

Ю. В. Леднева*

Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации

Аннотация. Анализируя действующее бюджетное и гражданское законодательство РФ, основываясь на положениях доктрины бюджетного права и теории юридического лица публичного права, автор приходит к выводу, что по общему правилу юридические лица не являются субъектами бюджетного права, но в отдельных случаях, определенных БК РФ и иными нормативными правовыми актами, они могут быть участниками бюджетного процесса, и соответственно, субъектами бюджетного права. Автором обосновывается, что в настоящее время участниками бюджетного процесса и, соответственно, субъектами бюджетного права являются следующие юридические лица: 1) органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные статусом юридического лица; 2) казенные учреждения; 3) Банк России; 4) наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения, являющиеся главными распорядителями бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное право, бюджетный процесс, субъект бюджетного права, бюджетное правоотношение, участники бюджетного процесса, неучастники бюджетного процесса, юридическое лицо, орган власти, казенное учреждение, юридическое лицо публичного права.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.93.8.085-093

Одной из нерешенных проблем финансового права в целом и бюджетного права в частности является проблема правовой идентификации юридических лиц в качестве субъектов бюджетного права.

На первый взгляд тема достаточно разработана: имеются доктринальные труды как ученых советского периода¹, так и современных ученых². Однако в связи с развитием в Российской

Федерации рыночной экономики, рыночных отношений и необходимостью со стороны государства по-новому в этих условиях управлять своим имуществом и финансами появляются новые организационно-правовые формы юридических лиц с государственным участием, с одной стороны, и происходит наделение статусом юридического лица органов власти, с другой стороны. Все это требует научного осмысления.

¹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971 ; Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979.

² Например: Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33—37 ; Омелехина Н. В. Бюджетное право Российской Федерации : учеб. пособие.

© Леднева Ю. В., 2018

* Леднева Юлия Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
ulivik@yandex.ru
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

Наша задача — на основе анализа положений бюджетного и гражданского законодательства Российской Федерации, а также новых доктринальных подходов, в том числе теории юридических лиц публичного права, определить, являются ли юридические лица субъектами бюджетного права по действующему законодательству Российской Федерации и правильно ли избран в этой связи подход законодателя с точки зрения доктрины.

Ключевыми понятиями в рамках темы данного исследования являются «юридические лица» и «субъекты бюджетного права». Понятие юридического лица, виды и организационно-правовые формы юридических лиц, основы их частноправового статуса закрепляются в ГК РФ³. Это дает нам основания говорить, что «юридическое лицо» — гражданско-правовая категория. Проблеме юридических лиц посвящено множество научных изысканий, прежде всего цивилистов. Мы не будем вступать в какие-либо дискуссии в этой части, а воспользуемся гражданским законодательством РФ, исследуя юридические лица в контексте их бюджетной правосубъектности.

В науке финансового права⁴ под субъектом бюджетного права принято понимать лицо, обладающее бюджетной правосубъектностью,

то есть лицо, являющееся носителем бюджетных прав и обязанностей в сфере образования, распределения и использования бюджетных средств. Проблемным вопросом является вопрос состава и видов субъектов бюджетного права.

Традиционно в науке финансового права к субъектам бюджетного права относят публично-правовые образования — Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, а также органы государственной власти и местного самоуправления. Причем последние обычно классифицируются в качестве разновидности коллективных субъектов бюджетного права. Здесь ученые единодушны.

Что касается включения или невключения в состав коллективных субъектов бюджетного права юридических лиц, хозяйствующих субъектов⁵, то этот вопрос является дискуссионным. Обобщая высказанные исследователями точки зрения, можно выделить три подхода.

Первый — самый широкий. Согласно ему в состав субъектов бюджетного права включаются любые юридические лица (хозяйствующие субъекты)⁶. Авторы, придерживающиеся этой точки зрения, как правило, обосновывают свою позицию ссылками на положения БК РФ⁷, пред-

Новосибирск : Наука, 2005. 421 с. ; *Древаль Л. Н.* Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Юриспруденция, 2008. 288 с. ; *Кудряшова Е. В.* Лекции по бюджетному праву : учебное пособие. М. : Финансовая академия, 2010. 132 с. ; *Комягин Д. Л.* Бюджетное право : учебник для вузов. М. : Изд. дом ВШЭ, 2017. 590 с.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Здесь надо учитывать, что бюджетное право — это подотрасль финансового права.

⁵ Следует обратить внимание, что термин «юридическое лицо» закреплен и определен в гражданском законодательстве РФ (ст. 48 ГК РФ). Что касается термина «хозяйствующие субъекты», то этот термин часто используется специалистами, в том числе по финансовому, бюджетному праву, но не имеет законодательного определения. Зачастую в литературе указанные термины используются как равнозначные. В рамках данной статьи понятия юридического лица и хозяйствующего субъекта будут использованы как аналогичные.

⁶ *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учебное пособие. М. : Норма, 2009. С. 114—115 ; *Болтинова О. В.* Бюджетные правоотношения. Субъекты // Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2017. С. 97 ; *Карасева М. В.* Субъекты бюджетного права и бюджетные правоотношения // Финансовое право : учебник / колл. авторов ; под ред. М. В. Карасевой. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Кнорус, 2012. С. 179—181.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

усматривающими предоставление юридическим лицам субсидий из бюджетов (ст. 78, 78.3), бюджетных инвестиций (ст. 69, 80), бюджетных кредитов (ст. 6, 93.2). Так, М. В. Карасева пишет: «Юридические лица являются субъектами бюджетного права в различных случаях. Казенные учреждения относятся к субъектам бюджетного права, так как участвуют в бюджетном процессе на стадии исполнения бюджетов... Прочие юридические лица относятся к субъектам бюджетного права, поскольку являются получателями субсидий, а также иных бюджетных средств»⁸.

Второй подход — ограниченный — заключается в том, что субъектами бюджетного права являются не все юридические лица (хозяйствующие субъекты), а только государственные (муниципальные) юридические лица⁹ и (или) те, которые отнесены БК РФ к участникам бюджетного процесса, и (или) обслуживают бюджетные счета (кредитные учреждения)¹⁰. Так, например, А. Г. Пауль, исследуя вопрос о субъектах бюджетного права, приходит к выводу: «Таким образом, из анализа отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования, следует, что в настоящее время теоретические положения, а также действующее российское бюджетное законодательство свидетельствуют о включении в состав субъектов бюджетного права исключительно публично-правовых образований, государственных (муниципальных) органов и казенных учреждений. Физические лица и организации (за исключением казенных учреждений) из субъектов бюджетного права исключены»¹¹.

И третий подход — самый узкий, заключается в том, что субъектами бюджетного права юридические лица (хозяйствующие субъекты) не являются¹². Это классический подход, сфор-

мированный в науке финансового права советского периода. Известный советский ученый М. И. Пискотин отмечал: «Бюджетное право охватывает лишь нормы, устанавливающие направления бюджетных расходов, их разграничение между различными звеньями бюджетной системы, отнесение финансирования тех или иных расходов и мероприятий на государственный бюджет. Регулирование же непосредственного использования бюджетных ассигнований входит в сферу других правовых институтов»¹³.

Мы полностью разделяем эту позицию М. И. Пискотина. Использование бюджетных ассигнований, в том числе в случаях предоставления бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов и субсидий из бюджетов, регулируется не бюджетным правом, а финансово-правовым институтом «правовое регулирование публичных расходов». Поэтому полагаем, что юридические лица — получатели бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и субсидий из бюджетов, являясь субъектами финансового права, в то же время не являются субъектами бюджетного права. Однако, на наш взгляд, третий подход не вполне согласуется с реалиями сегодняшнего дня и состоянием правового регулирования в бюджетной сфере. Поэтому отдавая свое предпочтение одному из трех научных подходов к определению состава субъектов бюджетного права, мы бы присоединились ко второму, но с некоторыми оговорками и уточнениями, о которых будет сказано ниже.

Для обоснования своей позиции обратимся к бюджетному законодательству РФ и посмотрим, как законодатель решает вопрос об определении круга субъектов бюджетного права и насколько законодательные установления соответствуют теории бюджетного права.

⁸ Карасева М. В. Указ. соч. С. 180.

⁹ Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография. М. : РПА МЮ РФ, 2004. С. 9—10.

¹⁰ Омелехина Н. В. Бюджетное право Российской Федерации : учебное пособие. Новосибирск: Наука, 2005. С. 61—64.

¹¹ Пауль А. Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. 2013. № 6. С. 14—17.

¹² Химичева Н. И. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юрист, 1996. С. 106 ; Пискотин М. И. Указ. соч. С. 40—52.

¹³ Пискотин М. И. Указ. соч. С. 51.

Следует отметить, что в бюджетном законодательстве РФ отсутствуют понятия субъекта бюджетного права и субъекта бюджетного правоотношения: законодатель не определяет и не раскрывает их, эти понятия носят теоретический характер. В статье 152 БК РФ лишь перечисляются участники бюджетного процесса, но не раскрывается содержание самого понятия «участники бюджетного процесса».

Здесь уместно сказать о соотношении понятий «субъект бюджетного права» и «субъект бюджетного правоотношения». Субъект бюджетного права — это лицо, которое потенциально может стать участником бюджетного правоотношения. Субъект бюджетного правоотношения — это лицо, участвующее в конкретном бюджетном правоотношении, реализующее свои права и обязанности. По сути, участники бюджетного процесса, перечисленные законодателем в ст. 152 БК РФ, — это и есть субъекты бюджетных правоотношений, а точнее — бюджетно-процессуальных правоотношений. Но помимо процессуальных бюджетных правоотношений существуют и материальные бюджетные правоотношения, основой которых выступает право публично-правовых образований на собственный бюджет, на получение бюджетных доходов и осуществление расходов из бюджетов.

Для нас в рамках заявленной темы интерес представляют именно процессуальные бюджетные отношения и, соответственно, субъекты этих отношений, поскольку правом на бюджет публично-территориального образования, его доходы и расходы, юридические лица (хозяйствующие субъекты) не обладают: их участие в формировании доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации опосредуется нормами налогового права и института «правовое регулирование доходов бюджетов»; а участие юридических лиц в расходах бюджетов опосредуется, как мы указали выше,

институтом «правовое регулирование публичных расходов».

Из анализа положений ст. 152 БК РФ следует, что участниками бюджетного процесса являются органы государственной власти и местного самоуправления, что вполне согласуется с устоявшимися теоретическими подходами в бюджетном праве о них как о коллективных субъектах. Но здесь вопрос заключается в другом: дело в том, что некоторые из органов государственной власти и местного самоуправления являются юридическими лицами, но не все. Почему, как это можно определить и чем это регулируется?

Сложность при ответе на поставленные вопросы состоит в следующем: понятие и виды юридических лиц содержатся в ГК РФ (ст. 48, ст. 50, параграфы 2, 6), однако среди юридических лиц (как коммерческих, так и некоммерческих), перечисленных в ГК РФ, органы государственной власти и местного самоуправления не указаны. Нормативных правовых актов общего, межотраслевого характера, где бы содержались ответы на поставленные выше вопросы, также не имеется.

Практика идет по такому пути: органы государственной власти и местного самоуправления наделяются правами юридического лица в силу прямого указания на это в отдельных нормативных правовых актах, устанавливающих их правовой статус. Например, Министерство финансов РФ, являясь субъектом бюджетного права как участник бюджетного процесса, является юридическим лицом в силу прямого указания на это в п. 12 Положения о нем¹⁴. Контрольно-счетные органы, например Счетная палата РФ, Контрольно-счетная палата города Москвы, являясь участниками бюджетного процесса, тоже наделены правами юридического лица¹⁵. Или, например, главные распорядители бюджетных средств, такие как Верховный Суд РФ, Федеральное агентство по рыбо-

¹⁴ Положение о Министерстве финансов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Ч. 4 ст. 2 // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649; Закон города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы». Ч. 3 ст. 1 // Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9. Ст. 229.

ловству¹⁶, обладают статусом юридического лица и т.д.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» статусом юридического лица наделены следующие субъекты: лица, замещающие муниципальные должности; территориальное общественное самоуправление (ч. 5 ст. 27), представительные органы местного самоуправления (ч. 9 ст. 35); местная администрация (ст. 37). В литературе приводятся такие примеры юридических лиц — органов власти: главные управления министерств и ведомств, аппараты государственных органов власти (например, Аппарат Президента РФ, Аппарат Государственной Думы, Аппарат Общественной палаты), военкоматы, райотделы полиции, отделы местной администрации¹⁷. А вот, например, Государственная Дума, Федеральное Собрание, Правительство РФ, являясь участниками бюджетного процесса в силу прямого указания в ст. 152 БК РФ и, соответственно, субъектами бюджетного права, не являются юридическими лицами, так как это прямо не предусмотрено законом.

Отсюда следует вывод: если орган государственной власти или местного самоуправления наделен статусом юридического лица, то такое юридическое лицо является субъектом бюджетного права. Поэтому в качестве первой разновидности юридических лиц — субъектов бюджетного права мы бы назвали органы государственной власти и местного самоуправления, если они наделены статусом юридического лица нормативным правовым актом, устанавливающим их правовой статус.

Анализируем далее положения ст. 152 БК РФ, перечисляющей участников бюджетного процесса. Если из перечня участников бюджетного процесса исключить субъектов, которые не являются юридическими лицами, а именно — Президента РФ; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; глав муни-

ципальных образований; органы управления государственными внебюджетными фондами, а также исключить уже названную нами группу участников — органы государственной власти и местного самоуправления, то остаются следующие участники бюджетного процесса:

- Центральный банк Российской Федерации (далее — ЦБ РФ), который выделен законодателем в отдельную группу участников бюджетного процесса, а также является главным администратором (администратором) доходов бюджетов;
- наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения как главный распорядитель бюджетных средств (ст. 6 БК РФ);
- казенное учреждение как распорядитель бюджетных средств, администратор доходов бюджета и получатель бюджетных средств (ст. 6 БК РФ).

Являются ли эти участники бюджетного процесса юридическими лицами? БК РФ не дает ответ на поставленный вопрос. В БК РФ при перечислении участников бюджетного процесса термин «юридическое лицо» вообще не используется. Поэтому необходимо обратиться к иным нормативным правовым актам.

Так, в силу прямого указания ст. 1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» ЦБ РФ является юридическим лицом.

Учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения являются юридическими лицами, что прямо следует из ст. 50 «Коммерческие и некоммерческие организации» ГК РФ и параграфа 7.2 «Некоммерческие унитарные организации. Учреждения» ГК РФ. Однако участниками бюджетного процесса являются не все учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения, а только наиболее значимые, которым непосредственно из бюджета предоставляются денежные средства. В качестве примеров таких учреждений на уровне Россий-

¹⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации». Ст. 21 // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550; Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утв. постановлением Правительства РФ от 11.06.2008 № 444. П. 12 // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.

¹⁷ См. подробнее: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.

ской Федерации можно назвать федеральные государственные бюджетные образовательные учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», «Санкт-Петербургский государственный университет», федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный академический Большой театр России», которые, являясь юридическими лицами, одновременно являются главными распорядителями средств федерального бюджета¹⁸ и, следовательно, субъектами бюджетного права.

И наконец, казенное учреждение. Казенные учреждения являются разновидностью государственных (муниципальных) учреждений, что следует из ст. 123.22 ГК РФ. В свою очередь, государственные (муниципальные) учреждения, как мы определили выше, являются юридическими лицами. Соответственно, казенные учреждения участвуют в бюджетном процессе, будучи юридическими лицами. Отметим, что в научной литературе относительно идентификации казенных учреждений в качестве субъектов бюджетного права дискуссии не наблюдается; ученые в этом вопросе единодушны: казенное учреждение, будучи юридическим лицом, является субъектом бюджетного права.

Из сказанного следует вывод: юридическими лицами — субъектами бюджетного права являются ЦБ РФ, казенные учреждения и отдельные государственные (муниципальные) учреждения, являющиеся главными распорядителями доходов бюджетов.

Юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, но использующие бюджетные средства, находятся в поле зрения финансовых органов государства. Так, Министерством финансов РФ (далее — Минфин России) в силу ч. 5 ст. 152 и ст. 165 БК РФ ведется реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.

Коротко хотелось бы остановиться на этом вопросе, так как он представляет определенный

научный интерес с точки зрения классификации субъектов финансового и бюджетного права и используемой терминологии.

Приказом Минфина России от 23.12.2014 № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» вводится в оборот новый термин — «неучастник бюджетного процесса» — и дается классификация субъектов по критерию «участники и неучастники» бюджетного процесса. Так, в Сводный реестр включается информация и документы о следующих организациях:

- 1) об участниках бюджетного процесса, перечень которых содержится в ст. 152 БК РФ;
- 2) о неучастниках бюджетного процесса:
 - 2.1) о государственных (муниципальных) автономных и бюджетных учреждениях; государственных корпорациях и государственных компаниях; государственных (муниципальных) унитарных предприятиях. Мы бы назвали эту группу субъектов неучастниками бюджетного процесса первого уровня;
 - 2.2) об иных неучастниках, за исключением вышеперечисленных, получающих субсидии, бюджетные инвестиции из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся исполнителями по государственным (муниципальным) контрактам и открывающих лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), то есть иные неучастники бюджетного процесса. Мы бы их назвали неучастниками бюджетного процесса второго уровня;
 - 2.3) об иных неучастниках бюджетного процесса, заключивших контракты, договоры, соглашения в рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов (договоров, соглашений)

¹⁸ См.: Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Приложение 9 «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2017 год» // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. I—V). Ст. 7464.

и открывающих лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть иные юридические лица. Мы бы их назвали неучастниками бюджетного процесса третьего уровня.

Сформулируем следующий вывод: все юридические лица, за исключением участников бюджетного процесса (органов власти, наделенных правами юридического лица; ЦБ РФ; казенных учреждений; наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, являющихся главными распорядителями бюджетных средств), не являются участниками бюджетного процесса и субъектами бюджетного права соответственно.

Таким образом, по действующему бюджетному законодательству РФ, государственные (муниципальные) автономные и бюджетные учреждения, государственные корпорации, государственные компании, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, а также юридические лица — получатели бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и субсидий из бюджета, в отношении которых в научной литературе чаще всего возникает спор по поводу отнесения или неотнесения их к субъектам бюджетного права, участниками бюджетного процесса и, соответственно, субъектами бюджетного права не являются. Данные законодательные положения вполне соответствуют теории бюджетного права в части определения границ бюджетно-правового регулирования, сформулированных еще М. И. Пискотиным, согласно которым, как уже указывалось выше, регулирование непосредственного использования бюджетных ассигнований входит в сферу других правовых институтов.

Если внимательно изучить, какие юридические лица участвуют в бюджетном процессе и являются субъектами бюджетного права, то можно отметить их публично-правовую природу: они преследуют общественно значимые, а не частные цели, реализуют публичный, а не частный интерес. Эти признаки характеризуют их как юридических лиц публичного права¹⁹.

Теория юридических лиц публичного права — это новая теоретическая концепция; в нашем государстве не имеется ее законодательного оформления, как нет и общего теоретического межотраслевого определения. Но потребность в исследовании этого вопроса имеется даже, как мы выяснили, с позиции темы нашего исследования.

Наиболее полно в российской современной науке теория юридического лица публичного права изложена в одноименной монографии В. Е. Чиркина²⁰, в которой сформулировано понятие юридического лица публичного права и несколько принципиальных выводов; с некоторыми из них можно согласиться, какие-то являются спорными, но научный интерес в любом случае представляют.

Теория юридических лиц публичного права очень хорошо «ложится» на проблематику субъектов бюджетного права и решает если не все, то многие дискуссионные вопросы по этому поводу, поскольку субъектами бюджетного права, по нашему мнению, являются именно юридические лица публичного права. В принципе, в действующем бюджетном законодательстве РФ такой подход и прослеживается: БК РФ по общему правилу не относит юридические лица частного права к участникам бюджетного процесса, следовательно, юридические лица частного права субъектами бюджетного права не являются. В этом направлении открывается широкий простор для исследователей, так как нужно разработать теорию юридических лиц

¹⁹ Мы разделяем позицию Н. В. Васильевой, которая относит к признакам публичности наличие публичного интереса, целенаправленность на осуществление публичных функций в экономической, политической, социальной, культурной и иных сферах, императивный метод правового регулирования. См. подробнее: *Васильева Н. В.* Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 22.

²⁰ *Чиркин В. Е.* Указ. соч.

публичного права применительно к финансовому, бюджетному праву и разобраться в ряде сложных вопросов, например: а надо ли вообще органы власти наделять правами юридического лица?

Применение теории юридического лица публичного права позволит сформулировать общетеоретические подходы к определению субъектного состава в бюджетных правоотно-

шениях. Доктринальные основы должны быть неизменны, чтобы законодателю было легче встраиваться в обоснованную теоретическую концепцию. Теоретически выверенный, концептуально обоснованный закон, единство понятийно-категориального аппарата, согласованность правовых институтов, в том числе межотраслевых, — все это основа стабильности и эффективности законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтинова О. В. Бюджетное право : учебное пособие. — М. : Норма, 2009. — 287 с.
2. Васильева Н. В. Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 46 с.
3. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Юриспруденция, 2008. — 288 с.
4. Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебник для вузов. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 590 с.
5. Кудряшова Е. В. Лекции по бюджетному праву : учебное пособие. — М. : Финансовая академия, 2010. — 132 с.
6. Омелехина Н. В. Бюджетное право Российской Федерации : учеб. пособие. — Новосибирск : Наука, 2005. — 421 с.
7. Пауль А. Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. — 2013. — № 6. — С. 14—17.
8. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. — М. : Юрид. лит., 1971. — 312 с.
9. Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография. — М. : РПА МЮ РФ, 2004. — 147 с.
10. Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. — 2004. — № 1. — С. 33—37.
11. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2017. — 536 с.
12. Финансовое право : учебник / колл. авторов ; под ред. М. В. Карасевой. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Кнорус, 2012. — 369 с.
13. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М. : Юрист, 1996. — 400 с.
14. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. — 222 с.
15. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. — М. : Норма, 2007. — 352 с.

Материал поступил в редакцию 23 ноября 2017 г.

LEGAL ENTITIES AS SUBJECTS OF BUDGETARY LAW: PROBLEMS OF LEGAL IDENTIFICATION

LEDNEVA Yulia Viktorovna — PhD in Law, Associate Professor, Senior Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation
ulivik@yandex.ru
117218, Russia, Moscow, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, d. 34

Abstract. *Analyzing the current budgetary and civil legislation of the Russian Federation and relying on the provisions of the doctrine of budgetary law and the theory of the legal entity of public law, the author comes to the conclusion that, as a general rule, legal entities are not subjects of budgetary law, but in certain cases, in compliance with the RF Budget Code and other regulatory legal acts, they can be participants of the budgetary process and, accordingly, subjects of the budget law. The author justifies that at present the following legal entities are participating in the budgetary process and, accordingly, are constituting subjects of monetary law: 1) bodies of state power and local self-government endowed with the status of a legal entity; 2) government agencies; 3) the Bank of Russia; 4) most significant institutions of science, education, culture and health that are the main administrators of budgetary funds.*

Keywords: *Budget, budgetary law, budgetary process, subject of budgetary law, budget legal relationship, participants in the budgetary process, non-participants in the budgetary process, legal entity, public authority, public institution, legal entity of public law.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boltinova O. V. Byudzhethnoe pravo : uchebnoe posobie. — M. : Norma, 2009. — 287 s.
2. Vasil'eva N. V. Finansovo-pravovoe regulirovanie publichnykh dokhodov v Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2017. — 46 s.
3. Dreval' L. N. Sub"ekty rossiyskogo finansovogo prava / pod red. E. Yu. Grachevoy. — M. : Yurisprudentsiya, 2008. — 288 s.
4. Komyagin D. L. Byudzhethnoe pravo : uchebnik dlya vuzov. — M. : Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2017. — 590 s.
5. Kudryashova E. V. Lektsii po byudzhethnomu pravu : uchebnoe posobie. — M. : Finansovaya akademiya, 2010. — 132 s.
6. Omelekhina N. V. Byudzhethnoe pravo Rossiyskoy Federatsii : ucheb. posobie. — Novosibirsk : Nauka, 2005. — 421 s.
7. Paul' A. G. K voprosu o sub"ektakh byudzhethnogo prava // Finansovoe pravo. — 2013. — № 6. — S. 14—17.
8. Piskotin M. I. Sovetskoe byudzhethnoe pravo. — M. : Yuridicheskaya literatura, 1971. — 312 s.
9. Povetkina N. A. Rossiyskaya Federatsiya kak sub"ekt byudzhethnogo prava : monografiya. — M. : RPA MYU RF, 2004. — 147 s.
10. Povetkina N. A. Sovremennaya kontseptsiya sub"ektov byudzhethnogo prava // Finansovoe pravo. — 2004. — № 1. — S. 33—37.
11. Finansovoe pravo : uchebnik dlya bakalavrov / otv. red. E. Yu. Gracheva. — M. : Prospekt, 2017. — 536 s.
12. Finansovoe pravo : uchebnik / koll. avtorov ; pod red. M. V. Karasevoy. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : Knorus, 2012. — 369 s.
13. Finansovoe pravo : uchebnik / pod red. O. N. Gorbunovoy. — M. : Yurist", 1996. — 400 s.
14. Khimicheva N. I. Sub"ekty sovetskogo byudzhethnogo prava. — Saratov : Izd-vo Saratov. un-ta, 1979. — 222 s.
15. Chirkin V. E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. — M. : Norma, 2007. — 352 s.