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, то при их исполнении зачисления доходов на единый счет, как правило, не существует»<sup>17</sup>.

Следующим принципом, на основе которого осуществляется казначейское исполнение бюджета — это принцип санкционирования расходов бюджета. Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдени-

ем обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Принцип бюджетного учета исполнения бюджета заключается в том, что все доходы бюджета, средства заимствования, возникающий дефицит и иные операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, регистрируются в регистрах бюджетного учета на основе планов счетов бюджетного учета. Единую методологию бюджетного учета разрабатывает и доводит до территориальных органов Федеральное казначейство.

Принцип предоставления обязательной отчетности об исполнении бюджета означает, что уполномоченные исполнительные органы государственной власти обязаны предоставлять оперативный отчет об исполнении бюджета в соответствующие представительные органы государственной власти, контрольно-счетные органы, органы федерального казначейства для составления отчета о консолидированном бюджете.

Один из основополагающих принципов казначейской системы исполнения бюджета — принцип «иммунитета бюджетов». Это положение БК РФ оказывает принципиальное влияние на гражданско-правовые отношения, в которых участвует государство и иные публичные субъекты. Данный принцип носит межотраслевой, комплексный характер. Правовой режим иммунитета бюджетов означает, что обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы в общем принудительном порядке невозможно. «Введение режима иммунитета бюджетов порождено необходимостью урегулировать перманентно существующую в условиях бюджетного дефицита коллизию между целым рядом законодательно закрепленных норм, дающих право в бесспорном порядке производить спи-

сание со счетов физических и юридических лиц и тем фактом, что расходы бюджетов утверждаются законодательным актом, соответствующего уровня (федеральный закон, закон субъекта Федерации, акт органа местного самоуправления, утверждаемый его органом представительной власти), носят целевой и обязательный характер»<sup>18</sup>.

Рассмотрение коллизий законодательного регулирования в сфере принудительного исполнения судебных актов, предусматривающих исполнение за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, стало предметом рассмотрения высшей судебной инстанции Российской Федерации — Конституционного Суда РФ. Сначала Конституционный Суд в своем постановлении от 14 июля 2005 г. № 8-П<sup>19</sup>, а потом законодатель путем принятия Федерального закона № 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»<sup>20</sup> поставил точку в достаточно длительном и принципиальном споре о том, должны ли применяться в процессе принудительного исполнения судебных актов по искам к казне общие нормы, закрепленные Федеральным законом «Об исполнительном производстве», или на законодательном уровне необходимо установить особую процедуру исполнения решений по искам к публичным субъектам (государству и муниципалитетам), согласившись с возможностью установления специальных правил.

Основной вывод Конституционного Суда состоит в следующем: «Федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении госу-

<sup>16</sup> Прокофьев С.В., Шубина Л.В. Указ. соч. С. 21.

<sup>17</sup> Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина // СПС Консультант-плюс.

<sup>18</sup> Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации.

<sup>19</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 8.

дарства, предусматривающий определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации... во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина». Итак, высшая судебная инстанция признала правомочным институт иммунитета бюджетов, закрепленный ст. 239 БК РФ и разрешила коллизию между публичным и частным законодательством в указанной сфере в пользу норм бюджетного законодательства.

Особенности правового режима части имущества, составляющего казну — бюджета — устанавливаются нормами бюджетного законодательства РФ, в частности нормами БК РФ. Таким образом, к отношениям по принудительному исполнению судебных актов за счет бюджетных средств (в результате которого происходит расходование бюджетных средств) должны применяться нормы бюджетного законодательства, регулирующего порядок распоряжения бюджетными средствами, что

как раз и вытекает из особенностей публичных субъектов.

Государство, выступая в качестве частноправового субъекта, всегда будет иметь известные особенности статуса, поскольку, вступая в гражданско-правовые отношения, оно не перестает исполнять публичные функции, для реализации которых создано.

Институт иммунитета бюджетов — единственный правовой инструмент, способный обеспечить исполнение предписаний БК РФ в условиях, когда публично-правовые образования, вступая в гражданские правоотношения, являются должниками. Необходимо особо подчеркнуть, что полноценная реализация принципа иммунитета бюджетов возможна лишь в условиях казначейской системы исполнения бюджетов, что и закреплено бюджетным законодательством Российской Федерации.

Организация исполнения бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами возлагаются на органы исполнительной власти. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством, правовое положение которого определено постановлени-

ем Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О федеральном казначействе»<sup>21</sup>, в соответствии с которым Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета и находится в ведении Министерства финансов РФ.

Таким образом, необходимо признать: правовой режим, в рамках которого функционирует часть казны публично-правовых образований, именуемая бюджетом, установлен нормами как гражданского, так и публичного (бюджетного) законодательства, что диктует необходимость учитывать при применении гражданско-правовых норм особенности публичных субъектов, установленные в том числе бюджетным законодательством, а при формировании и исполнении бюджета — наличие у публичных субъектов гражданских прав и обязанностей. Нельзя не согласиться с мнением, что «обеспечение баланса публичных и частных интересов — основная задача права на современном этапе»<sup>22</sup>, в частности в сфере публичных финансов.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

<sup>22</sup> Курбатова А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов — основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001. № 6.

Журнал для деловых людей  
"Законодательство и экономика"  
Издается с февраля 1991  
один раз в месяц  
зарегистрирован  
в Комитете РФ по печати  
рег.№ 0110570 от 12.04.94  
ISSN 0869-1983

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭКОНОМИКА

Учредитель РОССИЙСКИЙ ТОРГОВО-ФИНАНСОВЫЙ СОЮЗ

ЖУРНАЛ ДЛЯ ДЕЛОВЫХ ЛЮДЕЙ

Журнал включен в Перечень  
основных изданий ВАК  
Минобразования и науки РФ  
для публикаций соискателей  
ученой степени доктора наук

Редакция, Издатель —  
Закрытое акционерное  
общество "Законодательство  
и экономика"

Главный редактор: Д.Б.Горохов

#### Члены редколлегии:

А.А.Арифалин, Ю.И.Бурлинов,  
Н.И.Клейн, Б.Д.Клюкин, В.А.Орешкин,  
Ю.П.Орловский, Б.И.Пугинский

#### Выпуск готовили:

Ю.В.Иванова (зам. гл. редактора),  
О.В.Баканова (отв. редактор),  
Г.В.Пронина (редактор),  
В.В.Козлова (редактор, корректор),  
П.Б.Медведев (худ. редактор)

#### Сотрудники редакции:

Л.А.Григорьева,  
Т.Е.Дунайкина, С.А.Китов,  
И.К.Назарова, О.П.Накоренко,  
А.Г.Пряжников, Н.В.Черкасова

Подписано в печать 21.09.2006

Формат 60x84 1/8;

Печать офсетная

Объем 14 печ.л.

Заказ

Отпечатано в

ОАО "Домодедовская  
типография"

142040, г. Домодедово,

Каширское шоссе, д.4, корпус 1

#### Адрес редакции:

111395, Москва, ул. Юности, 5/1,  
корпус "Б".

Телефон (факс) 8(495)374-55-41

E-mail: laweco@aha.ru

INTERNET: www.lawecon.ru

При использовании опубликованных  
материалов ссылка на журнал  
"Законодательство и экономика"  
обязательна. Перепечатка допускается  
по согласованию с редакцией.

Присланные рукописи не возвращаются  
и не рецензируются. Редакция  
знакомится с письмами читателей,  
не вступая в переписку.

# 9

сентябрь  
2006

Информационное содействие  
развитию рыночных отношений,  
поддержка предпринимательской  
деятельности,  
пропаганда приоритетности права  
и законности во всех сферах экономики

Подписку на журнал "Законодательство и экономика"  
можно оформить в любом почтовом отделении.

Агентство "Роспечать" — индекс 71327

Объединенный каталог:

"Агентство подписки и розницы" — индекс 39312

Подписка с курьерской доставкой

Агентство "Интер-Почта" — тел./факс (095) 500-0060

Предприятия и организации могут оформить подписку через  
Агентство "Вся Пресса" — тел. 257-9980, 285-8985

Подписка также производится непосредственно через  
редакцию (адресная подписка). Ее преимущества: возмож-  
ность получения журнала с любого времени за любой  
подписной период; доставка заказными почтовыми  
отправлениями — персональная гарантия получения  
предназначенных подписчикам журналов; каждый подписчик  
имеет право один раз в полгода бесплатно разместить одно  
рекламное объявление в рубрике "Engagement"; подписка  
охватывает все без исключения регионы России, а также  
страны — участницы СНГ; повторный досыл журналов в слу-  
чае неполучения по вине почтовой организации; безналичная  
форма расчетов.

Тем, кто предпочитает пользоваться электронными носителя-  
ми информации, мы предлагаем компакт-диск с полными  
электронными версиями всех номеров журналов «Законода-  
тельство и экономика» (с января 1993 года) и «Адвокат»  
(с 1996 года).

## ПРАВО, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА

5

**Право как инструмент снижения инвестиционных рисков национальной экономики в условиях глобализации**

*Доктор технических наук, заведующий кафедрой «Финансы и кредит» Московского экономико-финансового института **В.В. Глуценко** рассматривает возможности укрепления экономической безопасности России в современных условиях.*

## ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

11

**Правовой режим денежных средств казны: основы межотраслевого регулирования**

*Кандидат юридических наук, доцент **В.Г. Голубцов** обосновывает тезис о смешанном — публично-правовом и частноправовом — режиме денежных средств государственной казны Российской Федерации.*

17

**Особенности определения объекта и предмета посягательства при квалификации преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков**

*Помощник судьи Октябрьского районного суда г. Белгорода, аспирант кафедры уголовного права и криминологии Белгородского государственного университета **В.Е. Тонков** обращает внимание на элементы уголовно-правовой квалификации распространенных преступлений.*

## ФИНАНСЫ И НАЛОГИ

21

**Правовое содержание института расходных обязательств**

*Младший научный Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации **Е.В. Игнатюк** исследует один из ключевых институтов бюджетного права и предлагает уточнить его юридическую формулу.*