

Т.Д. БРАТКО

серия наука

**ПРИНЦИП
САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
БЮДЖЕТОВ
В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ
ИМУЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ**

Татьяна Братко

**Принцип самостоятельности
бюджетов в механизме
защиты имущественных
интересов публично-
правовых образований**

«Юстицинформ»

2018

УДК 347.73
ББК 67.402

Братко Т. Д.

Принцип самостоятельности бюджетов в механизме защиты
имущественных интересов публично-правовых образований
/ Т. Д. Братко — «Юстицинформ», 2018

ISBN 978-5-7205-1401-3

Настоящая книга посвящена исследованию правовых проблем, касающихся действия принципа самостоятельности бюджетов в механизме защиты имущественных интересов публично-правовых образований. Представленные автором научные и практические выводы основаны на анализе обширной законодательной и правоприменительной практики, обобщении отечественного и зарубежного (в частности, германского, швейцарского, английского, американского, канадского, южноафриканского) опыта в сферах обеспечения реализации финансово-правовых принципов и защиты публичных имущественных интересов. Книга предназначена для практикующих юристов, студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для других читателей, которые интересуются юриспруденцией.

УДК 347.73
ББК 67.402

ISBN 978-5-7205-1401-3

© Братко Т. Д., 2018
© Юстицинформ, 2018

Содержание

Введение	6
Глава I	9
§ 1.1. Принцип самостоятельности бюджетов как бюджетно- правовая норма и основа для возникновения правоотношений	10
Общетеоретическая характеристика принципа самостоятельности бюджетов	10
Способы реализации принципа самостоятельности бюджетов	17
Формы реализации принципа самостоятельности бюджетов	25
Из всего вышесказанного следует ряд выводов	30
§ 1.2. Место принципа самостоятельности бюджетов в общей иерархии правовых норм	31
Конституционно-правовые начала принципа самостоятельности бюджетов	34
Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства российской бюджетной системы	40
На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы	46
Глава II	48
§ 2.1. Понятие реализации принципа самостоятельности бюджетов при расходовании бюджетных средств и формировании бюджетных доходов	48
Нормативное содержание самостоятельности публично- правового образования в сфере расходования бюджетных средств	49
Нормативное содержание самостоятельности публично- правового образования в сфере формирования бюджетных доходов	55
Англо-американский подход к защите публичных имущественных интересов	58
Защита публичных имущественных интересов в РФ на основе принципа самостоятельности бюджетов	67
С учетом изложенного можно сформулировать следующие выводы	71
§ 2.2. Основные проблемы реализации принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении бюджетных расходов	72
Ограничения самостоятельности публично-правового образования в вопросах расходования бюджетных средств	72
Расходные обязательства в отношениях по финансированию переданных полномочий	78
Формы защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств	84
Конец ознакомительного фрагмента.	88

Т.Д. Братко
Принцип самостоятельности
бюджетов в механизме защиты
имущественных интересов
публично-правовых образований

T.D. BRATKO

THE FISCAL AUTONOMY PRINCIPLE IN THE PROTECTION MECHANISM OF
PUBLIC PROPERTY INTEREST

Moscow

YUSTITSINFORM

2018

Bratko T.D.

The Fiscal Autonomy Principle in the Protection Mechanism of Public Property Interest /
T.D. Bratko. —M.: Yustitsinform, 2018. – 488 p.

This book surveys legal problems referring to realization of the fiscal autonomy principle in the protection mechanism of public property interest (property interest of national or subnational government). The author provides a focused analysis of that key issue in view of many legal rules and large amount of case law as well as other Russian and foreign (German, Swiss, English, American, Canadian, South African etc.) experiences related to the field of implementing budgetary law principles and protecting public property interest.

This book is intended for practicing lawyers, students, graduate students, academic staff in law schools and faculties or anyone else interested in jurisprudence.

Keywords: fiscal (budgetary) autonomy, abuse of fiscal powers, tax reliefs (exemptions), cash subsidies to producers of goods and services, protection of fiscal rights, taxpayer standing, general legal relations, realization of budgetary law principles, fiscal federalism, underfunded mandates.

© LLC «Yustitsinform», 2018

Введение

Принцип самостоятельности бюджетов, будучи одним из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации (далее – РФ), направлен на регулирование экономических отношений, складывающихся в процессе распределения публичных финансовых ресурсов. Очевидно, что невозможность его полноценной реализации создает известные препятствия для осуществления предписаний иных правовых принципов и норм.

Более того, принцип самостоятельности бюджетов гарантирует децентрализацию публичной финансовой деятельности. Поскольку названный принцип регламентирует вопросы финансового обеспечения задач и функций публичной власти на разных уровнях ее территориальной организации, нарушения этого принципа негативно влияют на функционирование российской системы публичного управления в целом.

Важно учитывать, что необходимая и достаточная степень децентрализации публичной финансовой деятельности всегда вызывала споры не только в России, но и за рубежом. Степень децентрализации публичной финансовой деятельности зависит в числе прочего от характера ограничений основных фискальных прав (права на бюджетные доходы и права на расходование бюджетных средств) публично-правовых образований, входящих в состав государства с несколькими уровнями территориальной организации публичной власти. В России эти права закреплены принципом самостоятельности бюджетов. Между тем ограничения основных фискальных прав, как и российская нормативная модель финансовой самостоятельности публично-правовых образований, никогда не были предметом детального исследования отечественных правоведов.

На сегодняшний день именно с нарушением основных фискальных прав публично-правовых образований связано большинство отступлений от принципа самостоятельности бюджетов. Если еще учесть, что способы защиты фискальных прав не закреплены в законодательстве непосредственно (и в случае нарушения фискальных прав не могут применяться способы защиты субъективных прав, имеющих иную юридическую природу), то перед нами встает серьезнейший вопрос: как, опираясь на принцип самостоятельности бюджетов, обеспечить соблюдение имущественных интересов всякого публично-правового образования, входящего в состав государства с несколькими уровнями территориальной организации публичной власти?

Принцип самостоятельности бюджетов достаточно часто упоминается в различных правовых актах. И хотя Бюджетный кодекс РФ¹ (далее – БК РФ) раскрывает содержание этого принципа, единого подхода к его пониманию не сложилось ни в науке, ни в юридической практике. Весьма непоследовательный характер носит деятельность органов публичной власти (как правотворческих, так и правоприменительных) по реализации принципа самостоятельности бюджетов. Во многих случаях нормы законодательства не развивают и не конкретизируют названный принцип, а противоречат ему. По-разному разрешаются судами дела, связанные с бюджетными спорами: нередко в судебной практике имеет место фактическое отрицание принципа самостоятельности бюджетов.

При таких обстоятельствах существенное значение приобретает выявление действительного содержания принципа самостоятельности бюджетов, доктринальная оценка его реализации в правовой системе РФ и разработка новых теоретических подходов к осуществлению принципа самостоятельности бюджетов (тем более что в российской науке бюджет-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823. (в ред. от 28 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного и налогового права соответствующим вопросам до настоящего времени не уделялось должное внимание).

Настоящая работа является первым исследованием, которое посвящено определению, рассмотрению и решению основных правовых проблем, касающихся действия принципа самостоятельности бюджетов в механизме защиты имущественных интересов публично-правовых образований. На основании проведенного нами исследования:

- предложена новая научная концепция реализации принципа самостоятельности бюджетов;
- разработана новая идея о пределах осуществления основных фискальных прав всякого публично-правового образования (права на бюджетные доходы и права на расходование бюджетных средств);
- представлен новый – позволивший выявить ранее не исследованные аспекты взаимозаменяемости налоговых льгот и субсидий производителям товаров (работ, услуг) – научный подход к оценке мер, принимаемых публично-правовыми образованиями в сферах формирования бюджетных доходов и расходования бюджетных средств;
- введены новые понятия «фискальный вред» и «злоупотребление фискальным правом»;
- предложено новое обоснование разграничения расходных обязательств публично-правовых образований в отношениях по финансированию переданных полномочий;
- создан новый подход к определению надлежащих – публично-правовых (отличающихся от применяемых на практике частноправовых) – способов защиты права на бюджетные доходы и права на расходование бюджетных средств;
- обоснована новая научная идея о допустимой форме межбюджетных трансфертов, предоставляемых для компенсации фискального вреда (в виде снижения бюджетных доходов или увеличения бюджетных расходов), причиненного одним публично-правовым образованием другому;
- разработаны новые научные идеи о надлежащих способах защиты основных фискальных прав публично-правовых образований и о допустимой форме межбюджетных трансфертов, предоставляемых для компенсации фискального вреда;
- дана новая оценка российской нормативной модели финансовой самостоятельности публично-правовых образований;
- выявлена возможность применения в России ранее не изученных отечественными исследователями научных представлений о самостоятельности бюджетов, выработанных за рубежом, а также зарубежного опыта нормативного регулирования и правовых позиций зарубежных судов по вопросам обеспечения финансовой самостоятельности публично-правовых образований.

Результаты нашего исследования могут быть использованы:

- в ходе подготовки предложений по изменению бюджетного и налогового законодательства;
- в качестве основы для выработки правовых позиций судов по бюджетным и налоговым делам;
- при проведении научных исследований, направленных на развитие теории бюджетного и налогового права;
- в учебном процессе по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое право», «Конституционное право».

Настоящая книга содержит: введение, две главы (включающие пять параграфов), заключение, словарь терминов, список использованных источников (нормативно-правовых актов и иных официальных документов, материалов судебной практики, специальной литературы, интернет-ресурсов), приложения, алфавитно-предметный указатель.

Первая глава «Принцип самостоятельности бюджетов в системе норм бюджетного права» состоит из двух параграфов. В параграфе 1.1 «Принцип самостоятельности бюджетов как бюджетно-правовая норма и основа для возникновения правоотношений» мы исследуем наиболее важные нормативно-регулятивные свойства принципа самостоятельности бюджетов. Параграф 1.2 «Конституционно-правовые начала принципа самостоятельности бюджетов» посвящен анализу конституционных основ принципа самостоятельности бюджетов и выявлению места принципа самостоятельности бюджетов в общей иерархии правовых норм, а также исследованию соотношения между принципом самостоятельности бюджетов и принципом единства российской бюджетной системы.

Вторая глава «Реализация принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении расходов и формировании доходов бюджетов бюджетной системы» содержит три параграфа.

В параграфе 2.1 «Понятие реализации принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении расходов и формировании доходов бюджетов» раскрыто содержание названного понятия, обозначены исторические тенденции развития законодательства, закрепляющего гарантии самостоятельности публично-правовых образований в сферах расходования бюджетных средств и формирования бюджетных доходов, рассмотрен вопрос о характере фискальных прав и обязанностей, установленных принципом самостоятельности бюджетов, а также вопрос о возможностях налогоплательщиков в судебном порядке защищать публичные имущественные интересы – требовать обеспечения реализации принципа самостоятельности бюджетов.

В параграфе 2.2 (его название – «Основные проблемы реализации принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении бюджетных расходов») мы исследуем ограничения предусмотренного принципом самостоятельности бюджетов права всякого публично-правового образования на расходование бюджетных средств, рассматриваем теоретические и практические аспекты обеспечения самостоятельности публично-правовых образований в вопросах осуществления бюджетных расходов, находим надлежащие формы, способы и средства защиты права на расходование бюджетных средств.

В параграфе 2.3 «Основные проблемы реализации принципа самостоятельности бюджетов при формировании бюджетных доходов» рассматриваются ограничения закрепленного принципом самостоятельности бюджетов права всякого публично-правового образования на бюджетные доходы, выявляются различные затруднения при осуществлении принципа самостоятельности бюджетов в области налогообложения, определяются формы, способы и средства защиты права на бюджетные доходы.

В заключении книги изложены итоги проведенного исследования и дальнейшие перспективы исследования правовых проблем, связанных с действием принципа самостоятельности бюджетов в механизме защиты имущественных интересов публично-правовых образований.

Глава I

Принцип самостоятельности бюджетов в системе норм бюджетного права

Настоящая книга посвящена изучению проблем действия принципа самостоятельности бюджетов в механизме защиты имущественных интересов публично-правовых образований. Причем под *механизмом защиты имущественных интересов публично-правовых образований* для целей нашего исследования подразумевается система элементов (правовых средств), предназначенная обеспечивать предупреждение нарушений, а также восстановление уже нарушенных субъективных прав и юридических интересов публично-правовых образований в сфере имущественных отношений (то есть в области отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением материальными благами). Защита субъективных прав и юридических интересов предполагает создание необходимых условий для их реализации и прежде всего – установление соответствующего правового режима. В связи с этим элементы механизма защиты не могут не обнаруживать сходство с элементами механизма правового регулирования².

Такой подход позволяет выделить следующие основные элементы механизма защиты имущественных интересов публично-правовых образований:

1) правовые нормы, направленные на защиту имущественных интересов публично-правовых образований, в частности:

- принципы бюджетной системы РФ (ст. 28 БК РФ), включая принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ);
- нормы о финансовом выравнивании;
- нормы, предусматривающие формы, способы и средства защиты субъективных прав публично-правовых образований в имущественной сфере.

2) правовые отношения, возникающие на основе упомянутых правовых норм (в том числе на основе принципа самостоятельности бюджетов);

3) реализация указанных правовых норм (в частности, принципа самостоятельности бюджетов).

Избранный нами подход к пониманию механизма защиты имущественных интересов публично-правовых образований обуславливает общую логику и структуру исследования. В первой главе настоящей работы рассматриваются особенности принципа самостоятельности бюджетов как бюджетно-правовой нормы и характерные черты возникающих на его основе правовых отношений, во второй главе – отдельные проблемы реализации (осуществления) этого принципа.

² Подробнее об элементах (звеньях) механизма правового регулирования см.: Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 156–158.

§ 1.1. Принцип самостоятельности бюджетов как бюджетно-правовая норма и основа для возникновения правоотношений

Общетеоретическая характеристика принципа самостоятельности бюджетов

Термин «принцип» происходит от латинского слова «*princīps*», которое переводится как «основа, начало»³. С точки зрения философии, понятие «принцип» тождественно понятию «основание», под которым подразумевают то, что лежит в основе некой совокупности фактов или знаний⁴. В логике принцип рассматривается как «центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован»⁵.

В ранней античной философии под принципом понимали «выражение необходимости или закона явлений»⁶. Поиски принципов – первоначал, основ бытия – характерны для всей истории философии. Нередко принцип бытия после его формулирования начинали расценивать и как исходный пункт объяснения. Это привело к различению принципов бытия (*prīncīpia essendi*) и принципов познания, или идеальных принципов (*prīncīpia cognoscendi*). В результате широкой трактовки принципов как начал познания «под принципами стали понимать вообще всякое основание, из которого следует исходить и которым нужно руководствоваться в деятельности»⁷. К примеру, принцип действия (максиму) определяют как этическую норму, характеризующую отношения людей в обществе⁸ или «всеобщее жизненное правило, субъективный принцип воли»⁹. В философии Канта принципом является основополагающая этическая норма, которая может быть или субъективной (максимой, направляющей волю отдельных индивидов), или объективной (законом, значимым для воли каждого разумного существа)¹⁰.

В настоящее время принципами не принято называть онтологические начала. Их в большинстве случаев именуют законами. О принципах же говорят применительно к самым разнообразным сферам человеческой деятельности, но при этом сохраняется первоначальный смысловой оттенок термина – «основной, исходный, первый»¹¹. Для юриспруденции характерно использование слова «принцип» именно во втором значении. Под правовыми принципами обычно понимают лежащие в основе правового регулирования исходные нормы, руководящие идеи, а не онтологические начала или законы явлений. Целесообразно

³ Современный словарь иностранных слов / зав. ред. Е. А. Гришина. М.: Русский язык, 1993. С. 490.

⁴ Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 4 «Наука логики» – Сигети / гл. ред. Ф. В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1967. С. 365.

⁵ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М.: Политиздат, 1987. С. 382.

⁶ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М.: Политиздат, 1987. С. 382.

⁷ Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 4 «Наука логики» – Сигети / гл. ред. Ф. В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1967. С. 365.

⁸ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М.: Политиздат, 1987. С. 382.

⁹ Философский энциклопедический словарь / сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 255.

¹⁰ Философский энциклопедический словарь / сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 363.

¹¹ Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 4 «Наука логики» – Сигети / гл. ред. Ф. В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1967. С. 365.

сделать небольшую оговорку: некоторые авторы¹² разграничивают понятия «правовой принцип» и «принцип права». Причем критерии различения используют разные. В настоящем же исследовании термины «принцип права», «правовой принцип», «юридический принцип» используются как синонимы.

В научных работах по юриспруденции неоднократно подчеркивалось, что правовые принципы не тождественны законам социальных явлений – общественным закономерностям, экономическим законам. Последние лишь «в определенной форме преломляются и конкретизируются»¹³ в правовых принципах, но не совпадают с ними. Правовые принципы представляют собой «специфическое юридическое выражение»¹⁴ экономических законов в праве, «являются отражением важнейших сторон общественной жизни и прежде всего объективных закономерностей и тенденций общественного развития»¹⁵. Главное различие экономических законов и правовых принципов состоит в том, что первые – в противоположность вторым – существуют объективно и действуют независимо от воли и сознания людей¹⁶. Создание и реализация права, в том числе его принципов, всецело зависит от деятельности людей. По своей природе правовые принципы субъективны, так как формулируются и осуществляются людьми. Причем «будучи религиозно, мифологически и идеологически нагруженными, <...> принципы права <...> достаточно произвольно трансформируются (редуцируются) в законодательство, иные формы права, правосознание и правопорядок»¹⁷. В то же время принципы права имеют и объективный характер, поскольку отражают общественные закономерности и тенденции развития, обусловлены в конечном счете экономическим строем общества¹⁸, культурными, историческими¹⁹ и иными факторами. Но объективный характер правовых принципов не означает их автоматического утверждения²⁰. Верно и обратное: закрепление того или иного положения в качестве правового принципа далеко не всегда соответствует объективным тенденциям общественного развития (а иногда и противоречит им).

Сказанное в полной мере относится к предусмотренному ст. 31 БК РФ принципу самостоятельности бюджетов – одному из основополагающих принципов российского бюджетного права.

Объективный характер принципа самостоятельности бюджетов состоит в том, что этот принцип:

¹² Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 107–108; Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Институт государства и права АН СССР. М.: Юридическая литература, 1973. С. 106–112; Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. С. 17.

¹³ Шейндлин Б. В. Сущность советского права / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1959. С. 65.

¹⁴ Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / Всесоюзный институт юридических наук. М.: Госюриздат, 1963. С. 138.

¹⁵ Грибанов В. П. Принципы осуществления гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 221.

¹⁶ Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. С. 9–10; Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 9–11; Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М.: Юридическая литература, 1982. С. 10–11.

¹⁷ Честнов И. Л. Постклассическая теория права. М.: Алеф-Пресс, 2012. С. 465.

¹⁸ Сабо И. Социалистическое право. М.: Прогресс, 1964. С. 71–73; Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. С. 9–12; Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 9–11.

¹⁹ Подробнее об этом см.: Честнов И. Л. Постклассическая теория права. М.: Алеф-Пресс, 2012. С. 453–465.

²⁰ Курс международного права в 7 т. Т. 2: Основные принципы международного права / Г. В. Игнатенко [и др.]. М.: Наука, 1989. С. 15.

а) обусловлен экономическими, политическими и другими объективными факторами (к которым относится главным образом политико-территориальное устройство РФ, а, в конечном счете – обширная территория РФ, достаточно высокая общая численность населения, его многонациональный состав и так далее);

б) отражает тенденции развития экономических отношений, складывающихся в РФ как государстве с несколькими уровнями территориальной организации публичной власти (в частности, финансовых отношений между публично-правовыми образованиями в составе РФ).

Именно объективный характер принципа самостоятельности бюджетов позволяет объяснить, почему этот принцип является основополагающим началом российского бюджетного права и отличается большей степенью стабильности по сравнению с другими нормами законодательства.

Принцип самостоятельности бюджетов рассматривается в качестве одного из фундаментальных основ бюджетного права РФ (а не в качестве обыкновенного частного правила), поскольку он призван отражать и закреплять общие тенденции развития отдельных наиболее значимых, базовых экономических отношений в РФ. Законодатель относит принцип самостоятельности бюджетов к принципам бюджетной системы РФ (ст. 28 БК РФ) и прямо указывает на то, что бюджетная система признается основанной «на экономических отношениях и государственном устройстве РФ» (ст. 6 БК РФ). Но раз бюджетная система РФ основана на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, то на них же неизбежно опираются и ее принципы, включая принцип самостоятельности бюджетов. Этот принцип нужен для функционирования бюджетной системы РФ как государства с несколькими уровнями территориальной организации публичной власти. Он обеспечивает всем публично-правовым образованиям в составе РФ финансовые возможности для самостоятельного решения вопросов, отнесенных к их компетенции, и гарантирует необходимый объем бюджетных полномочий (ст. 31 БК РФ).

Стабильность принципа самостоятельности бюджетов predetermined относительно неизменностью тех факторов, которыми он обусловлен. Постоянство общих тенденций развития соответствующих экономических отношений в РФ и неизменность ее политико-территориального устройства являются главными причинами стабильности принципа самостоятельности бюджетов.

Между тем принцип самостоятельности бюджетов имеет и субъективный характер, поскольку он воплощает в своем содержании *субъективные* представления законодателя об объективных тенденциях общественного развития и публичных интересах.

Что же представляет собой принцип самостоятельности бюджетов как правовой принцип? В юриспруденции сложилось два основных подхода к пониманию принципов права:

1) в качестве правовых принципов рассматривают требования к содержанию позитивного права или нормы, стоящие над позитивным правом (в этом толковании они есть «прежде всего идеи»²¹ и могут не выражаться в юридических нормах);

2) правовыми принципами считают отдельные нормы позитивного права, носящие общий характер (стало быть, правовые принципы всегда воплощаются в позитивном праве, составляют часть его структуры).

По нашему мнению, первый подход имеет очевидные недостатки. Если наивно согласиться с неправовым характером отдельных юридических принципов, то придется также признать, что некоторые идеи регулируют общественные отношения наравне с нормами права. Но вывод этот – явно ошибочный. По этой причине идеи правосознания не следует отождествлять с юридическими принципами, которые – в противоположность идеям – все-

²¹ Лившиц Р.З. Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 195.

гда воплощаются в праве, составляют часть его структуры. В этом отношении юридические принципы ничуть не отличаются от других правовых норм и могут рассматриваться как их особая разновидность. Иную позицию отстаивал В. П. Грибанов: «Отождествление правового принципа с нормой права практически равнозначно отрицанию правовых принципов вообще, признанию того, что принципов этих как таковых не существует, а есть только правовые нормы, различающиеся между собой более общим и более конкретным содержанием»²². С подобным мнением сложно согласиться, поскольку более общее содержание не является единственным характерным признаком принципов права. Юридические принципы – в отличие от обычных правовых норм общего характера – имеют приоритет перед любыми более конкретными (специальными) нормами. И это неслучайно. Ведь в правовой системе юридические принципы приобретают значение фундаментальных основ права, его нормативно-руководящих начал. Такое значение в свою очередь обусловлено тем, что принципы права всегда отражают общие тенденции развития отношений, в то время как обычные правовые нормы – только отдельные явления социальной реальности. Поскольку же тенденциям (закономерностям) подчиняются все явления социальной реальности, то и адекватно отражающим эти тенденции (закономерности) юридическим принципам должны подчиняться все обычные правовые нормы, воспроизводящие образы соответствующих видов общественных отношений.

С учетом вышеизложенного более предпочтительным следует признать второй из двух основных подходов к пониманию принципов права. Согласно этому подходу правовыми принципами считаются отдельные нормы позитивного права, носящие общий характер. Например, по мнению С. С. Алексеева, юридические принципы – «это *выраженные в праве* (курсив наш – Т. Б.) исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»²³. Р. Лукич видит в правовых принципах «абстрактные нормы, выведенные из менее абстрактных норм и действующие в случаях, охваченных нормами низшего порядка»²⁴. С точки зрения И. Л. Честнова, юридические принципы представляют собой «исходные начала образов права, форм права и правопорядка»²⁵, которые наряду с материально-правовыми и процессуально-правовыми нормами входят в структуру нормативности права²⁶. Э. Д. Соколова подчеркивает, что принципами финансового права являются только *закрепленные нормами финансового права* основные положения финансовой деятельности государства и муниципальных образований²⁷. Нередко понятия правового принципа и нормы, имеющей широкое содержание, даже используются как синонимы²⁸ (хотя такое словоупотребление и не совсем корректно, поскольку правовой принцип является общей нормой особого рода).

В рамках этого (второго) подхода имеется два направления, которые различно оценивают формы и способы закрепления юридических принципов в позитивном праве:

1) необходимым признаком всякого правового принципа признается его непосредственное законодательное закрепление в качестве фундаментальной основы права;

²² Грибанов В. П. Принципы осуществления гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 216.

²³ Проблемы теории права: в 2 т. Т 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 102.

²⁴ Лукич Р. Методология права / пер. с сербскохорватского В. М. Кулистика; под ред. и с вступ. статьей Д. А. Керимова. М.: Прогресс, 1981. С. 278.

²⁵ Честнов И. Л. Постклассическая теория права. М.: Алеф-Пресс, 2012. С. 456.

²⁶ Честнов И. Л. Постклассическая теория права. М.: Алеф-Пресс, 2012. С. 443.

²⁷ Соколова Э. Д. Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7–8.

²⁸ Словарь международного права / С. Б. Бацанов, Г. К. Ефимов, В. И. Кузнецов [и др.]. М.: Международные отношения, 1986. С. 324.

2) точное выражение правового принципа в общих нормах закона не считается обязательным.

Теории, относящиеся к первому направлению, обычно трактуют юридические принципы как основные, наиболее общие нормы, закрепленные законом в качестве основополагающих начал права²⁹. При этом правовыми принципами не признаются положения, которые непосредственно не сформулированы в законе, а вытекают из ряда норм. Эти теории построены без учета того, что право и закон, строго говоря, не тождественны друг другу. Как справедливо указывал Л. С. Явич, не все основополагающие начала права находят закрепление в законе. И наоборот: сформулированные в законе руководящие положения могут не являться реальными принципами права³⁰. При таких условиях «индикатором действительного наличия того или иного принципа права становятся не столько объективное, сколько субъективное право, юридическая практика, правовые общественные отношения, правопорядок»³¹. В связи с этим необходимо различать принципы законодательства (непосредственно закрепленные в законе руководящие положения, которые могут не иметь реального влияния на общественные отношения) и принципы права (основополагающие начала *действующего* права, воплощенные в правовых нормах и существующем правопорядке). Таким образом, закрепление законом в качестве основополагающего начала права относится к обязательным признакам принципа законодательства, но не принципа права.

Что касается принципа самостоятельности бюджетов, то он предусмотрен ст. 28, 31 БК РФ и, следовательно, является принципом законодательства. Но можно ли его считать принципом права? По нашему мнению, на этот вопрос следует отвечать положительно. Во-первых, принцип самостоятельности бюджетов находит выражение не только в положениях ст. 31 БК РФ, но и в других нормах законодательства (например, ст. 10 БК РФ, устанавливающей трехуровневую структуру бюджетной системы РФ; разд. II и III ч. II БК РФ, определяющих правила формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ). Во-вторых, принцип самостоятельности бюджетов воплощается в российском правопорядке – в частности, применяется³² арбитражными судами и судами общей юрисдикции либо учитывается ими при толковании законов³³. Таким образом, принцип самостоятельности бюджетов – не только принцип законодательства, но и принцип права, поскольку он получает развитие в некоторой совокупности норм действующего права и оказывает влияние на существующий правопорядок.

Как отмечалось выше, теории, относящиеся ко второму течению, не называют непосредственное закрепление в законе обязательным признаком принципа права. Например, с точки зрения Г. Ф. Шершеневича, «под именем юридического принципа понимается общая мысль, направление, вложенное законодателем, сознательно или бессознательно, в целый ряд созданных им норм»³⁴. По мнению Г. Ф. Шершеневича, одни принципы прямо установлены законодателем, другие же могут быть найдены путем обобщения, то есть, выведены из

²⁹ См., например: Якуб М. Л. О понятии принципа уголовного права и уголовного процесса // Правоведение. 1976. № 1. С. 56–64; Пилипенко А. А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление [Электронный ресурс]: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2013. 26 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/01005057693> (дата обращения: 25.01.2017).

³⁰ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 31.

³¹ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 31.

³² См. в Приложении А перечень судебных актов, в которых применен принцип самостоятельности бюджетов.

³³ См. в Приложении Б перечень судебных актов, в которых принцип самостоятельности бюджетов упоминается при толковании законов.

³⁴ Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. С. 15.

норм. В этом отношении «юридический принцип есть результат анализа»³⁵. Похожие мысли высказывал С. Н. Братусь: «...если <...> принципы прямо не сформулированы, они должны быть обнаружены из общего смысла норм. В последнем случае в выявлении и формировании принципов отрасли права большую роль играет практика (административная, судебная, арбитражная) и правовая наука»³⁶. Причем юридические принципы, выведенные из множества норм, носят общеобязательный характер³⁷ и признаются нормами права. В частности, О. В. Смирнов подчеркивал, что «...нормативностью обладают не только принципы, непосредственно сформулированные в определенных статьях закона, но и те, которые такого закрепления не получили»³⁸.

Подобные представления являются достаточно распространенными и в зарубежном правоведении. К примеру, еще во второй половине XIX в. немецкий ученый Р. Иеринг отмечал: «Задача толкования заключается в том, чтобы <...> извлечь из данных отдельных положений лежащий в их основе принцип»³⁹. Современный французский теоретик права Ж.-Л. Бержель под юридическими принципами подразумевает «положения (правила) объективного права (а не естественного или идеального права), которые могут выражаться, а могут и не выражаться в текстах, но (обязательно) применяются в судебной практике и обладают достаточно общим характером»⁴⁰. Как указывает Ж.-Л. Бержель, «принципы права не выходят за рамки существующего юридического порядка; они являются его составной частью»⁴¹. При этом правовые принципы не всегда закреплены непосредственно в положениях писаного права, а могут быть выведены судом из норм закона или обычая при толковании⁴².

Рассматриваемый подход не преувеличивает значение законодательного установления принципов и ориентирует на анализ живого, *действующего* права, сложившегося правопорядка, а не норм закона самих по себе. В этом состоит несомненное достоинство подхода. Но есть и уязвимая сторона – отсутствие четких критериев определения правовых принципов. Всякое ли положение, выводимое из некоторой совокупности норм закона, является юридическим принципом? Возможно ли формулирование исчерпывающего перечня принципов права?

Значение этих вопросов поясним на примере. Из одних норм БК РФ (гарантирующих соблюдение различных прав и интересов публично-правовых образований в бюджетной сфере⁴³) вытекает положение о самостоятельности бюджетов, а из других (существенно ограничивающих компетенцию публично-правовых образований в области публичных финансов⁴⁴) – о подчиненности нижестоящих бюджетов вышестоящим. В связи с этим воз-

³⁵ Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. С. 16.

³⁶ Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / Всесоюзный институт юридических наук. М.: Госюриздат, 1963. С. 137.

³⁷ См., например: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8–18.

³⁸ Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. С. 23.

³⁹ Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1905. С. 65.

⁴⁰ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр. Г. В. Чуршукова; под общ. ред. В. И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. С. 168.

⁴¹ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр. Г. В. Чуршукова; под общ. ред. В. И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. С. 157.

⁴² Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр. Г. В. Чуршукова; под общ. ред. В. И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. С. 168, 170–171.

⁴³ Например, из нормы ст. 10 БК РФ, устанавливающей трехуровневую структуру бюджетной системы РФ; из норм разд. II и III ч. II БК РФ, определяющих правила формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

⁴⁴ Например, из нормы п. 1 ст. 154 БК РФ о возможности осуществления бюджетных полномочий исполнительно-распорядительного органа поселения, являющегося административным центром муниципального района, исполнительно-распорядительным органом муниципального района, в состав которого входит указанное поселение; из нормы п. 2 ст. 154 БК

никает закономерный вопрос: может ли *выводимое из некоторых норм БК РФ* положение о подчиненности бюджетов признаваться принципом бюджетного права РФ наряду с *прямо предусмотренным БК РФ* принципом самостоятельности бюджетов? И если оба эти положения в равной мере являются юридическими принципами, то какой из принципов имеет приоритет – принцип самостоятельности бюджетов или принцип подчиненности бюджетов?

Результатом толкования всякого правового акта становятся выводы о его содержании. Предположим, что в ходе толкования БК РФ принципом бюджетного права РФ признано и положение о самостоятельности, и положение о подчиненности бюджетов. Имеем *два суждения о содержании БК РФ*:

1) в вопросах разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти БК РФ исходит из принципа самостоятельности бюджетов;

2) в вопросах разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти БК РФ исходит из принципа подчиненности бюджетов.

Поскольку подчиненность бюджетов есть отрицание их самостоятельности, выходит, что первое высказывание *утверждает* за самостоятельностью бюджетов значение закрепленной БК РФ основы бюджетного права РФ, а второе – *отрицает* ровно то же самое. Первое суждение несовместимо со вторым (противоречит ему), поскольку оба высказывания:

а) относятся к одному и тому же предмету (а именно: к содержанию БК РФ);

б) относятся к одному и тому же времени (а именно: к настоящему времени);

в) рассматривают предмет в одном и том же отношении (а именно: с точки зрения определения БК РФ основ разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти).

Но, согласно законам формальной логики, два противоречащих друг другу суждения не могут быть оба сразу истинными⁴⁵.

Как отмечалось выше, БК РФ утверждает самостоятельность бюджетов, которая является реальным (то есть воплощенным в некоторой совокупности правовых норм и правопорядке) принципом бюджетного права РФ. Получается, что истину заключает в себе первое суждение – «в вопросах разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти БК РФ исходит из принципа самостоятельности бюджетов». Следовательно, в соответствии с логическим законом противоречия ложно второе суждение («в вопросах разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти БК РФ исходит из принципа подчиненности бюджетов»). Таким образом, истинным является только высказывание, утверждающее за самостоятельностью бюджетов значение закрепленной БК РФ основы бюджетного права РФ. Считать же фундаментальными началами бюджетного права РФ и самостоятельность, и несовместимую с ней подчиненность бюджетов – значит не принимать во внимание законы формальной логики при толковании БК РФ, что недопустимо (необходимость следования логическим законам в процессе толкования правовых актов является практически общепризнанной⁴⁶).

Сама по себе потребность в толковании закона возникает из сомнения в вопросе о смысле (содержании) правовых норм, подлежащих применению. Нередко такое сомнение вызвано существованием правил, которые воспринимаются как противоречивые⁴⁷. При тол-

РФ о возможности осуществления отдельных бюджетных полномочий финансового органа поселения финансовым органом муниципального района; из норм гл. 19.1 БК РФ об осуществлении бюджетных полномочий органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации.

⁴⁵ Асмус В. Ф. Логика / Академия наук СССР; Институт философии. М.: Госполитиздат, 1947. С. 17–19.

⁴⁶ Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат, 1960. С. 389; Лазарев В. В. Применение советского права. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. С. 71; Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М.: Юридическая литература, 1979. С. 22–24, 59; Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2009. С. 523–528.

⁴⁷ Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М.: Юридическая литература, 1979. С. 13–15.

ковании БК РФ важно учитывать, что вряд ли федеральный законодатель намеревался закладывать источник противоречий в созданную им систему норм. Ведь крайняя несогласованность юридических норм делает невозможным выбор правила, подлежащего применению в конкретной ситуации, то есть в конечном счете влечет неосуществимость требований норм права. В связи с этим и толкование БК РФ должно быть направлено не на установление неразрешимого противоречия правовых норм, а наоборот – на «снятие» противоречия приемлемым способом (например, путем доказывания того, что несогласованность норм является мнимой).

С учетом всего вышеизложенного только самостоятельность бюджетов можно рассматривать в качестве закреплённой БК РФ основы бюджетного права РФ. Тем более что именно самостоятельность бюджетов – а не их подчиненность – законодатель прямо называет в ст. 28 БК РФ принципом бюджетной системы РФ. Наличие же в Кодексе положений, противоречащих принципу самостоятельности бюджетов, свидетельствует о нарушении этого принципа и его неполной реализации, но никак не о существовании некоего неписаного, вытекающего из других норм принципа подчиненности бюджетов. Непосредственное законодательное закрепление положения о самостоятельности бюджетов в качестве правового принципа имеет большое значение еще и ввиду особенностей правовой системы России, которая относится к романо-германской правовой семье. Для нее характерно верховенство закона в системе юридических источников права⁴⁸ и приоритет писаного права⁴⁹. Поэтому даже если бы принцип подчиненности бюджетов был сформулирован в каком-либо судебном прецеденте или правовой доктрине⁵⁰, то он, во всяком случае, не имел бы приоритета по отношению к прямо установленному законом (ст. 31 БК РФ) принципу самостоятельности бюджетов.

Способы реализации принципа самостоятельности бюджетов

Чтобы дать общую оценку реализации принципа самостоятельности бюджетов в российской правовой системе, необходимо, прежде всего, исследовать вопрос о способах реализации (осуществления) этого принципа. Как указывал Л. С. Явич, нужно различать:

1) непосредственное осуществление принципов права (по терминологии Л. С. Явича «прямое действие» принципов, которое сводится главным образом к их общему информационно-руководящему влиянию⁵¹);

2) опосредованное осуществление принципов права (предполагающее «их конкретизацию в нормах законодательства и в правовоположениях судебной практики»⁵², когда принципы находят свое косвенное выражение в субъективных правах и юридических обязанностях).

⁴⁸ Давид Р Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступ. статья В. А. Туманова. М.: Прогресс, 1988. С. 108–109.

⁴⁹ Кросс Р Прецедент в английском праве / пер. с англ. Т. В. Апаровой; под общ. ред. Ф. М. Решетникова. М.: Юридическая литература, 1985. С. 33.

⁵⁰ Кстати сказать, единого доктринального подхода к принципам финансового права не существует. Разные исследователи не только предлагают разные перечни финансово-правовых принципов, но и дают одним и тем же принципам неодинаковое толкование. Подробнее об этом см.: Химичева Н. И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности. М.; Харьков: Право, 2012. С. 15–17.

⁵¹ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 160–161.

⁵² Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 161.

Важно отметить, что для обозначения способов осуществления правовых принципов часто используют другие термины. Например, говорят о следующих основных видах действия юридических принципов: прямом и опосредованном⁵³. В дальнейшем изложении эти «виды действия» мы будем именовать «способами реализации (осуществления)», чтобы избежать путаницы двух различных терминов:

а) «прямое и опосредованное действие принципов права» (понимаемое как их реализация, осуществление);

б) «действие во времени, пространстве и по кругу лиц» (под которым обычно подразумевают обладание юридической силой).

Чрезвычайно важен вопрос о том, предполагает ли непосредственное осуществление правовых принципов возможность прямого регулирования нормами-принципами общественных отношений (путем наделения участников отношений субъективными правами и юридическими обязанностями) или же оно ограничивается только общим информационно-руководящим воздействием принципов. В правовой доктрине сложилось два противоположных подхода к решению этого вопроса.

По мнению одних исследователей, правовые принципы «имеют нормативное значение, однако из них непосредственно не вытекают конкретные права и юридические обязанности»⁵⁴. Принципы выполняют «функцию опосредования и упорядочения общественных отношений»⁵⁵, но принимают участие в регулировании поведения косвенно⁵⁶. Л. С. Явич отмечал по этому поводу: «Принципы права <...> в состоянии оказывать и самостоятельное воздействие на общественные отношения... Направляющее влияние таких положений несомненно, но они не заключают в себе моделей прав и обязанностей, правоотношений, составляющих непосредственное содержание обыкновенных юридических норм. Поэтому в таких случаях можно говорить о «программирующей функции» принципов права»⁵⁷. С. С. Алексеев также указывал, что «нормы-принципы сами по себе <...> детализированно не регулируют общественные отношения»⁵⁸. Но они все же имеют «самостоятельное регулирующее значение»⁵⁹, которое заключается в том, что принципы «направляют юридическую практику, определяют общие линии решения юридических дел»⁶⁰. С. С. Алексеев рассматривает нормы-принципы как разновидность специализированных норм и подчеркивает: «Они не являются самостоятельной нормативной основой для возникновения правоотношений. При регламентировании общественных отношений они как бы присоединяются к регулятивным и охранительным предписаниям, образуя в сочетании с ними единый регулятор»⁶¹. Аналогичной позиции придерживался и О. В. Смирнов: «Устанавливая общее правило поведения на основе руководящей идеи, принцип не содержит главных элементов правовой нормы

⁵³ См., в частности: Курс международного права: в 7 т. Т. 2: Основные принципы международного права / Г. В. Игнатенко [и др.]. М.: Наука, 1989. С. 9.

⁵⁴ Общая теория советского права / С. Н. Братусь, А. В. Мицкевич, И. С. Самошенко [и др.]; под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самошенко. М.: Юридическая литература, 1966. С. 253.

⁵⁵ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 25.

⁵⁶ Явич Л. С. Общая теория права / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1976. С. 151–152.

⁵⁷ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М.: Юридическая литература, 1978. С. 32–33.

⁵⁸ Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 242.

⁵⁹ Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 103.

⁶⁰ Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 242.

⁶¹ Общая теория права: в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. М.: Юридическая литература, 1982. С. 70–71.

(гипотезы, диспозиции, санкции). С его помощью, следовательно, нельзя всесторонне урегулировать конкретное отношение»⁶².

Между тем в науке существует и противоположное мнение. Г. С. Остроумов, например, указывал: «Поскольку <...> правовые принципы являются юридическими правилами взаимного поведения людей, они должны предусматривать установление таких общественных отношений, участники которых наделяются соответствующими юридическими правами и обязанностями»⁶³. О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский тоже признавали возможность прямого регулирования нормами-принципами общественных отношений⁶⁴. С их точки зрения, положения закона наиболее общего характера «не только служат базой для создания иных юридических норм, но и сами содержат в себе определенные элементы, характерные для нормы права»⁶⁵. В этой связи В. Н. Карташов справедливо отмечает: «...некоторые нормы права в силу своей социально-правовой значимости и фундаментальности могут одновременно выступать и в качестве принципов права»⁶⁶. Более того, анализ международных актов приводит отдельных авторов к обоснованному выводу, что из правовых принципов *непосредственно* вытекают права и обязанности⁶⁷.

По нашему мнению, правовые принципы вообще и принцип самостоятельности бюджетов в частности способны прямо регулировать общественные отношения путем наделения их участников правами и обязанностями. В настоящее время принцип самостоятельности бюджетов закреплён ст. 31 БК РФ. Рассмотрим словесную формулу его выражения. Как видно из текста ст. 31 БК РФ⁶⁸, содержание принципа самостоятельности бюджетов раскрывается в нескольких нормах, устанавливающих определенные субъективные права и юридические обязанности (право и обязанность обеспечивать сбалансированность бюджета, право устанавливать согласно указанным в законодательстве РФ о налогах и сборах правилам налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты, и проч.). Все эти нормы состоят из гипотез и диспозиций, то есть как раз из тех элементов, наличие которых в структуре всякой правовой нормы признается необходимым и достаточным⁶⁹.

Под диспозицией принято понимать структурную часть нормы права, излагающую содержание самого правила поведения, определяющую права и обязанности субъектов регулируемого нормой отношения⁷⁰. Закрепленные ст. 31 БК РФ правовые нормы имеют однотипные диспозиции, которые предусматривают, что:

– органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

– органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;

⁶² Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. С. 25.

⁶³ Остроумов Г. С. Правовое осознание действительности. М.: Наука, 1969. С. 125.

⁶⁴ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 154–160.

⁶⁵ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 157.

⁶⁶ Карташов В. Н. Принципы права (некоторые аспекты понимания и классификации) // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. 1999. С. 6.

⁶⁷ Курс международного права: в 7 т. Т. 2: Основные принципы международного права / Г. В. Игнатенко [и др.]. М.: Наука, 1989. С. 7, 10.

⁶⁸ Текст ст. 31 БК РФ приведен в Приложении В.

⁶⁹ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 160.

⁷⁰ Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. А. Я. Сухарев; редкол. М. М. Богуславский [и др.]. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 253.

– и так далее.

Важно сделать небольшое уточнение: перечисленные в ст. 31 БК РФ права и обязанности принадлежат, строго говоря, не органам государственной власти и органам местного самоуправления (далее – органы публичной власти), а соответствующим публично-правовым образованиям. Это признается и федеральным законодателем, поскольку:

1) как раз к полномочиям публично-правового образования (а не его органов) относятся в соответствии со ст. ст. 7, 8, 9 БК РФ составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета, контроль за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета, то есть те виды деятельности, которые, согласно ст. 6 БК РФ, охватываются понятием «бюджетный процесс»; но если полномочиями по реализации *отдельных видов деятельности в рамках бюджетного процесса* наделено именно публично-правовое образование, то оно же (а не его органы) обладает и предусмотренным ст. 31 БК РФ правом осуществлять *бюджетный процесс в целом*;

2) согласно ст. ст. 13, 14, 15 БК РФ, каждое публично-правовое образование имеет собственный бюджет⁷¹, иными словами, оно *вправе* и обязано иметь собственный бюджет; но если субъектом *права на собственный бюджет* названо именно публично-правовое образование, то ему же (а не его органам) принадлежат и все права, которые являются зависимыми или производными от права на собственный бюджет, в частности:

- право обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств;

- право самостоятельно устанавливать согласно указанным в законодательстве РФ о налогах и сборах правилам налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты;

- право в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств (за исключением средств, полученных в виде межбюджетных субсидий и субвенций из чужого бюджета⁷²).

Таким образом, перечисленными в ст. 31 БК РФ правами и обязанностями обладают сами публично-правовые образования, а не их органы. При этом органы публичной власти в рамках их нормативно установленной компетенции могут своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности, выступать в правоотношениях (например, с физическими и юридическими лицами) от имени соответствующих публично-правовых образований.

Выше отмечалось, что ст. 31 БК РФ закрепляет правовые нормы, состоящие только из диспозиций и гипотез. Как известно, гипотезой считается структурная часть правовой нормы, определяющая условия, при наличии которых эта норма должна действовать, подлежать применению⁷³. Что касается ст. 31 БК РФ, то она не просто предусматривает ряд прав и обязанностей, но и называет признаки субъектов этих прав и обязанностей: речь идет о многократном упоминании в тексте ст. 31 БК РФ органов публичной власти, «наделенных» соответствующими правами и обязанностями. Получается, что нормы ст. 31 БК РФ направлены на регулирование достаточно широкого – но все-таки строго ограниченного – круга общественных отношений. Через признаки субъектов прав и обязанностей определены условия,

⁷¹ Подобное нормативное регулирование в полной мере соответствует доктринальным представлениям о бюджете. В частности, на принадлежность бюджета именно публично-правовому образованию, а не его органам, указывали советские правоведы. См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юридическая литература, 1971. С. 128–129.

⁷² Здесь и далее под чужим для соответствующего публично-правового образования бюджетом подразумевается бюджет, принадлежащий другому публично-правовому образованию.

⁷³ Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. А. Я. Сухарев; редкол. М. М. Богуславский [и др.]. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 253.

при наличии которых реализуются нормы ст. 31 БК РФ. Эти условия и представляют собой гипотезы соответствующих правовых норм.

Важно учитывать, что нормы ст. 31 БК РФ не имеют в своей структуре санкций. Под санкцией подразумевается та часть правовой нормы, которая содержит указание на неблагоприятные последствия нарушения требований диспозиции⁷⁴. Но, поскольку санкция не является обязательным элементом структуры правовой нормы⁷⁵, отсутствие санкций не приводит к дефектности норм ст. 31 БК РФ и утрате ими регулятивных свойств. О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский справедливо отмечали, что соблюдение правовой нормы может быть обеспечено не только воплощенными в ее собственной санкции мерами государственной охраны, но и «посредством санкций, содержащихся в других юридических нормах, либо при помощи всей системы действующего права»⁷⁶. Учитывая, что ст. 31 БК РФ закрепляет не рядовое правило поведения, а юридический принцип, отсутствие санкций в нормах ст. 31 БК

РФ вполне приемлемо. Ведь соблюдение бюджетно-правовых норм-принципов – в том числе и принципа самостоятельности бюджетов – гарантируется всей системой бюджетного права РФ. Причем принцип самостоятельности бюджетов ничуть не теряет своего нормативного значения из-за отсутствия собственных санкций и непосредственно регулирует общественные отношения путем предоставления их участникам субъективных прав и возложения на них юридических обязанностей.

Таким образом, способы осуществления (реализации) правовых принципов охватывают:

1) опосредованное осуществление (реализацию) правовых принципов, то есть осуществление (реализацию) правовых принципов, которое (которая) сводится к их косвенному выражению, конкретизации в нормах законодательства и иных нормах позитивного права;

2) непосредственное осуществление (реализацию) правовых принципов, то есть осуществление (реализацию) правовых принципов, которое (которая) заключается не только в их общем информационно-руководящем воздействии на общественные отношения, но и в прямом регулировании общественных отношений путем наделения участников общественных отношений субъективными правами и юридическими обязанностями.

В частности, полноценной нормативной основой для возникновения правоотношений является взятый обособленно от других норм принцип самостоятельности бюджетов. Этот принцип, как и всякая норма права, предполагает безусловную необходимость выполнения предусмотренных им юридических обязанностей.

А вот должны ли непременно осуществляться на практике закрепленные им субъективные права? Можно ли считать реализованным принцип самостоятельности бюджетов, например, в ситуации, когда публично-правовые образования не используют права, предоставленные им ст. 31 БК РФ? Что с этой точки зрения представляет собой осуществление правового принципа и реализация права вообще?

Существует два подхода к пониманию реализации права:

1) под реализацией права подразумевают «деятельность, согласную с правом»⁷⁷, «следование праву»⁷⁸, то есть такое поведение, которое не нарушает предписания правовых норм;

⁷⁴ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 152.

⁷⁵ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 157–160.

⁷⁶ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 160.

⁷⁷ Лазарев В. В. Применение советского права. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. С. 6.

⁷⁸ Теория права и государства / С. В. Боботов, Н. В. Варламова, В. В. Лазарев [и др.]; под ред. Г. Н. Манова. М.: Бек, 1995. С. 200.

2) полная реализация права (правовых норм) рассматривается как *фактическое использование субъективных прав* и выполнение юридических обязанностей⁷⁹ либо как практическая деятельность по осуществлению прав и выполнению обязанностей⁸⁰.

По нашему мнению, второй подход обладает очевидными преимуществами по сравнению с первым ввиду следующего.

Во-первых, если предоставленные нормой субъективные права никогда не используются, такая норма не регулирует общественные отношения, то есть лишена необходимого для правовых норм свойства функциональности. По существу, она не может считаться правовой нормой вовсе (даже при ее законодательном закреплении). Немецкий юрист Р. Иеринг в свое время справедливо указывал: «Что не переходит в действительность, что находится лишь в законах, на бумаге, то является одним фиктивным правом»⁸¹. Вот почему второй подход к пониманию реализации права совершенно верно подчеркивает важное значение фактического использования субъектами предоставленных им прав. При этом само по себе отсутствие случаев нарушения правовой нормы, закрепляющей *практически не используемые права*, еще не позволяет говорить о ее полной реализации.

Во-вторых, широкая трактовка реализации права (второй подход) дает возможность выявить большее число проблем⁸², препятствующих осуществлению правовых норм, найти способы их решения и в конечном счете повысить эффективность правового регулирования. Ю. И. Гревцов для этих целей даже вводит специальное понятие механизма осуществления права, под которым понимается «взаимосвязанная система элементов, призванных обеспечить надлежащую реализацию (курсив наш – Т. Б.) предусмотренных действующим законодательством правомочий и выполнение закрепленных в нем юридических обязанностей»⁸³. Узкая же трактовка реализации права (которой придерживаются сторонники первого подхода), к сожалению, ориентирует лишь на различие правомерного и неправомерного поведения, но не на исследование благоприятных и неблагоприятных условий для реализации субъективных прав.

Таким образом, именно второй подход предоставляет наиболее широкие возможности для изучения (а значит, и последующего решения) проблем реализации права вообще и юридических принципов в частности.

Что касается принципа самостоятельности бюджетов, то он закрепляет субъективные права разного рода:

1) права публично-правовых образований, которые одновременно провозглашаются их обязанностями (такие «права» принято считать полномочиями или элементами компетенции⁸⁴):

– право и обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

⁷⁹ См., например: Общая теория советского права / С. Н. Братусь, А. В. Мицкевич, И. С. Самощенко [и др.]; под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М.: Юридическая литература, 1966. С. 250; Явич Л. С. Право и общественные отношения. М.: Юридическая литература, 1971. С. 112–114.

⁸⁰ См.: Общая теория права / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995. С. 263; Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2009. С. 497.

⁸¹ Иеринг Р. Юридическая техника. СПб, 1905. С. 18.

⁸² Подробнее о проблемах, препятствующих полной реализации права см.: Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1987. С. 43–78.

⁸³ Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1987. С. 46.

⁸⁴ Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. А. Я. Сухарев; редкол. М. М. Богуславский [и др.]. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 186; Карасева М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. С. 207–227.

– право и обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ (далее – право и обязанность осуществлять бюджетный процесс);

2) права публично-правовых образований, которые обязанностями не объявляются:

– право самостоятельно устанавливать согласно указанным в законодательстве РФ о налогах и сборах правилам налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты (далее – право на формирование бюджетных доходов, право на формирование доходов бюджета, право на бюджетные доходы);

– право в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств, за исключением средств, полученных в виде межбюджетных субсидий и субвенций из чужого бюджета (далее – право на осуществление бюджетных расходов, право на расходование бюджетных средств);

– право предоставлять исключительно в форме межбюджетных трансфертов средства из своего бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными публично-правовыми образованиями (далее – право предоставлять исключительно в форме межбюджетных трансфертов средства из своего бюджета на исполнение чужих расходных обязательств).

Очевидно, что публично-правовые образования не могут произвольно отказаться от осуществления прав, относящихся к первой группе, поскольку «неиспользование» таких прав равнозначно невыполнению обязанностей. Но публично-правовым образованиям не предоставлена абсолютная свобода усмотрения и в осуществлении прав второй группы. А это в свою очередь значительно влияет на понимание реализации принципа самостоятельности бюджетов.

С нашей точки зрения, полной реализации прав второй группы препятствуют пределы их осуществления с учетом нижеследующего.

Согласно ст. ст. 214, 215 Гражданского кодекса РФ⁸⁵ (далее – ГК РФ) все публично-правовые образования обладают правом собственности на средства соответствующих бюджетов. Право собственности публично-правового образования на бюджетные средства в некотором смысле соотносится с закрепленным ст. ст. 13, 14, 15 БК РФ правом иметь собственный бюджет (далее – право на собственный бюджет, право на бюджет), поскольку:

а) право на бюджет, как и право собственности на средства конкретного бюджета, всегда принадлежит одному публично-правовому образованию – не существует права на бюджет, *общего* для нескольких публично-правовых образований, и нет права *общей* собственности на бюджетные средства (средства конкретного бюджета могут находиться в собственности только одного публично-правового образования);

б) у права на бюджет и права собственности на бюджетные средства одинаковый объект – это средства соответствующего бюджета.

Корреляцию права на бюджет и права собственности на бюджетные средства можно проследить и на уровне их внутренней структуры. Как известно, право собственности включает в себя три правомочия: владение, пользование и распоряжение (п. 1 ст. 209 ГК РФ). Под владением обычно понимают юридически обеспеченную возможность иметь у себя конкретное имущество, содержать его в своем хозяйстве, то есть фактически обладать им, учитывать его на своем балансе и проч.⁸⁶ Пользование заключается в возможности «экс-

⁸⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301. (в ред. от 7 февраля 2017 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁶ Российское гражданское право: в 2 т. Т 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права [Электронный ресурс]: электрон. учеб. / отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2011. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

плуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления»⁸⁷. Распоряжение предполагает возможность определения «юридической судьбы» имущества⁸⁸. Реализация правомочий, образующих право собственности на бюджетные средства, имеет ряд особенностей⁸⁹.

По нашему мнению, в бюджетной сфере правомочия собственников – публично-правовых образований – гарантируются принципом самостоятельности бюджетов, который устанавливает запреты⁹⁰, направленные на защиту их имущественных интересов, и наделяет публично-правовые образования полномочиями (правами и обязанностями), фактически позволяющими им осуществлять владение, пользование и распоряжение бюджетными средствами. Если бы в БК РФ отсутствовали такие гарантии, то реализация правомочий собственников – публично-правовых образований была бы крайне затруднена, поскольку они, вообще говоря, не могут совершать действия, которые не охватываются их нормативно установленной компетенцией.

Причем правомочия владения, пользования и распоряжения бюджетными средствами, взятые вместе, гарантируются уже упомянутыми запретами, которые установлены ст. 31 БК РФ, и следующими правами:

- правом самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- правом самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Об условной корреляции этих прав с правомочиями владения, пользования и распоряжения можно говорить в том смысле, что их закрепление в ст. 31 БК РФ непосредственно направлено на обеспечение (гарантирование) правомочий, входящих в право собственности публично-правового образования на бюджетные средства. И действительно: осуществление бюджетного процесса и обеспечение сбалансированности конкретного бюджета публично-правовым образованием, не являющимся собственником средств этого бюджета, было бы равнозначно лишению правомочий владения, пользования и распоряжения публично-правового образования – собственника средств соответствующего бюджета. Вот почему БК РФ гарантирует каждому публично-правовому образованию право *самостоятельно* осуществлять бюджетный процесс и право *самостоятельно* обеспечивать сбалансированность соответствующего бюджета.

Право на формирование бюджетных доходов отражает динамические свойства бюджета и направлено на обеспечение не уже существующего, а скорее будущего права собственности публично-правового образования на бюджетные средства (поскольку право на

⁸⁷ Российское гражданское право: в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права [Электронный ресурс]: электрон. учеб. / отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2011. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

⁸⁸ Российское гражданское право: в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права [Электронный ресурс]: электрон. учеб. / отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2011. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

⁸⁹ Подробнее об этом см.: Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / М. В. Карасева, А. В. Красюков, А. Г. Пауль [и др.]; под ред. М. В. Карасевой. М.: КНОРУС, 2012. С. 12–18.

⁹⁰ Речь идет о следующих трех запретах, предусмотренных ст. 31 БК РФ: 1) недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств; 2) недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и/или законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и/или снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов; 3) недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

формирование бюджетных доходов гарантирует саму возможность поступления денежных средств в собственность публично-правового образования). Что касается правомочия распоряжения бюджетными средствами, то оно обеспечивается не только названными запретами и правами, но и дополнительно – правом на самостоятельное осуществление бюджетных расходов и правом исключительно в форме межбюджетных трансфертов предоставлять средства из своего бюджета на исполнение чужих расходных обязательств.

Важной характеристикой прав, предусмотренных ст. 31 БК РФ, является также то, что они носят подчиненный (зависимый) характер по отношению к праву каждого публично-правового образования на собственный бюджет. По смыслу БК РФ существование этих прав немыслимо при отсутствии права на собственный бюджет. Например, районы, города и другие административно-территориальные единицы не являются публично-правовыми образованиями (ст. 6 БК РФ) и потому не имеют права на собственный бюджет (ст. ст. 13, 14, 15 БК РФ). Они, в частности, не обладают и правом на формирование бюджетных доходов, поскольку возможность формировать бюджетные доходы гарантирована принципом самостоятельности бюджетов только в отношении «соответствующего» – то есть собственного, своего – бюджета. Им не принадлежат и иные закрепленные ст. 31 БК РФ права (право самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, право самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и право на формирование бюджетных доходов), так как все эти права предполагают наличие собственного бюджета и представляют собой меры возможного поведения тех правосубъектных образований, которые имеют свой бюджет.

Подчиненный (по отношению к праву на собственный бюджет) характер прав, установленных ст. 31 БК РФ, и их условная корреляция с правомочиями, входящими в содержание права собственности на бюджетные средства (притом что право собственности на бюджетные средства в целом соотносится с правом на собственный бюджет), позволяет рассматривать перечисленные в ст. 31 БК РФ права в качестве компонентов (правомочий) закрепленного ст. ст. 13, 14 и 15 БК РФ права всякого публично-правового образования на собственный бюджет.

Важно также учитывать, что в соответствии со ст. ст. 13, 14, 15 БК РФ право публично-правового образования на собственный бюджет является одновременно его обязанностью. И это неудивительно. Ведь, согласно ст. 6 БК РФ, бюджет предназначен для финансового обеспечения *задач и функций государства и местного самоуправления* (публичных задач и функций), значит, и право на бюджет предоставлено каждому публично-правовому образованию для выполнения его публичных задач и функций. Следовательно, правомочия, входящие в право на собственный бюджет, тоже в конечном счете направлены на обеспечение выполнения публичных задач и функций и не могут осуществляться в полной мере свободно. Публично-правовым образованиям не предоставлена абсолютная свобода усмотрения в реализации этих правомочий, потому что они связаны необходимостью выполнения своих публичных задач и функций, которые и выступают в качестве своеобразных пределов осуществления всех правомочий, составляющих содержание права на собственный бюджет.

Формы реализации принципа самостоятельности бюджетов

Исследование проблем реализации принципа самостоятельности бюджетов невозможно без рассмотрения вопроса о ее формах.

В юридической науке есть два разных подхода к пониманию форм реализации права:

1) согласно первому подходу существует две формы осуществления правовых норм⁹¹:

а) в правовых отношениях, понимаемых как строго индивидуализированные связи между носителями корреспондирующих прав и обязанностей, возникающие при наступлении определенных юридических фактов (например, в результате заключения гражданско-правового договора или совершения правонарушения);

б) вне правовых отношений – в такой форме реализуются правовые нормы, которые⁹²:

– определяют элементы правового статуса, а именно конституционные права граждан, права и обязанности, составляющие компетенцию органов публичной власти, иные права и обязанности, вытекающие непосредственно из закона;

– закрепляют так называемые «абсолютные права», в частности право собственности, право авторства, возникающие при наступлении предусмотренных правовой нормой юридических фактов;

– устанавливают запреты, но только при условии их добровольного соблюдения теми, кому они адресованы (так как в случае их нарушения возникают правоотношения с участием конкретного нарушителя);

2) согласно второму подходу возможна только одна форма реализации права⁹³ – в правовых отношениях, которые в зависимости от способа индивидуализации субъектов⁹⁴ подразделяются на:

а) относительные (двусторонне индивидуализированные) – в них точно определены и управомоченная, и обязанная стороны (примером являются обязательственные отношения в гражданском праве, относительные отношения в административном праве и проч.);

б) абсолютные (односторонне индивидуализированные) – в них строго определен лишь носитель субъективного права (в качестве примеров можно назвать правоотношение собственности на конкретную вещь, правоотношение авторства);

в) общерегулятивные (общие, общеиндивидуализированные) – в них стороны конкретно не определены⁹⁵, и «каждый субъект *сразу по отношению ко всем другим субъектам* находится в особом состоянии»⁹⁶ (примерами традиционно считаются конституционно-правовые отношения⁹⁷, регулятивные уголовные правоотношения⁹⁸, отношения, возникающие в связи с действием норм, закрепляющих основные права и обязанности граждан, а также компетенцию тех или иных субъектов⁹⁹).

Как мы уже выяснили, принцип самостоятельности бюджетов непосредственно регулирует общественные отношения путем наделения их участников субъективными правами и юридическими обязанностями. При этом права и обязанности, закрепляемые названным

⁹¹ См., например: Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / Всесоюзный институт юридических наук. М.: Госюриздат, 1963. С. 189; Общая теория права / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995. С. 264–266; Гревцов Ю. И., Хохлов Е. Б. О юридико-догматических химерах в современном российском правоведении // Правоведение. 2006. № 5. С. 4–22.

⁹² См., например: Явич Л. С. Право и общественные отношения. М.: Юридическая литература, 1971. С. 109.

⁹³ См., в частности: Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР / Саратовский юридический ин-т им. Д. И. Курского. Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1966. С. 47–73.

⁹⁴ См.: Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 271–274.

⁹⁵ Матузов Н. И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33.

⁹⁶ Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 273.

⁹⁷ См., например: Коток В. Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1962. № 1. С. 41–52.

⁹⁸ Уголовное право России. Общая часть: учебник / А. И. Бойцов, В. Н. Бурлаков, И. В. Волгарева [и др.]; под ред. В. В. Лукьянова, В. С. Прохорова, В. Ф. Щепелькова; Санкт-Петербургский государственный университет. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2013. С. 14.

⁹⁹ См., в частности: Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 273.

принципом, представляют собой элементы компетенции публично-правовых образований. Но в какой форме реализуются нормы ст. 31 БК РФ, устанавливающие принцип самостоятельности бюджетов? В правоотношениях или вне правоотношений?

Для ответа на обозначенный вопрос в первую очередь необходимо избрать какой-нибудь один подход к пониманию форм реализации права. Учитывая, что научная дискуссия о формах осуществления правовых норм ведется с середины пятидесятих годов прошлого столетия¹⁰⁰ вплоть до настоящего времени¹⁰¹ (причем сама по себе идея о существовании правоотношений, субъекты которых конкретно не определены, высказывалась еще в отечественной дореволюционной доктрине и уже тогда поддерживалась далеко не всеми¹⁰²), мы не будем ставить перед собой цель разрешить эти многолетние разногласия на основе детального анализа каждого аргумента спорящих сторон. Отметим только следующее.

Первый подход (в отличие от второго) отрицает взаимообусловленность субъективных прав и юридических обязанностей, исходя из того, что есть:

- права, не обеспеченные обязанностями (например, право собственности)¹⁰³;
- обязанности, которым не корреспондируют права (в частности, обязанности в сфере административного права)¹⁰⁴.

Второй же подход обладает несомненным преимуществом по сравнению с первым, поскольку он не упускает из виду необходимую связь субъективных прав и юридических обязанностей. Это позволяет второму подходу избежать противоречий с теми теоретическими положениями, которые получили практически всеобщее признание, а именно с идеей об имманентном свойстве всех правовых норм – их *предоставительно-обязывающем характере*.

С учетом вышеизложенного непосредственное осуществление принципа самостоятельности бюджетов (норм ст. 31 БК РФ), по нашему мнению, возможно только в правоотношениях. Причем ст. 31 БК РФ включает в себе модель общих (общерегулятивных) правоотношений, поскольку:

- ст. 31 БК РФ предусматривает права и обязанности, носители которых точно – «поименно» – не определены (наименования конкретных публично-правовых образований в ст. 31 БК РФ не указаны, следовательно, субъектами соответствующих прав и обязанностей являются все публично-правовые образования);
- поскольку из ст. 31 БК РФ не вытекает иное, перечисленные в ней права и обязанности возникают непосредственно из закона, а не при наступлении определенных юридических фактов;

¹⁰⁰ См., например: Кравчук С. С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 100–105; Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1959. С. 68–73.

¹⁰¹ См., в частности: Поляков А. В. Общая теория права: Феноменологокоммуникативный подход. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 726–767; Рыбалов А. О. Абсолютные права и правоотношения // Правоведение. 2006. № 1. С. 129–142; Гревцов Ю. И., Хохлов Е. Б. О юридико-догматических химерах в современном российском правоведении // Правоведение. 2006. № 5. С. 4–22; Белов С. А., Рыбалов А. О., Тимошина Е. В., Капустина М. А., Шевелева Н. А., Шатихина Н. С., Иванова Т. Г., Ференс-Сороцкий А. А. Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической догматики // Правоведение. 2011. № 2 (295). С. 244–261.

¹⁰² См., например, рассуждения ГФ. Шершеневича в полемике с К.П. Победоносцевым: Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. С. 57.

¹⁰³ Гревцов Ю. И., Хохлов Е. Б. О юридико-догматических химерах в современном российском правоведении // Правоведение. 2006. № 5. С. 4–22.

¹⁰⁴ См.: Белов С. А., Рыбалов А. О., Тимошина Е. В., Капустина М. А., Шевелева Н. А., Шатихина Н. С., Иванова Т. Г., Ференс-Сороцкий А. А. Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической догматики // Правоведение. 2011. № 2 (295). С. 245–246.

- по смыслу ст. 31 БК РФ установленные ею права и обязанности являются относительно стабильными, «длящимися» и прекращаются с упразднением самого их субъекта (публично-правового образования) или с утратой нормами ст. 31 БК РФ юридической силы;
- закрепляемые ст. 31 БК РФ права и обязанности представляют собой элементы компетенции публично-правовых образований и выражают особое юридическое состояние последних по отношению ко всем остальным субъектам (гражданам, организациям и проч.), которые в свою очередь наделены корреспондирующими обязанностями и правами;
- предусмотренные ст. 31 БК РФ права и обязанности являются основными, базовыми
- обладание ими предопределяет возможность возникновения (изменения, прекращения) других прав и обязанностей, осуществляемых уже в конкретных правоотношениях.

Таким образом, возникающие на основе ст. 31 БК РФ правоотношения обладают пятью главными признаками, характерными для общих (общерегулятивных) правоотношений¹⁰⁵. Юридическая конструкция общего правоотношения позволяет показать новые аспекты взаимосвязи бюджетного и налогового правового регулирования¹⁰⁶ и объяснить механизм непосредственного осуществления принципа самостоятельности бюджетов. Рассмотрим особенности этого механизма на примере реализации права на формирование бюджетных доходов.

Право конкретного публично-правового образования на формирование бюджетных доходов возникает непосредственно из ст. 31 БК РФ и осуществляется в общем правоотношении. Названное субъективное право представляет собой меру возможного поведения публично-правового образования, которая, разумеется, обеспечена мерой должного поведения других субъектов (их обязанностями). Такой мерой должного поведения, корреспондирующей праву публично-правового образования на формирование бюджетных доходов, является закрепленная ст. 57 Конституции Российской Федерации¹⁰⁷ (далее – Конституция РФ) *общая налоговая обязанность* – общая обязанность¹⁰⁸ платить законно установленные налоги и сборы. Причем налог и сбор, согласно ст. 17 Налогового кодекса РФ¹⁰⁹ (далее – НК РФ), считаются законно установленными лишь в том случае, когда определены соответственно налогоплательщики и плательщики сбора. Получается, что к субъектам общей налоговой обязанности относятся все правосубъектные участники общественных отношений, отвечающие признакам налогоплательщиков и плательщиков сборов.

Общие правоотношения, в которых реализуется закрепленное ст. 31 БК РФ право публично-правового образования на формирование бюджетных доходов, служат основой для возникновения конкретных правоотношений с этим публично-правовым образованием, в частности налоговых правоотношений между ним и плательщиками отдельных налогов. В рамках конкретного отношения с налогоплательщиком публично-правовое образование осу-

¹⁰⁵ Признаки общих правоотношений (на предмет соответствия которым мы проанализировали правоотношения, возникающие из ст. 31 БК РФ) выявлены и подробно описаны в работах по общей теории права. См., например: Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 258–259, 272–274; Матузов Н. И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33.

¹⁰⁶ Подробнее о взаимосвязи бюджетного и налогового правового регулирования см.: Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / М. В. Карасева, А. В. Красюков, А. Г. Пауль [и др.]; под ред. М. В. Карасевой. М.: КНОРУС, 2012. С. 112–160.

¹⁰⁷ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰⁸ Общими правами и обязанностями принято называть права и обязанности участников общих (общерегулятивных) правоотношений. См.: Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 273–274.

¹⁰⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1) [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824. (в ред. от 28 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ществляет свое право требовать уплаты налога в определенном размере, обусловленное в конечном счете наличием у него общего права на формирование бюджетных доходов. При этом основанием возникновения права требовать уплаты налога – в отличие от права на формирование бюджетных доходов – признаются не нормы закона, а сложный юридический состав, включающий несколько юридических фактов (появление объекта налогообложения, наступление срока уплаты налога и проч.).

Таким образом, общие правоотношения служат базой для других (конкретных) правоотношений с участием публично-правовых образований и выступают в качестве необходимого звена в механизме непосредственного осуществления принципа самостоятельности бюджетов.

Принцип самостоятельности бюджетов закрепляет не только права публично-правовых образований, но также некоторые их обязанности (обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств) и запреты, к которым относятся:

- недопустимость для публично-правового образования устанавливать расходные обязательства, подлежащие исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов чужих бюджетов, а также расходные обязательства, подлежащие исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств (далее – запрет установления расходных обязательств, исполняемых за счет средств чужого бюджета);

- недопустимость для публично-правового образования на протяжении текущего финансового года вводить в действие изменения бюджетного законодательства РФ и/или законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, влекущие увеличение расходов и/или снижение доходов чужих бюджетов, без внесения в закон (решение) о своем бюджете изменений, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов чужих бюджетов (далее – запрет произвольного увеличения расходов, снижения доходов чужого бюджета);

- недопустимость для публично-правового образования изымать полученные в результате эффективного исполнения чужого бюджета дополнительные доходы, экономию по расходам этого бюджета (далее – запрет изъятия средств, полученных в результате эффективного исполнения чужого бюджета).

Нетрудно заметить, что установленные ст. 31 БК РФ запреты адресованы публично-правовым образованиям, поскольку только публично-правовые образования могут совершать недозволенные действия, которые в ней перечислены. По сути, запрещающие нормы ст. 31 БК РФ возлагают на каждое публично-правовое образование юридическую обязанность воздерживаться от совершения определенных действий. В этом отношении запрещающие нормы ст. 31 БК РФ весьма похожи на ее обязывающие нормы (предусматривающие обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств) и отличаются от них лишь тем, что первые наделяют публично-правовые образования пассивными обязанностями, а вторые – активными обязанностями. Причем и запрещающие, и обязывающие нормы ст. 31 БК РФ, как всякие правовые нормы, носят представительско-обязывающий характер. Это означает, что каждой установленной ст. 31 БК РФ мере должного поведения (юридической обязанности) публично-правового образования корреспондирует некоторая мера возможного поведения других субъектов. В качестве такой меры возможного поведения выступает вытекающее из ст. 31 БК РФ *общее право требовать от публично-правового образования исполнения соответствующей юридической обязанности*. Указанное субъективное право реализуется в общем правоотношении и принадлежит всем правосубъектным

участникам общественных отношений, кроме публично-правового образования, являющегося субъектом обязанности, то есть гражданам, организациям, иным публично-правовым образованиям и проч.

Из всего вышесказанного следует ряд выводов

Принцип самостоятельности бюджетов, по нашему мнению, имеет одновременно объективный и субъективный характер. Названный принцип является не идеей правосознания, а общей нормой позитивного права. Наличие в БК РФ положений, противоречащих принципу самостоятельности бюджетов, свидетельствует о нарушении этого принципа и его неполной реализации, но не о существовании неписаного, вытекающего из других норм принципа подчиненности бюджетов.

С нашей точки зрения, есть два способа реализации (осуществления) принципа самостоятельности бюджетов: непосредственный и опосредованный. Непосредственное осуществление принципа самостоятельности бюджетов не ограничивается его общим информационно-руководящим воздействием, а предполагает возможность прямого регулирования общественных отношений путем наделения их участников субъективными правами и юридическими обязанностями. На наш взгляд, принцип самостоятельности бюджетов, взятый обособленно от других норм, является полноценной нормативной основой для возникновения правоотношений.

Содержание принципа самостоятельности бюджетов раскрывается в нескольких нормах, устанавливающих ряд субъективных прав и юридических обязанностей публично-правовых образований (не их органов). Нормы ст. 31 БК РФ, закрепляющие принцип самостоятельности бюджетов, состоят из гипотез и диспозиций, но не имеют в своей структуре санкций. По нашему мнению, отсутствие санкций не приводит к утрате нормами ст. 31 БК РФ регулятивных свойств.

Принцип самостоятельности бюджетов, с нашей точки зрения, гарантирует право собственности публично-правового образования на бюджетные средства, которое в некотором смысле соотносится с закрепленным ст. ст. 13, 14, 15 БК РФ правом иметь собственный бюджет. Права, установленные ст. 31 БК РФ, допустимо рассматривать в качестве компонентов (правомочий) права всякого публично-правового образования на собственный бюджет. Свообразными же пределами осуществления этих правомочий являются публичные задачи и функции соответствующего публично-правового образования.

Непосредственное осуществление принципа самостоятельности бюджетов, по нашему мнению, возможно только в общих (общерегулятивных) правоотношениях, которые в свою очередь служат основой для возникновения различных конкретных правоотношений (например, налоговых правоотношений между определенным публично-правовым образованием и отдельным налогоплательщиком). При этом правам каждого публично-правового образования, вытекающим непосредственно из принципа самостоятельности бюджетов, корреспондируют общие обязанности, а вытекающим из названного принципа обязанностям корреспондируют общие права. Субъектами общих обязанностей являются все правосубъектные участники общественных отношений, кроме публично-правового образования, обладающего соответствующим правом, субъектами же общих прав – все правосубъектные участники общественных отношений, кроме публично-правового образования, несущего соответствующую обязанность. К таким субъектам общих прав и обязанностей относятся, в частности: иные публично-правовые образования, граждане и организации.

§ 1.2. Место принципа самостоятельности бюджетов в общей иерархии правовых норм

Выявление конституционных основ (начал) принципов права крайне важно как с теоретической, так и с практической точки зрения. К примеру, имеет принцип самостоятельности бюджетов конституционную природу или нет? Ответ на этот вопрос необходим, помимо прочего, для определения места упомянутого принципа в общей иерархии правовых норм.

Юридическая сила принципа самостоятельности бюджетов может оцениваться по-разному. Существует по крайней мере два *взаимоисключающих* варианта ее оценки:

1. Принцип самостоятельности бюджетов представляет собой обыкновенную норму закона (БК РФ). Следовательно, указанный принцип не является обязательным для федерального законодателя и не имеет приоритета перед иными положениями БК РФ. В частности, даже в случае явного противоречия принципу самостоятельности бюджетов подлежат применению как нормы БК РФ, принятые позднее названного принципа (поскольку *lex posterior derogat legi priori*¹¹⁰), так и нормы БК РФ менее общего характера по сравнению с ним (поскольку *lex specialis derogat lex generali*¹¹¹). Очевидно, что при подобном подходе принцип самостоятельности бюджетов почти никогда не может применяться и существенно теряет практическое значение;

2. Принцип самостоятельности бюджетов выступает в качестве правовой нормы особого рода, и федеральный законодатель должен руководствоваться им при принятии нормативных актов, так как в отношении упомянутого принципа верно *одно* из следующих утверждений:

а) принцип самостоятельности бюджетов является правовой аксиомой;

б) принцип самостоятельности бюджетов имеет конституционную природу – вытекает из положений Конституции РФ.

При таком подходе принцип самостоятельности бюджетов не может быть отвергнут ни в законодательной, ни в правоприменительной практике. Правила «*lex posterior derogat legi priori*» и «*lex specialis derogat lex generali*» к принципу самостоятельности бюджетов неприменимы, поскольку он обладает большей по сравнению с обыкновенными нормами юридической силой, что вполне оправданно. Ведь принцип самостоятельности бюджетов, как любой правовой принцип, сохраняет свое практическое значение только при условии, если он обязателен для законодателя и имеет приоритет перед иными правовыми нормами.

В связи с этим нужно согласиться со вторым подходом к оценке юридической силы правовых принципов и признать, что принцип самостоятельности бюджетов юридически связывает федерального законодателя. Но каким образом обосновать подобную обязательность: аксиоматическим характером названного принципа или его конституционной природой?

С нашей точки зрения, принцип самостоятельности бюджетов не является правовой аксиомой ввиду следующих соображений.

Под правовыми аксиомами обычно подразумевают положения, имеющие для права характер исходных истин, не требующих доказательства. Причем правовые аксиомы могут быть отраслевыми¹¹². Необходимо отметить, что вопрос о правовых аксиомах – дискуссионный. Некоторые исследователи не признают возможность существования правовых аксиом

¹¹⁰ «Последующий закон отменяет закон предыдущий».

¹¹¹ «Специальный закон отменяет закон общий».

¹¹² Проблемы теории права в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 111–112.

как таковую, опираясь исключительно на общефилософское, формально-логическое понятие аксиомы и сознательно не обращая внимание на специально-юридическое¹¹³. Между тем проблема правовых аксиом не должна оставаться без внимания. Ее изучение представляет несомненный практический интерес, особенно если ставится вопрос об аксиоматическом характере отдельных положений, прямо не сформулированных в законе и непосредственно из него не вытекающих (то есть не выводимых или трудно выводимых из других норм и в этом смысле «недоказуемых»), однако применяемых судами при разрешении конкретных споров.

Л. С. Явич полагал, что «правовые аксиомы служат идеологической предпосылкой принципов права, но самими принципами права они становятся лишь тогда, когда находят в нем свое закрепление»¹¹⁴. Важно учитывать: если принцип самостоятельности бюджетов представляет собой отраслевую – бюджетно-правовую – аксиому, то он во всяком случае не может быть выведен из других оснований, в том числе из положений Конституции РФ (потому что бюджетно-правовые аксиомы относятся к исходным, первым основаниям, с помощью которых доказываются все иные положения бюджетного права).

Но принцип самостоятельности бюджетов нельзя признать бюджетно-правовой аксиомой, поскольку он не имеет для бюджетного права значения вечной и непреложной истины. Например, после принятия Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик¹¹⁵ (далее – Закон СССР 1959 г.) советская бюджетная система функционировала не на основе принципа самостоятельности бюджетов, а скорее наоборот – на основе принципа подчиненности бюджетов. Согласно ст. 2 Закона СССР 1959 г. единый Государственный бюджет Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР) объединял союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик. Последние в свою очередь включали республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты (ст. 5 Закона СССР 1959 г.). При этом государственные бюджеты автономных республик объединяли республиканские бюджеты автономных республик и местные бюджеты (ст. 6 Закона СССР 1959 г.). Таким образом, бюджеты советской бюджетной системы существовали не обособленно. Более того, в СССР при утверждении одних («вышестоящих») бюджетов устанавливались основные показатели других («нижестоящих») бюджетов. В частности, на основе Государственного бюджета СССР утверждались государственные бюджеты союзных республик, а на их базе – государственные бюджеты автономных республик и административно-территориальных единиц¹¹⁶. Вообще, бюджеты советской бюджетной системы были совсем не самостоятельны.

Пример СССР показывает, что принцип самостоятельности бюджетов не является единственно возможным и в этом смысле «вечным», носящим аксиоматический характер принципом организации и функционирования бюджетной системы федеративного государства (конечно, существует мнение, будто отношения между составными частями СССР «не были построены на подлинно федеративных началах»¹¹⁷, но с подобным суждением сложно согласиться, поскольку признаки федерации строго не определены, а значит, нельзя утверждать, что СССР им не соответствует).

¹¹³ См., например: Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М.: Норма: Инфра-М, 2015. С. 258–275.

¹¹⁴ Явич Л. С. Общая теория права / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1976. С. 150.

¹¹⁵ Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 30 октября 1959 г. // Сборник нормативных актов по советскому финансовому праву / Министерство высшего и среднего специального образования СССР, Всесоюзный юридический заочный институт. М.: Юридическая литература, 1967. С. 55–63.

¹¹⁶ См. ст. 3–7, 20 Закона СССР 1959 г.

¹¹⁷ Федерализм: Теория; Институты; Отношения: Сравнительно-правовое исследование / А. С. Автономов, И. Ю. Богдановская, Т. А. Васильева [и др.]; отв. ред. Б. Н. Топорнин; Институт государства и права РАН. М.: Юрист, 2001. С. 208.

Важно также иметь в виду: объективная сторона правовых аксиом коренится в характерных свойствах самого права. Отход от них может привести к тому, что право «перестает быть «правом» (оставаясь мерами прямого принуждения, организационного воздействия и т. д.)»¹¹⁸. Как свидетельствует советский опыт, регулирование бюджетных отношений на основе отрицающего бюджетную самостоятельность принципа подчиненности бюджетов способно сохранять правовой характер. В советское время отношения в бюджетной сфере подвергались подробной юридической регламентации, препятствовавшей произволу со стороны публичной власти всех уровней территориальной организации. Причем различные права и гарантии предоставлялись не только федерации в целом (СССР), но и ее членам, а также административно-территориальным единицам (например, право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств в пределах утвержденных основных показателей). Таким образом, отход от принципа самостоятельности бюджетов автоматически не приводит к утрате нормативным регулированием правового характера. Это является еще одним подтверждением того, что принцип самостоятельности бюджетов нельзя считать бюджетно-правовой аксиомой.

По нашему мнению, обязательность принципа самостоятельности бюджетов для федерального законодателя обусловлена не аксиоматическим характером названного принципа, а его конституционной природой: принцип самостоятельности бюджетов может быть выведен непосредственно из норм Конституции РФ.

Выдвинутое нами предположение о прямой связи принципа самостоятельности бюджетов с положениями Конституции РФ до настоящего времени не получило убедительного обоснования ни в судебных решениях, ни в правовой доктрине. С взглядами некоторых авторитетных исследователей оно вовсе не согласуется.

В частности, КС РФ указывает в своих актах не на конституционную природу принципа самостоятельности бюджетов, а лишь на то, что названный принцип «*соответствует* (курсив наш – Т. Б.) основам конституционного строя и принципу федерализма»¹¹⁹ и установлен БК РФ «*в порядке конкретизации* (курсив наш – Т. Б.) конституционных основ финансовой системы государства»¹²⁰. При этом, как отмечает КС РФ, «бюджетная самостоятельность Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления *предопределяется их статусом, установленным Конституцией* (курсив наш – Т. Б.)»¹²¹. Однако остается неясным, насколько жестко, с точки зрения КС РФ, бюджетное устройство России обусловлено ее политико-территориальным устройством, закрепленным Конституцией. Иными словами, самостоятельность бюджетов рассматривается КС РФ как единственно возможный по смыслу Конституции РФ принцип организации и функционирования российской бюджетной системы или только как один из конституционно допустимых (не противоречащих Конституции РФ)?

¹¹⁸ Проблемы теории права: в 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории права / С. С. Алексеев. Свердловск, 1972. С. 112.

¹¹⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ст. 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 1998 г. № 4-О. Абз. 3 п. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²⁰ По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 3. Абз. 6 п. 4.3. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²¹ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ст. 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 1998 г. № 4-О. Абз. 3 п. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституционно-правовые начала принципа самостоятельности бюджетов

В отечественном правоведении более или менее тщательно изучались «конституционные основы налогово-бюджетного федерализма»¹²² и особенности действия конституционного принципа федерализма в бюджетно-правовой сфере¹²³, а точнее – самые общие вопросы конституционного финансового права. К сожалению, интересующая нас связь принципа самостоятельности бюджетов с положениями Конституции РФ предметом детального исследования никогда не была.

С нашей точки зрения, принцип самостоятельности бюджетов напрямую связан с конституционными положениями и может быть выведен из норм Конституции РФ. Какие положения Конституции РФ позволяют сделать вывод о конституционной природе закрепленного ст. 31 БК РФ принципа самостоятельности бюджетов?

Прежде чем приступить к исследованию конституционных основ принципа самостоятельности бюджетов, попутно отметим, что название рассматриваемого принципа (по терминологии ст. ст. 28, 31 БК РФ «принцип самостоятельности бюджетов») сформулировано в БК РФ не совсем корректно. О самостоятельности обычно говорят применительно к субъектам права, а не к объектам. Поскольку же бюджет относится к объектам, правильнее использовать термин «принцип бюджетной (финансовой, фискальной) самостоятельности публично-правовых образований». Кстати, выражение «принцип финансовой самостоятельности муниципальных образований» встречается в некоторых актах КС РФ¹²⁴. В дальнейшем изложении мы все-таки продолжим использовать терминологию, характерную для российского бюджетного законодательства, но учитывая, что принцип «самостоятельности бюджетов» гарантирует самостоятельность каждому *публично-правовому образованию*, а не его бюджету.

Бюджетная самостоятельность РФ вытекает прежде всего из положений ст. 71 (п. «д», «з») Конституции РФ, относящих федеральную государственную собственность и управление ею, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы к ведению РФ. Важно подчеркнуть, что в тексте ст. 71 Конституции РФ упоминается не «государственный бюджет», а «федеральный бюджет», то есть речь идет именно о бюджете Федерации. При этом в некоторых других статьях Конституции РФ говорится о «соответствующем бюджете» (ч. 1 ст. 41) и о «местном бюджете» (ч. 1 ст. 132). Значит, Конституция РФ исходит из того, что федеральный бюджет, во всяком случае, не является *единственной* в РФ формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения публичных задач и функций. По смыслу Конституции РФ федеральный бюджет – это *один из множества* бюджетов российской бюджетной системы, который существует обособленно от других бюджетов (в частности, от местных).

Поскольку федеральный бюджет находится в ведении РФ (п. «з» ст. 71 Конституции РФ), а по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и

¹²² Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Г. В. Петрова, Т. В. Конюхова, А. В. Горева [и др.]; под ред. Г. В. Петровой; Ассоциация юридический центр, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 14–48.

¹²³ См., например: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. 456 с.

¹²⁴ См., например: По делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6. Абз. 3 п. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

федеральные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), выходит, что федеральный бюджет может быть утвержден исключительно нормативным правовым актом РФ. Это – еще одна конституционная гарантия бюджетной самостоятельности РФ.

Конституция РФ содержит также ряд специальных норм-гарантий об осуществлении бюджетного процесса на федеральном уровне строго определенными органами публичной власти Федерации:

а) в соответствии с ч. 1 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы по вопросам федерального бюджета принимаются Государственной Думой (то есть одной из палат представительного и законодательного органа РФ – Федерального Собрания¹²⁵) и, согласно ст. 106 Конституции РФ, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (то есть в другой палате представительного и законодательного органа РФ¹²⁶), после чего Президент РФ подписывает принятый федеральный закон и обнародует его (ст. 107 Конституции РФ); следовательно, утверждение федерального бюджета осуществляется исключительно федеральной государственной властью;

б) Правительство РФ, являющееся исполнительным органом Федерации (ст. 110 Конституции РФ), разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ);

в) контроль за исполнением федерального бюджета осуществляется Счетной палатой, образуемой Советом Федерации и Государственной Думой (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ).

Кроме того, Конституция гарантирует РФ самостоятельность в вопросах формирования доходных источников федерального бюджета: согласно ч. 3 ст. 75 Конституции РФ система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, устанавливается федеральным законом.

Таким образом, в Конституции РФ получили непосредственное закрепление важнейшие гарантии бюджетной самостоятельности РФ, а именно:

- обособленность федерального бюджета от других бюджетов бюджетной системы;
- возможность утверждения федерального бюджета исключительно нормативным правовым актом РФ;
- осуществление бюджетного процесса на федеральном уровне органами публичной власти Федерации;
- автономное формирование доходных источников федерального бюджета.

Что касается конституционных гарантий бюджетной самостоятельности субъектов РФ, то они усматриваются из текста

Конституции РФ менее отчетливо, но могут быть выявлены путем толкования.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Россия есть федеративное государство. Конституция РФ разграничивает предметы ведения между РФ и ее субъектами, так или иначе признавая определенную самостоятельность каждого субъекта РФ в пределах предоставленных ему полномочий. Это следует, в частности, из:

а) ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, устанавливающей, что каждый субъект РФ имеет свою конституцию (устав) и законодательство;

б) ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, признающей в качестве основы конституционного строя РФ разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти;

¹²⁵ Ст. 94, ч. 1 ст. 95 Конституции РФ.

¹²⁶ Ст. 94, ч. 1 ст. 95 Конституции РФ.

в) ст. ст. 71 и 72 Конституции РФ, определяющих предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, то есть разграничивающих конкретные предметы ведения между публично-правовыми образованиями;

г) ст. 73 Конституции РФ, предусматривающей, что субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов;

д) ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, утверждающей право субъектов РФ осуществлять собственное правовое регулирование в сфере своего исключительного ведения (причем ч. 6 ст. 76 Конституции РФ прямо указывает на то, что в случае возникновения противоречий между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, принятым по предметам ведения субъектов РФ, приоритет имеет нормативный правовой акт субъекта РФ);

е) ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти;

ж) ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, закрепляющей, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти, предусмотренными федеральным законом.

Наличие у субъектов РФ собственной компетенции и своей системы органов государственной власти непосредственно обуславливает необходимость создания обособленных региональных бюджетов, обеспечивающих соответствующие финансовые условия для реализации каждым субъектом РФ его конституционных функций и самостоятельной имущественной ответственности субъекта РФ за невыполнение или ненадлежащее выполнение этих функций.

Согласно ст. 73 Конституции РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Управление региональной государственной собственностью, региональный бюджет, распоряжение доходами от региональных налогов и сборов не упоминаются ни в числе предметов ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ), ни в числе предметов совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Эти вопросы не могут решаться и органами местного самоуправления: согласно ст. 132 Конституции РФ, к вопросам местного значения относится управление муниципальной (а не региональной) собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного (а не регионального) бюджета; установление местных (а не региональных) налогов и сборов. Отсюда можно сделать вывод, признаваемый в том числе КС РФ¹²⁷, что управление региональной государственной собственностью, региональный бюджет, распоряжение доходами от региональных налогов и сборов находятся в исключительном ведении субъектов РФ.

Поскольку по предметам исключительного ведения субъектов РФ принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ), утверждение регионального бюджета возможно только нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ. Эта гарантия бюджетной самостоятельности субъектов РФ, как и требование обособленности регионального бюджета от других бюджетов бюджетной системы, вытекает из положений Конституции РФ.

Если предположить, что в компетенцию субъектов РФ входит одно лишь *формальное утверждение* регионального бюджета (например, с сохранением возможности подго-

¹²⁷ См., например: По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4. Абз. 5 п. 2.1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

товки проекта бюджета или его основных показателей федеральными органами власти), то на практике это может привести к фактическому формированию регионального бюджета не соответствующим субъектом РФ, а иным публично-правовым образованием. Вот почему к полномочиям по такому предмету исключительного ведения субъектов РФ как «региональный бюджет» нужно относить не только само его утверждение, но осуществление на региональном уровне бюджетного процесса в целом. Важно также учитывать, что в сфере своего исключительного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), которую, кстати сказать, реализуют образуемые ими органы (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ). Как раз органы государственной власти субъектов РФ и должны осуществлять бюджетный процесс на региональном уровне по смыслу Конституции РФ. Право субъектов РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс признается КС РФ¹²⁸. Однако КС РФ избегает сколько-нибудь подробного рассмотрения этого вопроса.

Как следует из ч. 3 ст. 75 Конституции РФ, федеральным законом устанавливаются не все налоги и сборы, обязательные к уплате на территории РФ, а только система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в РФ. В соответствии с Конституцией РФ вопросы формирования доходных источников региональных бюджетов не лежат всецело в сфере компетенции РФ. Эти вопросы не могут решаться и органами местного самоуправления, ведь, согласно ст. 132 Конституции РФ, к вопросам местного значения относится установление исключительно местных налогов и сборов. Получается, что в вопросах формирования доходных источников региональных бюджетов Конституция РФ гарантирует некоторую самостоятельность именно субъектам РФ.

Поскольку Конституция РФ исходит из равноправия субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ), КС РФ отмечает необходимость признания за *всеми* субъектами РФ «равного финансово-правового статуса, основу которого составляет финансово-бюджетная самостоятельность субъектов Российской Федерации»¹²⁹. Примечательно, что в конституциях некоторых иностранных государств закреплены более конкретные по сравнению с положениями ст. 5 Конституции РФ нормы о недопустимости дискриминации в отношении субъектов федерации. Например, ст. 99 Конституции Австралийского Союза запрещает дискриминацию штатов или любых их частей при регулировании бюджетных доходов¹³⁰. Очень подробно регламентированы вопросы публичных финансов в Основном законе Федеративной Республики Германии¹³¹ (далее – Основной закон ФРГ), многие положения которого непосредственно направлены на защиту земель (субъектов германской федерации) от дискриминации. Что же касается Конституции РФ, то она почти не содержит специальных бюджетно-правовых норм и регулирует отношения в сфере публичных финансов главным образом посредством установления одних общих принципов.

¹²⁸ По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4. Абз. 5 п. 2.1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абз. 2 п. 5 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5. П. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁰ The Commonwealth of Australia Constitution [Electronic resource] // Parliament of Australia: [website]. URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution (дата обращения: 25.01.2017).

¹³¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany [Electronic resource] // Deutscher Bundestag: [website]. URL: <https://www.btg-besteNservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

Итак, в силу конституционного принципа равноправия субъектов РФ гарантии бюджетной самостоятельности в равной мере распространяются на все субъекты РФ. С учетом выше изложенного к таким гарантиям относятся вытекающие из Конституции РФ:

- обособленность регионального бюджета от других бюджетов бюджетной системы;
- возможность утверждения регионального бюджета исключительно нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ;
- осуществление бюджетного процесса на региональном уровне органами государственной власти соответствующего субъекта РФ;
- относительно автономное формирование доходных источников регионального бюджета.

Бюджетная самостоятельность муниципальных образований основана как на конституционных положениях, закрепляющих общие гарантии самостоятельности местного самоуправления (например, ст. 12, содержащей общую норму о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий; ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, согласно которой «местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»), так и на специальных нормах Конституции РФ, предусматривающих конкретные полномочия органов местного самоуправления в бюджетной сфере (к примеру, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ прямо отнесены к компетенции муниципальных образований вопросы управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов).

Наряду с федеральным бюджетом местные бюджеты непосредственно упомянуты в тексте Конституции РФ (ч. 1 ст. 132). Согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно утверждают местный бюджет, что позволяет сделать вывод о его обособленности. Обособленность местных бюджетов от других бюджетов российской бюджетной системы является одной из конституционных гарантий бюджетной самостоятельности муниципальных образований.

Поскольку органы местного самоуправления не могут утвердить местный бюджет иначе, чем муниципальным правовым актом, из этой нормы вытекает еще одна гарантия бюджетной самостоятельности муниципальных образований – возможность утверждения местного бюджета исключительно нормативным правовым актом соответствующего муниципального образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Поскольку указанные полномочия относятся к деятельности, которая охватывается понятием «бюджетный процесс» (ст. 6 БК РФ), выходит, что Конституция РФ гарантирует муниципальным образованиям самостоятельное осуществление ими бюджетного процесса на местном уровне.

Органы местного самоуправления не только самостоятельно формируют и утверждают местный бюджет, но и устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ). Последние, как известно, являются доходными источниками местного бюджета. А значит, Конституция РФ гарантирует муниципальным образованиям определенную самостоятельность в вопросах формирования доходных источников местных бюджетов.

Таким образом, Конституцией РФ предусмотрены следующие гарантии бюджетной самостоятельности муниципальных образований:

- обособленность местного бюджета от других бюджетов бюджетной системы;
- возможность утверждения местного бюджета исключительно нормативным правовым актом соответствующего муниципального образования;
- осуществление бюджетного процесса на местном уровне органами публичной власти соответствующего муниципального образования;

- автономное формирование доходных источников местного бюджета.
- Анализ положений Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что в ней закреплены гарантии бюджетной самостоятельности всех публично-правовых образований, а именно:
 - обособленность бюджета всякого публично-правового образования от других бюджетов бюджетной системы;
 - возможность утверждения бюджета конкретного публично-правового образования исключительно нормативным правовым актом этого публично-правового образования;
 - осуществление бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях органами публичной власти соответствующих публично-правовых образований;
 - относительно автономное формирование доходных источников бюджета всякого публично-правового образования.

Необходимо отметить, что нормы о бюджетной самостоятельности публично-правовых образований в Конституции РФ и в ст. 31 БК РФ имеют, по сути, одинаковое содержание:

- конституционное требование обособленности бюджета всякого публично-правового образования от других бюджетов бюджетной системы равнозначно нормам ст. 31 БК РФ, закрепляющим:
 - право и обязанность каждого публично-правового образования самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств;
 - право каждого публично-правового образования предоставлять исключительно в форме межбюджетных трансфертов средства из своего бюджета на исполнение чужих расходных обязательств;
 - адресованный каждому публично-правовому образованию запрет на установление расходных обязательств, исполняемых за счет средств чужого бюджета;
 - адресованный каждому публично-правовому образованию запрет на произвольное увеличение расходов, снижение доходов чужого бюджета;
 - адресованный каждому публично-правовому образованию запрет на изъятие средств, полученных в результате эффективного исполнения чужого бюджета;
 - обеспеченная положениями Конституции РФ возможность утверждения бюджета конкретного публично-правового образования исключительно нормативным правовым актом этого публично-правового образования немыслима без официального признания ст. 31 БК РФ права всякого публично-правового образования на осуществление бюджетных расходов (потому что при утверждении бюджета определяются формы и направления расходования бюджетных средств, то есть реализуется право на осуществление бюджетных расходов);
 - гарантированное Конституцией РФ осуществление бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях органами публичной власти соответствующих публично-правовых образований невозможно без закрепления ст. 31 БК РФ права и обязанности каждого публично-правового образования самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
 - вытекающее из Конституции РФ требование относительно автономного формирования доходных источников бюджета всякого публично-правового образования воплощается в норме ст. 31 БК РФ, утверждающей право всякого публично-правового образования на формирование бюджетных доходов.

Таким образом, все нормы, раскрывающие в ст. 31 БК РФ содержание принципа самостоятельности бюджетов, имеют конституционную природу: их установление непосредственно предопределено положениями Конституции РФ. Вот почему принцип самостоятельности бюджетов обязателен для федерального законодателя и обладает большей по сравнению с обычными правовыми нормами юридической силой. Практическое зна-

чение этого вывода заключается в том, что в случае противоречия между принципом самостоятельности бюджетов и нормой закона (подзаконного акта) приоритетным должен признаваться названный принцип, поскольку он обусловлен Конституцией РФ.

Не менее важным является вопрос о возможных коллизиях между принципом самостоятельности бюджетов и другими бюджетно-правовыми принципами. К примеру, существует мнение¹³², что принцип самостоятельности бюджетов противоречит закреплённому ст. 29 БК РФ принципу единства бюджетной системы РФ. Проблема соотношения принципов самостоятельности бюджетов и единства российской бюджетной системы, безусловно, заслуживает особого внимания¹³³.

Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства российской бюджетной системы

В соответствии со ст. 29 БК РФ принцип единства бюджетной системы РФ предусматривает единство бюджетного законодательства, единство принципов организации и функционирования российской бюджетной системы, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, единый порядок формирования доходов и осуществления расходов всех бюджетов бюджетной системы и проч.

Противоречие между принципами самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы РФ можно увидеть, например, в следующем: введенный Федерацией – согласно принципу единства бюджетной системы – единый порядок осуществления бюджетных расходов препятствует свободной реализации субъектами РФ и муниципальными образованиями их права на расходование бюджетных средств, закреплённого принципом самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ). Нужно отметить, что принцип самостоятельности бюджетов прямо допускает ограничение упомянутого права, поскольку в ст. 31 БК РФ говорится о праве *в соответствии с БК РФ* самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов. Устанавливаемый же в рамках реализации принципа единства бюджетной системы РФ единый порядок расходования бюджетных средств призван определять процедуру, последовательность действий для осуществления бюджетных расходов. По одному своему предназначению он является средством ограничения самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований¹³⁴ в вопросах расходования бюджетных средств. Однако подобное ограничение не должно быть чрезмерным и приводить к утрате основного содержания или фактическому отрицанию права субъектов РФ и муниципальных образований на расходование бюджетных средств: в силу принципа самостоятельности бюджетов единый порядок осуществления бюджетных расходов не может не оставлять субъектам РФ и муниципальным образованиям хотя бы некоторую свободу в выборе форм и направлений расходования бюджетных средств. Таким образом, установление *предписываемого принципом единства бюджетной системы РФ* единого порядка осуществления бюджетных расходов всегда в той или иной степени ограничивает *закреплённое принципом самостоятельности бюджетов* право субъектов РФ и муниципальных образований на расходование бюджетных средств. Это и позволяет ставить вопрос о частичной несовместимости принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы РФ.

¹³² См.: Финансовое право: учебное пособие / Е. А. Бабелюк, Е. П. Васькова, Е. В. Килинкарлова [и др.] / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. СПб.: Питер, 2014. С. 55.

¹³³ Наша позиция по этой проблеме отражена в следующей статье: Братко Т. Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // Финансовое право. 2017. № 1. С. 23–26.

¹³⁴ Такие ограничения считаются необходимыми для нормального функционирования государства. См., например: Крохина Ю. А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 24–28.

Противоречие между указанными принципами можно усматривать и в том, что принцип единства бюджетной системы РФ направлен на ограничение вытекающего из принципа самостоятельности бюджетов права субъектов РФ и муниципальных образований формировать бюджетные доходы. В самом деле, реализация названного права осуществляется:

а) согласно единому порядку формирования доходов всех бюджетов российской бюджетной системы (как того требует принцип единства бюджетной системы РФ);

б) по правилам, установленным законодательством РФ о налогах и сборах (что является обязательным в соответствии с принципом самостоятельности бюджетов).

Причем законодательство РФ о налогах и сборах наделяет субъекты РФ и муниципальные образования очень небольшим объемом полномочий. Такое федеральное регулирование осуществляется главным образом в рамках реализации принципа единства бюджетной системы РФ¹³⁵, поскольку именно он предусматривает обязательное установление единого порядка формирования доходов всех бюджетов российской бюджетной системы.

С учетом *вытекающих из принципа единства бюджетной системы РФ* ограничений *закрепленное принципом самостоятельности бюджетов* право субъектов РФ и муниципальных образований на формирование бюджетных доходов, как и их право на расходование бюджетных средств, может превратиться в абстрактную формулу, лишенную значимого конкретного содержания. Все это позволяет предположить, что принципы самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы РФ противоречат друг другу.

Как можно разрешить коллизию двух бюджетно-правовых принципов? Поскольку для ответа на этот вопрос необходима оценка самих принципов, рассмотрим ее основные (взаимоисключающие друг друга) варианты и вытекающие из них следствия:

1. Различна правовая природа принципов, и приоритетом обладает тот из них, который имеет конституционное значение.

Выше было показано, что принцип самостоятельности бюджетов предопределен положениями Конституции РФ и может быть непосредственно выведен из конституционных норм.

Принцип единства бюджетной системы РФ также имеет конституционную природу. Во многих своих актах КС РФ справедливо указывал, что установленный ч. 1 ст. 8 Конституции РФ принцип единства экономического пространства обуславливает создание «единой финансовой системы, включая бюджетную и налоговую»¹³⁶. По мнению КС РФ, в условиях федеративного государства «бюджеты соответствующих уровней, будучи самостоятельными, составляют единую бюджетную систему»¹³⁷. При этом бюджетная самостоятельность всегда реализуется «во взаимосвязи с *конституционными принципами* (курсив наш – Т. Б.) функционирования бюджетной системы Российской Федерации как единой системы»¹³⁸. И хотя умаление финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образова-

¹³⁵ В налоговой сфере этому принципу соответствует принцип единства российской налоговой системы. Подробнее о принципах построения и функционирования налоговой системы см., в частности: Кучеров И. И. Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление // Финансовое право. 2009. № 3. С. 17–21.

¹³⁶ См., например: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 1. Абз. 2 п. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁷ По делу о проверке конституционности положений ч. ч. 4, 5 и 6 ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1. Абз. 3 п. 4.2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абз. 2 п. 5 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5. Абз. 1 п. 2.1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний недопустимо¹³⁹, конституционные нормы о государственном единстве и государственной целостности РФ обязывают федерального законодателя осуществлять такое правовое регулирование, которое «способствовало бы *поддержанию единства бюджетной системы* (курсив наш – Т. Б.) как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»¹⁴⁰.

Таким образом, и принцип самостоятельности бюджетов, и принцип единства бюджетной системы РФ имеют конституционное значение, что не позволяет сделать вывод о приоритете одного из них перед другим.

2. Эти принципы отражают неравновеликие ценности и потому занимают разные места в ценностной иерархии принципов. Приоритетным должен признаваться тот принцип, которому соответствует более значимая ценность.

Например, жизнь и здоровье людей являются более высокими ценностями, чем собственность. Однако из конституционных норм и положений БК РФ отнюдь не следует, что самостоятельность бюджетов и единство бюджетной системы РФ представляют собой неравновесные ценности.

Таким образом, на основе этого подхода нельзя сделать вывод о подчиненном положении принципа самостоятельности бюджетов по отношению к принципу единства бюджетной системы РФ или наоборот.

3. Противоречащие принципы отражают равновеликие ценности. Тем не менее, один из принципов способен приобретать приоритетное значение по сравнению с другим в рамках конкретного дела (исключительно *ad hoc*¹⁴¹).

Чтобы установить, какой принцип превалирует в определенной ситуации (с учетом тех или иных фактических обстоятельств), используют процедуру взвешивания (балансирования, уравнивания) ценностей и соответствующих им правовых принципов. Согласно теории взвешивания, характерной чертой правовых принципов является то, что они реализуются в разной степени (в противоположность обычным правовым нормам, которые только осуществляются либо не осуществляются). Причем эта степень зависит от множества фактических и юридических возможностей, условий, включая наличие в правовой системе частично несовместимых принципов¹⁴². Если вытекающее из конституционных норм значение («абстрактный вес») противоречащих принципов одинаково, то принципы должны быть сбалансированы или взвешены. Процедура оценки веса проводится с целью определения сравнительной (относительной) важности реализации соответствующих принципов в конкретной ситуации. Приоритет признается за тем принципом, нарушение которого с учетом всех обстоятельств дела является, так сказать, более масштабным и общественно опасным¹⁴³.

¹³⁹ По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4. Абз. 7 п. 2.1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁰ По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4. Абз. 2 п. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴¹ «Для данного специального случая».

¹⁴² Алекс Р Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму) / пер. с нем. А. Н. Лаптева, Ф. Кальшойера. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 89.

¹⁴³ Алекс Р Формула веса; пер. с англ. В. В. Архипова // Российский ежегодник теории права, 2010. № 3. СПб.: Юридическая книга, 2011. С. 214–220.

Широко критикуемые в научной литературе¹⁴⁴ теория взвешивания и подобные ей концепции отражают современные тенденции в практике судов разных стран¹⁴⁵. С нашей точки зрения, теории уравнивания ценностей и коррелирующих им юридических принципов имеют существенный недостаток, заключающийся в отрицании безусловной обязательности принципов права.

Этот недостаток является следствием построения теории взвешивания (и подобных ей концепций) на базе неверных предпосылок. В частности, ошибочно исходное теоретическое положение о том, что правовые принципы реализуются в большей либо меньшей степени. Не стоит забывать: юридические принципы представляют собой разновидность правовых норм. Как и другие нормы позитивного права, принципы могут быть или реализованы, или не реализованы. Для реализации правовых норм вообще и юридических принципов в частности не характерны никакие промежуточные состояния (например, «неполная реализация»), поскольку любое конкретное поведение всегда либо соответствует, либо не соответствует предписаниям правовых норм. В этом смысле всякое «неполное соответствие» требованиям нормы права, будь то обыкновенная норма или норма-принцип, является ее нарушением, а не «частичным осуществлением». Когда же суд исходит из того, что «принципы могут быть реализованы в разной степени», он в действительности создает условия для их неосуществления. Согласно этому подходу обязательность реализации правовых принципов *de facto* зависит от усмотрения суда.

Кроме того, как любым нормам позитивного права, юридическим принципам нужно давать непротиворечивое толкование. Противопоставление одних принципов другим, отказ от рассмотрения их в системе равнозначны признанию того, что одновременное осуществление всех принципов права заведомо невозможно. При таком подходе правовые принципы совершенно лишаются юридической обязательности, превращаясь в весьма абстрактные и противоречивые цели (задачи) правового регулирования. Но уж совсем не приемлемо в доктрине уравнивания то, что не законодатель, а суд определяет, к достижению каких целей-принципов следует в большей степени стремиться с учетом конкретных обстоятельств.

Итак, балансирование ценностей, лежащих в основе принципов единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов, не позволяет прийти к убедительному выводу о приоритете одного принципа перед другим.

4. Если различается время официального утверждения противоречащих принципов, приоритетом обладает тот из них, который принят позднее (так как *lex posterior derogat legi priori*).

Но принцип единства российской бюджетной системы нашел закрепление в БК РФ одновременно с принципом самостоятельности бюджетов – в момент принятия БК РФ. Следовательно, в рассматриваемом случае для решения вопроса о приоритете того или иного принципа время их утверждения не имеет значения.

5. Рассматриваемые принципы обладают различной сферой действия и соотносятся как общая и исключительная нормы. Преимущество отдается тому принципу, который выступает в качестве исключительной нормы.

С нашей точки зрения, принципы единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов взаимосвязаны именно таким образом. Причем принцип единства бюджетной

¹⁴⁴ Подробнее о критике метода взвешивания см.: Тимошина Е. В., Краевский А. А., Салмин Д. Н. Методология судебного толкования: инструменты взвешивания в ситуации конкуренции прав человека // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. 2015. № 3. С. 22–25.

¹⁴⁵ Подробнее о современных тенденциях и теориях см.: Карапетов А. Г. Борьба за признание судебного правотворчества в европейском и американском праве. М.: Статут, 2011. С. 158–176, 207–303.

системы РФ является общей нормой, а принцип самостоятельности бюджетов – исключительной.

Принцип единства бюджетной системы РФ регламентирует довольно многочисленную группу общественных отношений (определенный их вид), в то время как принцип самостоятельности бюджетов – входящую в эту группу крайне небольшую совокупность общественных отношений (их отдельный подвид). Иными словами, принцип единства бюджетной системы, по сравнению с принципом самостоятельности бюджетов, регулирует гораздо более широкий круг отношений.

К примеру, принцип единства бюджетной системы РФ предписывает введение *единого* (то есть общего, одинакового для всех бюджетов российской бюджетной системы) порядка формирования доходов и осуществления расходов бюджетов. Между тем, принцип самостоятельности бюджетов – в исключение из этого правила – предоставляет публично-правовым образованиям возможность *самостоятельно* (иначе говоря, свободно, независимо от кого бы то ни было) закреплять отдельные элементы упомянутого порядка, в частности:

- устанавливать налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты;

- определять формы и направления расходования средств соответствующих бюджетов (кроме средств, полученных в виде межбюджетных субсидий и субвенций из чужих бюджетов).

Выходит, что *согласно принципу единства бюджетной системы РФ* отношения по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов должны быть урегулированы правилами, общими для всех бюджетов российской бюджетной системы. Однако *в соответствии с принципом самостоятельности бюджетов* небольшая часть этих отношений (например, отношения по определению элементов региональных налогов, обязательных к уплате на территориях разных субъектов РФ) может регламентироваться нормами, неодинаковыми для разных бюджетов. Несложно заметить, что принцип самостоятельности бюджетов ограничивает сферу действия принципа единства бюджетной системы РФ, предусматривая изъятие из него. Причем принцип самостоятельности бюджетов устанавливает порядок, значительно отличающийся от закреплённого принципом единства бюджетной системы РФ. Это дает основания считать принцип самостоятельности бюджетов исключительной нормой.

Таким образом, принципы единства бюджетной системы РФ и самостоятельности бюджетов соотносятся как общая и исключительная нормы.

Важно учитывать, что правило о приоритете исключительных норм перед общими применимо не только к обыкновенным нормам, но и к нормам-принципам. Например, Ж.-Л. Бержель справедливо отмечал: «Принципы, ограниченные конкретными специальными вопросами, должны применяться преимущественно по отношению к общим, имеющим более широкую область распространения»¹⁴⁶. Поскольку принцип единства бюджетной системы РФ выступает в качестве общей нормы, а принцип самостоятельности бюджетов – в качестве исключительной, то в случае коллизии между ними приоритетным следует признавать принцип самостоятельности бюджетов.

Однако всегда нужно помнить: «Изъятия из общих положений не должны толковаться распространительно»¹⁴⁷. В связи с этим неверно усматривать неразрешимое противоречие принципов единства бюджетной системы РФ и самостоятельности бюджетов в том, что установление предписываемого первым принципом единого порядка формирования доходов и

¹⁴⁶ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр. Г. В. Чуршукова; под общ. ред. В. И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. С. 185.

¹⁴⁷ Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М.: Юридическая литература, 1979. С. 75.

осуществления расходов бюджетов ограничивает закрепленные вторым принципом права субъектов РФ и муниципальных образований на:

- формирование бюджетных доходов;
- расходование бюджетных средств.

Как уже отмечалось, принцип самостоятельности бюджетов прямо допускает ограничение названных прав. Согласно ст. 31 БК РФ, всякому публично-правовому образованию гарантируются права:

- в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств;
- согласно законодательству РФ о налогах и сборах устанавливать налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты.

Поскольку принцип самостоятельности бюджетов (как норму, предусматривающую изъятие из общего правила) нельзя толковать расширительно, закрепляемым им субъективным правам не следует искусственно придавать абсолютный характер. По буквальному смыслу ст. 31 БК РФ федеральное законодательство может содержать *любые ограничения* права на формирование доходов бюджета и права на расходование бюджетных средств, если при этом будет сохраняться *хотя бы некоторая свобода* субъекта РФ или муниципального образования в установлении налогов и сборов, а также выборе форм и направлений расходования бюджетных средств. С формальной точки зрения (и с учетом того, что Конституция РФ гарантирует всякому публично-правовому образованию лишь *относительно автономное* формирование доходных источников бюджета), нарушение принципа самостоятельности бюджетов имеет место только в случае, когда публично-правовому образованию не предоставлено никакой свободы в решении указанных вопросов.

С таких позиций нужно подходить и к решению конкретных практических проблем. Поясним это на примере двух рассмотренных КС РФ дел:

1) о порядке финансирования гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования¹⁴⁸;

2) об ограничениях, установленных в отношении субъектов РФ, получающих дотации из федерального бюджета¹⁴⁹.

По нашему мнению, в обоих случаях оспоренные заявителями нормы не нарушали принцип самостоятельности бюджетов ввиду следующего.

Как мы выяснили, принцип самостоятельности бюджетов не подлежит расширительному толкованию. Он гарантирует публично-правовым образованиям не абсолютную, а лишь относительную свободу финансовой деятельности в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством. Иными словами, принцип самостоятельности бюджетов обеспечивает всякому публично-правовому образованию ровно такую степень финансовой самостоятельности, какая вытекает из положений соответствующих федеральных нормативных правовых актов. Федеральные акты не предоставляют субъектам РФ самостоятельность в определении условий получения ими межбюджетных трансфертов из феде-

¹⁴⁸ См.: По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 3. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституционности абз. 2 п. 5 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

рального бюджета, муниципальным образованиям – в изменении уровня финансирования гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования. Но раз субъекты РФ и муниципальные образования в соответствии с федеральными нормами не наделены самостоятельностью в решении этих вопросов, значит, она юридически не обеспечивается принципом самостоятельности бюджетов.

Таким образом, в рассматриваемых случаях принцип самостоятельности бюджетов не был нарушен, поскольку неправомерное вмешательство в финансовую самостоятельность публично-правового образования невозможно совершить *при ее отсутствии (при том, что она не гарантирована названным принципом)*.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы

По нашему мнению, в Конституции РФ закреплены гарантии бюджетной самостоятельности всех публично-правовых образований, а именно:

- 1) обособленность бюджета всякого публично-правового образования от других бюджетов бюджетной системы;
- 2) возможность утверждения бюджета конкретного публично-правового образования исключительно нормативным правовым актом этого публично-правового образования;
- 3) осуществление бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях органами публичной власти соответствующих публично-правовых образований;
- 4) относительно автономное формирование доходных источников бюджета всякого публично-правового образования.

Анализ конституционных гарантий бюджетной самостоятельности публично-правовых образований и норм, раскрывающих в ст. 31 БК РФ содержание принципа самостоятельности бюджетов, позволяет нам прийти к заключению, что названный принцип имеет конституционную природу: установление БК РФ принципа самостоятельности бюджетов непосредственно предопределено положениями Конституции РФ. В связи с этим принцип самостоятельности бюджетов обязателен для федерального законодателя и обладает большей по сравнению с обычными правовыми нормами (например, нормами закона) юридической силой. Следовательно, правила «*lex posterior derogat legi priori*» и «*lex specialis derogat lex generali*» неприменимы для решения коллизий между принципом самостоятельности бюджетов и обычными нормами закона. При этом принцип самостоятельности бюджетов не может быть отвергнут ни в законодательной, ни в правоприменительной практике.

С нашей точки зрения, принцип единства бюджетной системы РФ и принцип самостоятельности бюджетов обладают различной сферой действия. Поскольку принцип единства бюджетной системы РФ является общей нормой, а принцип самостоятельности бюджетов – исключительной, в случае коллизии между ними приоритетным следует признавать принцип самостоятельности бюджетов. Таким образом, принцип самостоятельности бюджетов ограничивает сферу действия принципа единства бюджетной системы РФ.

Принцип самостоятельности бюджетов (как норма, предусматривающая изъятие из общего правила) не подлежит расширительному толкованию: он гарантирует публично-правовым образованиям не абсолютную, а лишь относительную свободу финансовой деятельности в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством. Поэтому закрепляемым принципом самостоятельности бюджетов субъективным правам, на наш взгляд, не следует при толковании искусственно придавать абсолютный характер. В частности, по буквальному смыслу ст. 31 БК РФ федеральное законодательство может содержать *любые ограничения* права на формирование доходов бюджета и права на рас-

ходование бюджетных средств, если при этом будет сохраняться *хотя бы некоторая свобода* публично-правового образования в установлении налогов и сборов, а также выборе форм и направлений расходования бюджетных средств. С формальной точки зрения (и с учетом того, что Конституция РФ гарантирует всякому публично-правовому образованию лишь *относительно автономное* формирование доходных источников бюджета), нарушение принципа самостоятельности бюджетов имеет место только в том случае, когда публично-правовому образованию не предоставлено никакой свободы в решении указанных вопросов.

Глава II

Реализация принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении расходов и формировании доходов бюджетов

§ 2.1. Понятие реализации принципа самостоятельности бюджетов при расходовании бюджетных средств и формировании бюджетных доходов

Основываясь на избранном нами подходе к пониманию реализации (осуществления) правовых норм¹⁵⁰, под реализацией (осуществлением) принципа самостоятельности бюджетов мы подразумеваем фактическое использование закрепленных этим принципом субъективных прав и выполнение установленных им юридических обязанностей.

Нельзя забывать, что принцип самостоятельности бюджетов является многоаспектным. Для целей нашего исследования важно разграничивать следующие аспекты принципа самостоятельности бюджетов:

- 1) имущественные (то есть непосредственно связанные с владением, пользованием и распоряжением материальными благами);
- 2) неимущественные (главным образом организационные – касающиеся публичного управления).

К примеру, утверждая право всякого публично-правового образования на расходование бюджетных средств (гарантирующее ему возможность распоряжения денежными средствами), принцип самостоятельности бюджетов выступает в своем имущественном аспекте. А вот признавая право осуществлять контроль¹⁵¹ (который относится к публичному управлению и является сугубо организационной деятельностью), принцип самостоятельности бюджетов раскрывает один из своих неимущественных аспектов.

В рамках настоящего исследования рассматриваются только имущественные аспекты принципа самостоятельности бюджетов. Элементами же содержания принципа самостоятельности бюджетов, *взятого исключительно в его имущественных аспектах*, являются закрепленные ст. 31 БК РФ права и обязанности всякого публично-правового образования, обеспечивающие ему финансовую самостоятельность в сфере:

- формирования доходов бюджета;
- осуществления расходов бюджета.

В связи с этим два отдельных параграфа (§§ 2.2 и 2.3) настоящей работы посвящены рассмотрению проблем реализации принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении расходов и формировании доходов бюджетов российской бюджетной системы¹⁵².

¹⁵⁰ См. пар. 1.1 настоящей работы.

¹⁵¹ Согласно ст. 6 БК РФ контроль охватывается понятием «бюджетный процесс». Как следует из взаимосвязанного толкования ст. 6 и 31 БК РФ, принцип самостоятельности бюджетов закрепляет право всякого публично-правового образования осуществлять бюджетный процесс, в том числе и контроль.

¹⁵² Нужно отметить, что пределами настоящего исследования не охватываются проблемы реализации принципа самостоятельности бюджетов при формировании бюджетов государственных внебюджетных фондов, поскольку они обладают известной спецификой.

Итак, во второй главе речь пойдет именно о реализации принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении расходов и формировании доходов бюджетов, то есть о фактическом использовании закрепленных ст. 31 БК РФ субъективных прав и выполнении установленных ею юридических обязанностей, касающихся осуществления расходов и формирования доходов бюджетов.

Что же представляют собой бюджетные расходы и доходы с юридической точки зрения?

Нормативное содержание самостоятельности публично-правового образования в сфере расходования бюджетных средств

Понятие «расходы бюджета» имеет легальную дефиницию. Согласно ст. 6 БК РФ расходами бюджета признаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования бюджетного дефицита. Несложно заметить, что законодательное определение не содержит необходимых критериев, позволяющих отличить бюджетные расходы от иных правовых явлений. Например, возвращаемые налогоплательщику из бюджета суммы излишне уплаченного налога:

- а) представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства;
- б) не относятся к источникам финансирования дефицита бюджета.

Таким образом, суммы излишне уплаченного налога, возвращаемые из бюджета налогоплательщику, формально отвечают указанным в ст. 6 БК РФ признакам бюджетных расходов. Тем не менее, они не являются расходами бюджета, даже с точки зрения законодателя: согласно ст. 218 БК РФ возврат излишне уплаченных сумм осуществляется в рамках исполнения бюджета по доходам, а не расходам. Вот почему легальную дефиницию бюджетных расходов нельзя использовать без учета их доктринального понимания.

В науке финансового права расходы бюджета определяют по-разному. Основные теоретические взгляды на бюджетные расходы сложились еще в советское время¹⁵³ и успешно используются по сей день¹⁵⁴. Следуя советской доктринальной традиции, при дальнейшем изложении под бюджетными расходами мы будем подразумевать затраты публично-правового образования, осуществляемые им в целях выполнения своих задач и функций.

Некоторые нормы ст. 31 БК РФ, раскрывающие содержание принципа самостоятельности бюджетов, непосредственно регулируют отношения по осуществлению бюджетных расходов, а именно:

¹⁵³ См., например: Советское финансовое право: учебник / В. В. Бесчеревных, М. Л. Коган, Н. А. Куфакова [и др.] / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М.: Юридическая литература, 1974. С. 316; Советское финансовое право: учебник / Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Б. Н. Иванов [и др.]; отв. ред. Е. А. Ровинский. М.: Юридическая литература, 1978. С. 232; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. С. 63–71; Советское финансовое право: учебник / Л. В. Бричко, Г. С. Гуревич, В. В. Гусева; отв. ред. Г. С. Гуревич. М.: Юридическая литература, 1985. С. 181; Советское финансовое право: учебник / Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Л. А. Давыдова [и др.]; отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. М.: Юридическая литература, 1987. С. 304.

¹⁵⁴ См., в частности: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. С. 305. Однако в научной литературе встречаются и менее традиционные определения расходов бюджета. См., например: Пауль А. Г. Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования // Финансовое право. 2005. № 7. С. 25–27; Голубев А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16–21; Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65–70.

1. Норма, закрепляющая право и обязанность всякого публично-правового образования самостоятельно обеспечивать сбалансированность своего бюджета и эффективность использования бюджетных средств.

Сбалансированность бюджета предполагает соответствие суммарных объемов поступлений в бюджет и выплат из него (ст. 33 БК РФ). Выплаты из бюджета могут быть связаны как с бюджетными расходами, так и с источниками финансирования дефицита бюджета. Причем допустимый размер дефицита регионального (местного) бюджета ограничен ст. 92.1 БК РФ. Получается, что согласно ст. 31 БК РФ каждый субъект РФ (муниципальное образование) вправе и обязан иметь собственный сбалансированный бюджет, расходы которого в силу ст. ст. 33, 92.1 БК РФ могут лишь незначительно превышать доходы. Таким образом, норма ст. 31 БК РФ о необходимости обеспечения сбалансированности бюджета косвенно устанавливает и требования к объему расходов регионального (местного) бюджета, ограничивая тем самым финансовую самостоятельность субъектов РФ (муниципальных образований) в сфере расходования бюджетных средств.

В основе подобного правового регулирования лежат идеи, известные отечественной науке финансового права уже очень давно. К примеру, дореволюционный ученый Н. И. Тургенев отмечал: «...правительство должно стараться не делать расходов, превышающих его доходы»¹⁵⁵. М. М. Сперанский в своем знаменитом сочинении «План финансов» указывал: «Расходы должны быть учреждаемы по приходам. Посему никакой новый расход не может быть назначаем прежде, нежели приискан будет источник прихода, ему соразмерного»¹⁵⁶. Более того, с точки зрения М. М. Сперанского, бюджетные расходы и доходы нужно увязывать не только по их общему объему, но также и по территориальному признаку: «Расходы государственные должны быть удовлетворяемы из общих государственных доходов, губернские – из губернских и так далее»¹⁵⁷. Последнее замечание М. М. Сперанского приближается к современным представлениям о бюджетной самостоятельности.

Важно учитывать, что в России подобные идеи получили нормативное воплощение задолго до закрепления БК РФ принципа самостоятельности бюджетов. К примеру, Постановление ЦИК СССР от 24 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик»¹⁵⁸ (далее – Постановление 1924 г.) и принятое взамен него Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик¹⁵⁹ (далее – Положение 1927 г.) содержали нормы, похожие на правило ст. 31 БК РФ о самостоятельном обеспечении бюджетной сбалансированности. Постановление 1924 г. (в ст. 25) и Положение 1927 г. (в ст. 6) предусматривали, что бюджеты союзных республик должны быть сбалансированы без дефицита на основе покрытия расходов за счет доходных источников, постоянно закрепленных за союзными республиками. Лишь в случае полной невозможности осуществления безусловно необходимых расходов союзной республики за счет твердо закрепленных доходов¹⁶⁰ предоставлялись средства общесоюзного бюджета на покрытие дефицита бюджета союзной республики. В сущности, аналогичные нормы в отношении республиканского бюджета автономной советской социалистической республики (далее – АССР) Российской Советской

¹⁵⁵ Тургенев Н. И. Опыт теории налогов // У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. С. 130.

¹⁵⁶ Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. С. 44.

¹⁵⁷ Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. С. 45.

¹⁵⁸ О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // Собрание законодательства СССР. 1924. № 19. Ст. 189. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁹ Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 25 мая 1927 г. // Собрание законодательства СССР. 1927. № 27. Ст. 286. Доступ из справочно-правовой системы «Кодекс».

¹⁶⁰ Здесь и далее под твердо закрепленными доходами подразумеваются доходы, которые в полном объеме или в определенной части поступают в соответствующий бюджет постоянно (без ограничения каким-либо сроком).

Федеративной Социалистической Республики (далее – РСФСР) содержала и ст. 9 Положения о бюджетных правах АССР РСФСР, утвержденное Постановлением ВЦИК от 29 ноября 1928 г.¹⁶¹ (далее – Положение 1928 г.).

В качестве общего правила Положением 1927 г. было установлено именно покрытие расходов союзной республики за счет постоянно закрепленных за ней доходных источников. Следовательно, союзные республики обладали определенной финансовой самостоятельностью. Отступления же от указанного общего правила неверно расценивать как полное отрицание этой самостоятельности. Они допускались в связи с тем, что по объективным причинам (в частности, из-за неравномерного размещения производительных сил на территории государства¹⁶²) постоянно закрепленные за субъектами федерации доходные источники могут быть недостаточны для покрытия безусловно необходимых региональных расходов.

В настоящее время бюджетное законодательство вообще не предусматривает норм об обязательном осуществлении бюджетных расходов только за счет твердо закрепленных доходов. По смыслу ст. ст. 31 и 33 БК РФ всякое публично-правовое образование должно самостоятельно обеспечивать сбалансированность своего бюджета и стремиться к тому, чтобы расходы бюджета существенно не превышали его доходы («при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета»¹⁶³). Однако в соответствии со ст. 47 БК РФ к собственным доходам бюджета относятся в том числе безвозмездные поступления, которые, согласно п. 4 ст. 41 БК РФ, включают в себя межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые из другого бюджета бюджетной системы (ст. 6 БК РФ). Выходит, что в качестве общего правила БК РФ устанавливает осуществление расходов бюджета за счет всех его доходов – и регулирующих¹⁶⁴, и твердо закрепленных. В этом смысле БК РФ лишь допускает самостоятельность бюджетов, но не придает ей значение императивного требования.

Называя в числе основных задач на бюджетный цикл необходимость покрытия расходов субъектов РФ за счет постоянно закрепленных за ними доходных источников, Президент РФ фактически поставил ее в один ряд с требованиями к бюджетной политике: «Расходы субъектов РФ должны быть в максимальной степени обеспечены собственными доходными источниками... Оказание дополнительной финансовой помощи субъектам РФ должно сочетаться с развитием их экономики за счет собственных средств»¹⁶⁵.

2. Норма, устанавливающая право всякого публично-правового образования в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств, за исключением средств, полученных в виде межбюджетных субсидий и субвенций из чужого бюджета.

Правила такого рода тоже не являются новшеством, введенным БК РФ. Например, согласно ст. ст. 1, 2 Положения о местных финансах¹⁶⁶ (далее – Положение 1926 г.) местные

¹⁶¹ Об утверждении Положения о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК от 29 ноября 1928 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1930. № 19. Ст. 245. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶² Подробнее о факторах, обуславливающих необходимость бюджетного выравнивания см.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юридическая литература, 1971. С. 73–85.

¹⁶³ Абз. 2 ст. 33 БК РФ.

¹⁶⁴ Здесь и далее под регулируемыми доходами подразумеваются доходы, распределяемые между бюджетами на временной основе.

¹⁶⁵ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶⁶ Положение о местных финансах [Электронный ресурс]: Постановление 2-й сессии ЦИК СССР III созыва от 25 апреля 1926 г. // Собрание законодательства СССР. 1926. № 31. Ст. 198–199. (в ред. от 24 июля 1926 г.). Доступ из справочно-правовой системы «Кодекс».

расходы предусматривались местным бюджетом, находившимся в ведении местных органов власти. Как следует из ст. ст. 24, 30 Постановления 1924 г. и ст. ст. 4, 14 Положения 1927 г., органы союзной республики самостоятельно определяли расходы при утверждении бюджета союзной республики. В соответствии со ст. ст. 7, 21, 25 Положения 1928 г. расходная часть республиканского бюджета АССР подлежала утверждению центральным исполнительным комитетом этой АССР. В силу ст. 20 Закона СССР 1959 г. Государственные бюджеты союзных республик устанавливались в Государственном бюджете СССР в общей сумме расходов по каждой союзной республике. Однако в пределах этих основных показателей союзные республики самостоятельно определяли направления расходования бюджетных средств (ст. 37 Закона СССР 1959 г.). Более того, ст. 39 Закона СССР 1959 г. закрепляла право союзных республик увеличивать общую сумму расходов, установленную для нее в едином Государственном бюджете СССР.

3. Норма, наделяющая всякое публично-правовое образование правом предоставлять исключительно в форме межбюджетных трансфертов средства из своего бюджета на исполнение чужих расходных обязательств¹⁶⁷.

Эта норма появилась сравнительно недавно. Вначале БК РФ было введено правило о недопустимости «*непосредственного*» (курсив наш – Т. Б.) исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней¹⁶⁸. Затем – в 2007 г. – оно было изложено в новой редакции¹⁶⁹, которая и продолжает действовать до настоящего времени. Нынешняя редакция БК РФ (закрепляющая право «предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов») лучше старой, с точки зрения юридической техники: законодатель устранил неопределенность в вопросе о порядке «опосредованного» исполнения чужих расходных обязательств.

4. Норма, возлагающая на всякое публично-правовое образование обязанность не устанавливать расходные обязательства, исполняемые за счет средств чужого бюджета.

Это правило сформулировано в ст. 31 БК РФ как «недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств».

Нормы, препятствующие публично-правовым образованиям свободно расходовать средства чужого бюджета, существовали и до принятия БК РФ. Например, только в особом порядке могли переноситься на местный бюджет расходы с единого государственного бюджета СССР согласно ст. 7 Положения 1926 г. В силу ст. 12 Положения 1928 г. участие АССР в покрытии общесоюзных расходов по госбюджету РСФСР допускалось лишь в отдельных случаях и зависело от «состояния бюджета данной автономной республики». Кроме того, расходные части бюджетов были довольно подробно регламентированы: ст. ст. 6, 30

¹⁶⁷ Здесь и далее под чужим для соответствующего публично-правового образования расходным обязательством подразумевается расходное обязательство, принадлежащее другому публично-правовому образованию.

¹⁶⁸ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶⁹ См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановления 1924 г., ст. ст. 13, 14 Положения 1927 г., ст. 11 Положения 1926 г. и ст. 21 Положения 1928 г. содержали перечни допустимых расходов соответствующих бюджетов. Такое регулирование не позволяло публично-правовым образованиям расходовать средства чужих бюджетов.

Что касается БК РФ, то его первоначальная редакция¹⁷⁰ не предусматривала прямого запрета на расходование средств чужого бюджета. Лишь в 2004 г. включили в содержание принципа самостоятельности бюджетов особое правило о недопустимости установления расходных обязательств, исполняемых «одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств»¹⁷¹. Позднее эта норма была дополнена запретом на установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов чужих бюджетов¹⁷².

Хотя содержащиеся в ст. 31 БК РФ формулировки кажутся простыми и понятными, в ряде случаев они нуждаются в дополнительных разъяснениях. Например, как справедливо отмечает Министерство финансов РФ (далее – Минфин РФ), запрет установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы, означает, что «учредителями одного государственного (муниципального) учреждения не могут быть публично-правовые образования различных уровней, а также несколько публично-правовых образований одного уровня»¹⁷³.

Закрепленная ст. 31 БК РФ норма, не позволяющая расходовать средства чужого бюджета, порой грубо нарушается. К примеру, известны случаи, когда субъекты РФ в явном противоречии с принципом самостоятельности бюджетов устанавливали источником финансирования расходов консолидированный бюджет¹⁷⁴.

5. Норма, предусматривающая обязанность всякого публично-правового образования не допускать произвольного увеличения расходов чужого бюджета.

Речь идет об установленной ст. 31 БК РФ недопустимости для публично-правового образования на протяжении текущего финансового года вводить в действие изменения бюджетного законодательства РФ и/или законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, влекущие увеличение расходов чужих бюджетов, без внесения в закон (решение) о своем бюджете изменений, предусматривающих компенсацию увеличения расходов чужих бюджетов.

¹⁷⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823. (в ред. от 31 июля 1998 г.). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁷¹ См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷² См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷³ О размещении информации о государственных (муниципальных) учреждениях на официальном сайте в сети Интернет в части указания учредителя [Электронный ресурс]: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 11 апреля 2012 г. № 12-08-06/1616; О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ [Электронный ресурс]: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 22 октября 2013 г. № 1208-06/44036. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 58-Г04-19; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2004 г. № 30-Г04-5; Об устранении нарушений исполнения федеральных нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: Представление прокуратуры Ленинградской области от 15 марта 2012 г. № 22-21-2012. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Подобные правила, направленные на обеспечение финансовой самостоятельности публично-правовых образований, содержались и в советском законодательстве. К примеру, ст. 7 Положения 1926 г. закрепляла особо усложненный порядок отнесения новых расходов на местный бюджет. Компенсацию увеличения расходов чужих бюджетов прямо предусматривали Постановление 1924 г., Положение 1927 г., Положение 1928 г. и Закон СССР 1959 г. Если на протяжении текущего финансового года вводились в действие постановления законодательных органов СССР, которыми увеличивались расходы, исчисленные по утвержденному бюджету союзной республики, то, согласно ст. 28 Постановления 1924 г. и ст. 7 Положения 1927 г., одновременно обеспечивались и дополнительные доходные источники, покрывавшие такое увеличение расходов. Положением 1928 г. (ст. 10) была установлена аналогичная норма о компенсации увеличения расходов бюджета АССР в связи с введением в действие увеличивающих эти расходы постановлений, принятых законодательными органами РСФСР. Похожее регулирование содержал также Закон СССР 1959 г.: в силу его ст. 34 из союзного бюджета предоставлялись средства на компенсацию увеличения расходов государственных бюджетов союзных республик в случае издания после утверждения Государственного бюджета СССР нормативных актов СССР, в соответствии с которыми эти расходы увеличивались.

6. Норма, обязывающая всякое публично-правовое образование не изымать полученную в результате эффективного исполнения чужого бюджета экономию по расходам этого бюджета.

Указанное правило также нельзя считать нововведением БК РФ. Сходные по своей направленности нормы существовали в советском финансовом праве. В соответствии со ст. 73 Положения 1926 г. остатки средств местного бюджета по завершении финансового года переносились на бюджет следующего года (в доход чужого бюджета они не зачислялись). Точно так же свободные остатки по общесоюзному бюджету и бюджетам союзных республик, согласно ст. 10 Положения 1927 г., переносились в доходные части соответствующих бюджетов на ближайший год. Что касается Закона СССР 1959 г., то и он запрещал изъятие экономии по расходам. В силу ст. 42 Закона СССР 1959 г. суммы превышения доходов над расходами по государственным бюджетам союзных республик, которые образовывались на конец года в результате экономии по расходам, оставались в распоряжении органов союзных республик и могли расходоваться по их усмотрению.

Таким образом, нормы ст. 31 БК РФ, непосредственно регулирующие отношения по осуществлению бюджетных расходов, не являются совершенно новыми для российского финансового права. Эти правила в том или ином виде были закреплены советским законодательством, с точки зрения которого они выступали в качестве обычных норм позитивного права. Значение принципа бюджетной системы они приобрели лишь с принятием БК РФ.

Содержание понятия «доходы бюджета» раскрывается в ст. 6 БК РФ: законодатель понимает под ними поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Очевидно, что легальная дефиниция дает лишь самое общее представление о доходах бюджета и не указывает на все их существенные признаки. При таких условиях особое значение приобретают доктринальные подходы к определению этого понятия, а их существует немало¹⁷⁵.

В дальнейшем под доходами бюджета мы будем иметь в виду финансовые ресурсы, которые в процессе распределения и перераспределения национального дохода поступают в

¹⁷⁵ Подробнее об определении понятия «доходы бюджета» и их признаках см.: Пауль А. Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 4–14; Поветкина Н. А. К вопросу о признаках доходов бюджета // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 19–22.

распоряжение соответствующего публично-правового образования и используются им для осуществления своих задач и функций. Подобное понимание доходов бюджета характерно для советской науки финансового права¹⁷⁶ и нашло отражение в работах многих современных авторов¹⁷⁷.

Нормативное содержание самостоятельности публично-правового образования в сфере формирования бюджетных доходов

Какие же нормы ст. 31 БК РФ, закрепляющие принцип самостоятельности бюджетов, непосредственно регулируют отношения по формированию доходов бюджета? В таком качестве выступают положения, предусматривающие:

1. Право и обязанность всякого публично-правового образования самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующего бюджета, то есть соответствие суммарных объемов поступлений в бюджет и выплат из бюджета.

Норма ст. 31 БК РФ об обязательности обеспечения сбалансированности бюджета не позволяет публично-правовому образованию формировать доходы бюджета произвольно и косвенно устанавливает требования к их объему (особенно если учесть, что БК РФ ограничивает размер дефицита регионального и местного бюджетов, ставя его в зависимость от общего объема доходов соответствующего бюджета).

2. Право всякого публично-правового образования иметь собственные (постоянно закрепленные) налоговые доходы, то есть право устанавливать согласно российскому налоговому законодательству налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты.

Публично-правовые образования обладали правом на собственные доходы и в советское время.

Например, целый раздел (Раздел III «Местные доходы»), посвященный доходам местных бюджетов, содержало Положение 1926 г. В соответствии с Положением 1926 г., доходы местных бюджетов формировались главным образом за счет поступлений, закрепленных за ними на постоянной основе, однако при сохранении возможности бюджетного регулирования¹⁷⁸ путем предоставления средств местному бюджету из вышестоящего бюджета. Местным советам гарантировалось право устанавливать и взимать различные налоги и сборы, а также надбавки к ним (ст. ст. 25–29, 41 Положения 1926 г.). В силу ст. 6 Положения 1927 г. расходы бюджетов союзных республик должны были покрываться, по общему правилу, за счет доходных источников союзных республик (налоговых и неналоговых), перечисленных в ст. 16 названного Положения. Только при полной невозможности такого покрытия допускалось выделение средств из общесоюзного бюджета (согласно примечанию к ст. 6 Поло-

¹⁷⁶ См., например: Советское финансовое право: учебник / В. В. Бесчеревных, М. Л. Коган, Н. А. Куфакова [и др.] / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М.: Юридическая литература, 1974. С. 177; Советское финансовое право: учебник / Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Б. Н. Иванов [и др.]; отв. ред. Е. А. Ровинский. М.: Юридическая литература, 1978. С. 133; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. С. 48–63; Советское финансовое право: учебник / Л. В. Бричко, Г. С. Гуревич, В. В. Гусева; отв. ред. Г. С. Гуревич. М.: Юридическая литература, 1985. С. 111; Советское финансовое право: учебник / Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Л. А. Давыдова [и др.]; отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. М.: Юридическая литература, 1987. С. 214.

¹⁷⁷ См., например: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. С. 338; Пауль А. Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 14.

¹⁷⁸ Здесь и далее под бюджетным регулированием подразумевается ежегодное распределение доходов (от источников, не закрепленных за соответствующими видами бюджетов постоянно) между разными бюджетами бюджетной системы в целях обеспечения их сбалансированности.

жения 1927 г.). Похожие нормы устанавливали и ст. ст. 6, 25 Постановления 1924 г. Также и в соответствии со ст. ст. 7, 9, 11, 20 Положения 1928 г. восполнения (дотации) представлялись республиканским бюджетам АССР из бюджета РСФСР лишь в исключительных случаях для:

- а) «укрепления финансового положения наиболее отсталых АССР»;
- б) покрытия дефицитов республиканских бюджетов АССР (при невозможности их бездефицитного сбалансирования на основе доходных источников, постоянно закрепленных за АССР Положением 1928 г.).

По сравнению с тремя упомянутыми Положениями, Закон СССР 1959 г. предусматривал гораздо более существенные ограничения свободы всех публично-правовых образований (кроме самого СССР) в формировании доходов бюджетов, свидетельствующие об отсутствии их самостоятельности. Тем не менее, правами в сфере формирования бюджетных доходов наделен был не только СССР. Например, любая союзная республика обладала правом увеличивать общую сумму доходов, установленную для нее в едином Государственном бюджете СССР (ст. 39 Закона СССР 1959 г.).

Что касается предусмотренного ст. 31 БК РФ принципа самостоятельности бюджетов, то его содержание в части регламентации права всякого публично-правового образования на собственные бюджетные доходы также претерпевало изменения. Изначально ст. 31 БК РФ гарантировала не право иметь налоговые доходы, а наличие собственных (постоянно закрепленных) источников доходов бюджетов каждого уровня российской бюджетной системы, определяемых законодательству РФ, и законодательное установление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов бюджетов в соответствии с БК РФ и налоговым законодательством РФ¹⁷⁹. Исключив из содержания принципа самостоятельности бюджетов норму о регулирующих доходах, федеральный законодатель подтвердил свое намерение обеспечить децентрализацию публичной финансовой деятельности и повысить бюджетную самостоятельность всех публично-правовых образований. В самом деле, когда регулирующие доходы безусловно гарантированы каждому публично-правовому образованию, его органы и должностные лица рассчитывают на их получение и потому теряют заинтересованность в создании условий для увеличения доходов от постоянно закрепленных источников. В этом смысле действующая редакция ст. 31 БК РФ (согласно которой публично-правовые образования наделены только правом на твердо закрепленные за ними налоговые доходы) обеспечивает значительную самостоятельность публично-правовых образований в сфере формирования доходов бюджетов.

3. Сформулированную в виде запрета обязанность всякого публично-правового образования не допускать произвольного снижения доходов чужого бюджета.

Речь идет об установленной ст. 31 БК РФ недопустимости для публично-правового образования на протяжении текущего финансового года вводить в действие изменения бюджетного законодательства РФ и/или законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, влекущие снижение доходов чужих бюджетов, без внесения в закон (решение) о своем бюджете изменений, предусматривающих компенсацию снижения доходов чужих бюджетов.

Нормы, ограничивающие возможность снижения доходов чужого бюджета, существовали в российской правовой системе и до принятия БК РФ. Например, в силу ст. 7 Положения 1926 г. полная или частичная отмена основных доходных источников местного бюджета допускалась только в особом порядке. Согласно Постановлению 1924 г. (ст. 28) и принятому взамен него Положению 1927 г. (ст. 7) условием введения в действие на протяже-

¹⁷⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823. (в ред. от 31 июля 1998 г.). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

нии текущего финансового года постановлений законодательных органов СССР, которыми снижается какой-либо доход утвержденного бюджета союзной республики, являлось обеспечение дополнительных доходных источников, способных возместить снижение дохода. Точно так же введение в действие на протяжении текущего финансового года постановлений законодательных органов РСФСР, уменьшающих исчисленные по утвержденному бюджету АССР доходы, требовало одновременного обеспечения дополнительных доходных источников, возмещавших уменьшение доходов (ст. 10 Положения 1928 г.). Закон СССР 1959 г. тоже содержал (в ст. 34) особую норму о необходимости предоставления из союзного бюджета в бюджеты союзных республик сумм компенсаций снижения их доходов в случае издания после утверждения Государственного бюджета СССР нормативных актов СССР, в соответствии с которыми уменьшаются доходы государственных бюджетов союзных республик.

4. Сформулированную в виде запрета обязанность всякого публично-правового образования не изымать полученные в результате эффективного исполнения чужого бюджета дополнительные доходы этого бюджета.

Примечательно, что и нормы такого рода известны отечественному бюджетному праву достаточно давно. Например, ст. 68 Положения 1926 г. предписывала составление дополнительных к утвержденному бюджету смет в случае возникновения в течение бюджетного года новых источников местных доходов, не предусмотренных бюджетом. Постановлением 1924 г. и Положением 1927 г. были закреплены правила о том, что излишки доходных поступлений по бюджету союзной республики над сметными предположениями остаются в ее распоряжении. Такие излишки, согласно ст. 9 Положения 1927 г., расходовались по дополнительному бюджету, который составлялся и утверждался в общем порядке. Похожие гарантии, касающиеся излишков доходных поступлений по республиканскому бюджету АССР, предусматривала и ст. 17 Положения 1928 г.

Даже Закон СССР 1959 г., отличавшийся ярко выраженной направленностью к централизации, содержал положения, которые стимулировали создание союзными республиками условий для получения ими дополнительных бюджетных доходов и обеспечивали минимальную свободу их финансовой деятельности. Согласно ст. 42 упомянутого Закона, суммы превышения доходов над расходами по государственным бюджетам союзных республик, образующиеся на конец года в результате перевыполнения доходов, не подлежали изъятию в союзный бюджет. Эти суммы поступали в распоряжение Советов Министров союзных республик и расходовались по их усмотрению.

Таким образом, в ст. 31 БК есть несколько правил, которые регламентируют отношения по формированию бюджетных доходов. Причем нормы, имеющие сходное с ними содержание, появились в отечественном финансовом праве задолго до принятия БК РФ. В советских нормативных актах положения, аналогичные закрепленным ст. 31 БК РФ, не провозглашались принципами бюджетной системы и выступали в качестве обычных норм позитивного права, непосредственно регулировавших общественные отношения. Но это – еще одно подтверждение того, что:

а) требования ст. 31 БК РФ оказывают и общее информационно-руководящее, и прямое регулятивное воздействие (которое не могло быть утрачено после придания им значения принципа бюджетной системы);

б) законодатель достаточно произвольно решает вопрос об объявлении тех или иных бюджетно-правовых норм юридическими принципами;

в) включение соответствующих норм в число принципов российской бюджетной системы свидетельствует о законодательном признании их большой значимости.

Значимость принципа самостоятельности бюджетов обусловлена, в частности, особым характером закрепляемых этим принципом субъективных прав, прежде всего, права на бюджетные доходы и права на расходование бюджетных средств. Названные права, отражая

важнейшие «экономические» функции публичной власти в федеративном государстве¹⁸⁰, выступают в качестве *основных фискальных прав* всякого публично-правового образования в составе федерации, позволяющих ему «определять свою фискальную судьбу»¹⁸¹. Полномочия в сферах формирования бюджетных доходов и расходования бюджетных средств тесно взаимосвязаны: право публично-правового образования определять собственную фискальную судьбу сопровождается его обязанностью взимать налоги с граждан таким образом, чтобы полученные налоговые доходы использовались на обеспечение этих граждан публичными благами¹⁸². Но могут ли граждане принимать меры, направленные против нарушения подобных правил, регламентирующих формирование бюджетных доходов и расходование бюджетных средств? К примеру, может ли частное лицо в судебном порядке требовать обеспечения реализации принципа самостоятельности бюджетов, а именно выполнения юридических обязанностей, возложенных на публично-правовое образование этим принципом?

Англо-американский подход к защите публичных имущественных интересов

Примечательно, что в Англии и Соединенных Штатах Америки (далее – США) суды, начиная с XIX в., признают право налогоплательщика подвергать сомнению юридическую допустимость тех или иных бюджетных расходов (ассигнований). Аналогичными правами наделены граждане в Канаде¹⁸³ и Южно-Африканской Республике (далее – ЮАР)¹⁸⁴. Английские, американские и канадские суды проверяли по требованию налогоплательщиков легитимность – иначе говоря, конституционность и/или законность – самых разнообразных бюджетных расходов, в частности расходов на:

- финансирование деятельности сектантской некоммерческой организации по строительству больницы в США¹⁸⁵;
- организацию перевозок американских школьников к месту учебы¹⁸⁶;
- оказание частными начальными и средними школами образовательных услуг американским учащимся из малообеспеченных семей¹⁸⁷;

¹⁸⁰ Подробнее об этих функциях см.: Boadway R., Shah A. Fiscal federalism [Electronic resource]: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P 4-60, 61–68. URL: www.cambridge.org/9780521732116 (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸¹ Употребленный нами термин «фискальная судьба» (fiscal destiny) используется, в частности, Джеймсом Идсом: Eads J. R. Federal Preemption of Revenue Autonomy [Electronic resource] // The Oxford Handbook of State and Local Government Finance. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 199. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199765362.001.0001/oxfordhb-9780199765362> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸² Подробнее об этом см.: Eads J. R. Federal Preemption of Revenue Autonomy [Electronic resource] // The Oxford Handbook of State and Local Government Finance. Oxford: Oxford University Press, 2012. P 199. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199765362.001.0001/oxfordhb-9780199765362> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸³ Подробнее о возможностях защиты налогоплательщиками прав и публичных интересов в Канаде см.: Hogg P. W. Constitutional Law of Canada [Electronic resource]. 5th ed. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2015). 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

¹⁸⁴ Подробнее о возможностях защиты налогоплательщиками прав и публичных интересов в ЮАР см.: Garnaas-Holmes D. C. Taxpayer Standing [Electronic resource]: Maintaining Separation of Powers While Ensuring Democratic Administrative Action // Boston College International and Comparative Law Review. 2008. Vol. 31, Issue 2. P 303–325. URL: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol31/iss2/6> (дата обращения: 25.01.2017); Loots C. Standing, Ripeness & Mootness [Electronic resource] // Constitutional Law of South Africa. 2nd ed. Cape Town: Juta, 2009. URL: <http://juta.co.za/products/10077-constitutional-law-of-south-africa-online/> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸⁵ См.: Bradfield v. Roberts, 175 U. S. 291 (1899) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/175/291/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸⁶ См.: Everson v. Board of Education, 330 U. S. 1 (1947) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/330/1/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸⁷ См.: Flast v. Cohen, 392 U. S. 83 (1968) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/83/case.html>

- предоставление трансфертов из федерального бюджета в региональный бюджет на выплату социальных пособий нуждающимся гражданам в Канаде¹⁸⁸;
- оказание Малайзии финансовой помощи (за счет средств Соединенного Королевства) для строительства гидроэлектростанции¹⁸⁹.

В Англии один из первых исков налогоплательщиков об оспаривании легитимности бюджетных расходов был рассмотрен судом еще в 1826 г.¹⁹⁰, в США – в 1847 г.¹⁹¹ И хотя ранние американские судебные акты содержат ссылки на позиции английских судов по поводу соответствующих исков налогоплательщиков (taxpayers' suits)¹⁹², американская судебная доктрина впоследствии развивалась независимо от английской и отличается от нее сейчас¹⁹³.

На протяжении XIX–XX вв. в США возможности налогоплательщиков по оспариванию правомерности бюджетных расходов постепенно расширялись. В 1922 г. Верховный Суд США (далее – ВС США) прямо указал на принадлежащее каждому гражданину право требовать, чтобы публичное управление осуществлялось в соответствии с нормами права и чтобы средства публичных денежных фондов не тратились впустую¹⁹⁴. К концу же 50-х гг. XX в. право налогоплательщика на оспаривание легитимности региональных бюджетных расходов уже было признано судами тридцати четырех штатов, а муниципальных бюджетных расходов – фактически везде¹⁹⁵.

С точки зрения американской юридической доктрины, право налогоплательщика оспаривать конституционность и/или законность бюджетных расходов основывается на том, что¹⁹⁶:

supreme.justia.com/cases/federal/us/392/83/case.html (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸⁸ См.: *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, 2 S. C. R. 607 (1986) [Electronic resource] // Lexum collection of the Supreme Court of Canada judgments: [website]. URL: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/182/index.do> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁸⁹ См.: *R v Secretary of State for Foreign Affairs ex p. The World Development Movement Ltd* (1994) [Electronic resource] // British and Irish Legal Information Institute: [website]. URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/1994/1.html> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁹⁰ См.: *Bromley v. Smith*, 1 Sim. 8, 57 Eng. Rep. 482 (Ch. 1826).

¹⁹¹ См.: *Adriance v. Mayor of New York*, 1 Barb. 19 (N.Y. Sup. Ct. 1847).

¹⁹² См., к примеру, решение американского суда по делу *Christopher v. The Mayor*, в котором цитируется правовая позиция английского суда по делу *Bromley v. Smith*: *Christopher v. The Mayor*, 13 Barb. 567, 571 (N.Y. Sup. Ct. 1852).

¹⁹³ Подробнее о раннем этапе развития этих судебных доктрин см., в частности: *Taxpayers' Suits* [Electronic resource]: A Survey and Summary // *The Yale Law Journal*. 1960. Vol. 69, Issue 5. P. 895–902. URL: <http://www.jstor.org/stable/794496> (дата обращения: 25.01.2017); *Urquhart J. G. Disfavored Constitution, Passive Virtues? Linking State Constitutional Fiscal Limitations And Permissive Taxpayer Standing Doctrines* [Electronic resource] // *Fordham Law Review*. 2012. Vol. 81, Issue 3. P. 1263–1314. URL: http://fordhamlawreview.org/wp-content/uploads/assets/pdfs/Vol_81/Urquhart_December.pdf (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁹⁴ См.: *Fairchild v. Hughes*, 258 U. S. 126 (1922) [Electronic resource] // *Justia U. S. Supreme Court Center*: [website]. URL: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/258/126/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁹⁵ См., например, обзор и анализ практики американских судов по делам об оспаривании налогоплательщиками актов, определяющих бюджетные расходы: *The Conclusiveness of Judgments in Taxpayer's Actions in Subsequent Litigation* [Electronic resource] // *Columbia Law Review*. 1926. Vol. 26, Issue 2. P. 191–199. URL: <http://www.jstor.org/stable/1113808> (дата обращения: 25.01.2017); *Actions. Taxpayer's Standing in Court to Question Expenditures of State Funds* [Electronic resource] // *Virginia Law Review*. 1948. Vol. 34, Issue 3. P. 335–337. URL: <http://www.jstor.org/stable/1069159> (дата обращения: 25.01.2017); *Taxpayers' Suits* [Electronic resource]: A Survey and Summary // *The Yale Law Journal*. 1960. Vol. 69, Issue 5. P. 895–924. URL: <http://www.jstor.org/stable/794496> (дата обращения: 25.01.2017); *Staudt N. C. Modeling Standing* [Electronic resource] // *New York University Law Review*. 2004. Vol. 79, Issue 2. P. 612–684. URL: <http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/NYULawReview-79-2-Staudt.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁹⁶ Подробнее об этом см., в частности: *Taxpayer's Suit to Enjoin Elections Alleged Not to Be Legally Authorized* [Electronic resource] // *Harvard Law Review*. 1915. Vol. 28, Issue 3. P. 309–312. URL: <http://www.jstor.org/stable/1325686> (дата обращения: 25.01.2017); *Taxpayer's Action Against State Officials To Prevent Alleged Unconstitutional Use of State Funds* [Electronic resource] // *Fordham Law Review*. 1948. Vol. 17, Issue 1. P. 107–113. URL: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol17/iss1/6> (дата обращения: 25.01.2017); *Abramowitz A. A Remedy for Every Right* [Electronic resource]: What Federal Courts Can Learn from California's Taxpayer Standing // *California Law Review*. 2010. Vol. 98, Issue 5. P. 1595–1629. URL: <http://www.jstor.org/stable/25799948> (дата обращения: 25.01.2017).

– увеличение затрат бюджета, обусловленное противоправным расходованием бюджетных средств, затрагивает имущественные интересы истца-налогоплательщика – приводит к возложению на него более тяжелого налогового бремени;

– у налогоплательщика есть существенный интерес в обеспечении правомерности расходования средств бюджета как публичного денежного фонда, поскольку налогоплательщик прямо участвует в формировании такого фонда посредством внесения в него сумм налогов; изъятие же публично-правовым образованием у налогоплательщика денежных средств в виде налогов и последующее противоправное расходование этих средств причиняет *вред* налогоплательщику наряду с другими членами общества (по справедливому утверждению Р. Дворкина, уже сами по себе бюджетные расходы на недопустимые цели являются вредом¹⁹⁷);

– причинение вреда налогоплательщику связано с нарушением его субъективных прав, а любое нарушенное право, согласно общепризнанным юридическим принципам, подлежит защите;

– эффективная защита публичного интереса – интереса народа – в обеспечении правомерности расходования бюджетных средств невозможна без официального признания права налогоплательщика на оспаривание легитимности бюджетных расходов (ведь только налогоплательщики и заинтересованы в *действительной* защите указанного интереса, поскольку ни публично-правовое образование, расходующее бюджетные средства противоправно, ни получатели таких «противоправно расходующих публично-правовым образованием бюджетных средств», скорее всего, не подвергнут сомнению легитимность соответствующих бюджетных расходов).

При рассмотрении вопросов о возможности оспаривания налогоплательщиками конституционности и/или законности налогов и бюджетных расходов, затрагивающих публичные интересы, ВС США высказал ряд правовых позиций. Эти позиции ВС США формируют федеральную доктрину процессуальной правоспособности налогоплательщика. Под процессуальной правоспособностью налогоплательщика (*taxpayer standing*) в американской юриспруденции понимается как его способность оспаривать в суде свою «индивидуализированную» обязанность по уплате налогов, так и способность оспаривать налоги и бюджетные расходы, затрагивающие общие интересы всех налогоплательщиков¹⁹⁸. В дальнейшем наше внимание будет сосредоточено на процессуальной правоспособности налогоплательщика в ее втором аспекте.

Выработанная ВС США федеральная доктрина процессуальной правоспособности налогоплательщика включает в себя три самостоятельные доктрины¹⁹⁹:

– доктрину процессуальной правоспособности муниципального налогоплательщика (определяющую условия рассмотрения федеральным судом иска муниципального налогоплательщика к муниципальному образованию);

– доктрину процессуальной правоспособности регионального налогоплательщика (определяющую условия рассмотрения федеральным судом иска регионального налогоплательщика к штату);

¹⁹⁷ См.: Dworkin R. The Supreme Court Phalanx [Electronic resource] // The New York Review of Books. 2007. Vol. 54, Issue 14. URL: <http://www.nybooks.com/articles/2007/09/27/the-supreme-court-phalanx/> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁹⁸ См., например: Zelinsky E. A. Putting State Courts in the Constitutional Driver's Seat [Electronic resource]: State Taxpayer Standing After Cuno and Winn // Hastings Constitutional Law Quarterly. 2012. Vol. 40, Issue 1. P 2. URL: http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V40/Zelinsky_Final_Online.pdf (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁹⁹ Подробнее об этих доктринах см.: Staudt N. C. Modeling Standing [Electronic resource] // New York University Law Review. 2004. Vol. 79, Issue 2. P 626632. URL: <http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/NYULawReview-79-2-Staudt.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

– доктрину процессуальной правоспособности федерального налогоплательщика (определяющую условия рассмотрения федеральным судом иска федерального налогоплательщика к Федерации).

Федеральная доктрина процессуальной правоспособности муниципального налогоплательщика вытекает из старейших правовых позиций ВС США²⁰⁰ и – в сравнении с иными названными доктринами – обеспечивает налогоплательщикам наиболее широкие возможности судебной защиты. Согласно этой доктрине, использование публично-правовым образованием бюджетных средств представляет «прямой и непосредственный» интерес для муниципального налогоплательщика. Такой интерес имеет сходство с интересом акционера к деятельности акционерной корпорации и подлежит судебной защите²⁰¹. По сути, федеральные суды должны презюмировать, что муниципальный налогоплательщик обладает правом на оспаривание легитимности расходов местного бюджета²⁰².

С точки зрения строгости по отношению к истцам-налогоплательщикам, федеральная доктрина процессуальной правоспособности регионального налогоплательщика занимает промежуточное положение между двумя другими вышеперечисленными доктринами. В силу доктрины процессуальной правоспособности регионального налогоплательщика условиями рассмотрения в федеральном суде иска регионального налогоплательщика к штату признаются²⁰³:

а) реальность бюджетных расходов (налогоплательщик может оспорить правомерность конкретных бюджетных ассигнований либо выплат из бюджета, но не правомерность латентных публичных затрат, таких как «скрытые расходы» на чтение Библии в школах);

б) наличие прямого вреда (direct injury) или угрозы его причинения истцу-налогоплательщику, обусловленных применением правового акта об оспариваемых бюджетных расходах (причем одного лишь неопределенного «общего вреда народу», который причинен истцу-налогоплательщику наряду с другими налогоплательщиками, недостаточно для рассмотрения дела по существу).

На практике, руководствуясь федеральной доктриной процессуальной правоспособности регионального налогоплательщика, федеральные суды в США зачастую отказывают налогоплательщикам в рассмотрении по существу их исков об оспаривании конституционности и/или законности правовых актов штатов, устанавливающих налоги и бюджетные расходы. Однако суды большинства штатов (не являющиеся федеральными судами) признают

²⁰⁰ См., в частности: *Crampton v. Zabriskie*, 101 U. S. 601 (1879) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/101/601/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Bradfield v. Roberts*, 175 U. S. 291 (1899) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/175/291/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Heim v. McCall*, 239 U. S. 175 (1915) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/239/175/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Everson v. Board of Education*, 330 U. S. 1 (1947) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/330/1/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *McCullum v. Board of Education*, 333 U. S. 203 (1948) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/333/203/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Zorach v. Clauson*, 343 U. S. 306 (1952) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/306/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Engel v. Vitale*, 370 U. S. 421 (1962) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/370/421/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰¹ См.: *Commonwealth of Massachusetts v. Mellon*, 262 U. S. 447 (1923) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/262/447/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰² Подробнее об этом см.: *Staudt N. C. Modeling Standing* [Electronic resource] // *New York University Law Review*. 2004. Vol. 79, Issue 2. P. 632. URL: <http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/NYULawReview-79-2-Staudt.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰³ См.: *Doremus v. Board of Education*, 342 U. S. 429 (1952) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/342/429/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *ASARCO v. Kadish*, 490 U. S. 605 (1989) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/490/605/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

возможность такого оспаривания на основе весьма либеральных правил, принятых в соответствующих штатах.

Нормы, касающиеся процессуальной правоспособности регионального и муниципального налогоплательщика в судах конкретного штата, закреплены нормативными правовыми актами этого штата и/или содержатся в прецедентном праве его судов. Причем жесткий подход, аналогичный федеральному (тому, который нашел отражение в федеральной доктрине процессуальной правоспособности регионального налогоплательщика), используется меньшинством штатов. В большинстве же штатов для рассмотрения иска налогоплательщика судом штата достаточно наличия лишь «общего вреда», причиненного всем налогоплательщикам²⁰⁴.

К примеру, согласно ст. 526а Гражданского процессуального кодекса Калифорнии²⁰⁵ (далее – ГПК Калифорнии) налогоплательщик вправе в судебном порядке требовать пресечения и предотвращения любого противоправного и расточительного расходования средств публичных денежных фондов. Противоправное расходование бюджетных средств, по справедливому замечанию Верховного суда штата Калифорния, причиняет незначительный, но вполне определенный вред налогоплательщикам. Этот вред образует фактический состав, который подлежит исследованию судом независимо от размера оспариваемых бюджетных расходов²⁰⁶. Особый критерий выработан для отнесения расходования бюджетных средств к расточительному. Суды признают расходование бюджетных средств расточительным, только если оно никак не может считаться приносящим пользу обществу с точки зрения здравого смысла²⁰⁷. Нормы ГПК Калифорнии в их истолковании калифорнийскими судами также позволяют налогоплательщику ставить перед судом вопрос о неисполнении публично-правовым образованием обязанности по формированию бюджетных доходов (например, в случае предоставления налоговых льгот)²⁰⁸.

Многие американские штаты разрешают налогоплательщикам обращаться в суды даже с заявлениями о недостаточном финансировании штатами полномочий, переданных муниципальным образованиям.

Например, согласно ст. 27С гл. 29 Общих законов штата Массачусетс²⁰⁹, любые десять проживающих на территории муниципалитета налогоплательщиков вправе заявить в высшем суде штата, что законом о бюджете не предусмотрены необходимые средства на финан-

²⁰⁴ Подробнее о правилах, касающихся процессуальной правоспособности налогоплательщиков в судах американских штатов, см., например: Urquhart J. G. Disfavored Constitution, Passive Virtues? Linking State Constitutional Fiscal Limitations And Permissive Taxpayer Standing Doctrines [Electronic resource] // Fordham Law Review. 2012. Vol. 81, Issue 3. P. 1263–1314. URL: http://fordhamlawreview.org/wp-content/uploads/assets/pdfs/Vol_81/Urquhart_December.pdf (дата обращения: 25.01.2017); Zelinsky E. A. Putting State Courts in the Constitutional Driver's Seat [Electronic resource]: State Taxpayer Standing After Cuno and Winn // Hastings Constitutional Law Quarterly. 2012. Vol. 40, Issue 1. P. 36–46. URL: http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V40/Zelinsky_Final_Online.pdf (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰⁵ The Code of Civil Procedure of California [Electronic resource] // California Legislative Information: [website]. URL: <http://leginfo.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CCP&tocTitle=+Code+of+Civil+Procedure+-+CCP> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰⁶ См.: Blair v. Pitchess, 5 Cal. 3d 258, 486 P 2d 1242 (1971) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/california/supreme-court/3d/5/258.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰⁷ См.: Sundance v. Municipal Court for the Los Angeles Judicial District of Los Angeles County, 42 Cal. 3d 1101, 729 P 2d 80 (1986) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/california/supreme-court/3d/42/1101.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰⁸ См.: Vasquez v. State of California, 105 Cal. App. 4th 849 (2003) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/california/court-of-appeal/2003/d038889.html> (дата обращения: 25.01.2017); Humane Society of the United States v. State Board of Equalization, 152 Cal. App. 4th 349 (2007) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/california/court-of-appeal/2007/a114590.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁰⁹ General Laws Part I Title III Chapter 29 Section 27C [Electronic resource] // The General Court of the Commonwealth of Massachusetts: [website]. URL: <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleIII/Chapter29/Section27C> (дата обращения: 25.01.2017).

сирование переданных этому муниципалитету полномочий штата. В силу ч. 23 ст. 10 Конституции штата Миссури²¹⁰ любой налогоплательщик может в судебном порядке требовать реализации конституционных норм, запрещающих штату передавать свои полномочия муниципалитетам без достаточного финансирования и перекладывать налоговое бремя с региональных налогоплательщиков на муниципальных. На основе указанных положений Конституции штата Миссури налогоплательщики инициировали проверку конституционности многих правовых актов²¹¹.

Ч. 32 ст. 9 Конституции штата Мичиган²¹² предусмотрено право всякого налогоплательщика требовать в Апелляционном суде штата Мичиган соблюдения конституционных правил о необходимости полного финансирования (за счет средств штата) исполнения обязанностей, возложенных штатом на местные органы власти. Эти конституционные нормы неоднократно находили применение на протяжении последних лет²¹³. Например, в 2013 г. истцы – четыреста шестьдесят пять школьных округов и столько же налогоплательщиков (по одному налогоплательщику из каждого округа) – подвергли сомнению достаточность объема финансирования, предоставленного штатом Мичиган местным властям в связи с возложением на последних новых обязанностей. Более того, истцами была оспорена конституционность порядка такого финансирования. В свою очередь Апелляционный суд штата Мичиган не ограничился отговорками и рассмотрел дело по существу²¹⁴.

Итак, по сравнению с федеральным правом, право американских штатов гарантирует региональным налогоплательщикам гораздо более широкие возможности судебной защиты.

Что же касается выработанной ВС США доктрины процессуальной правоспособности федерального налогоплательщика, то она воплощает наиболее жесткий подход, допускающий оспаривание налогоплательщиками легитимности расходов федерального бюджета только в самых редких случаях. Основные положения названной доктрины выражены в решении ВС США по делу *Commonwealth of Massachusetts v. Mellon* (более известному как

²¹⁰ Missouri Constitution [Electronic resource] // Missouri Legislature: [website]. URL: <http://www.moga.mo.gov/mostatutes/moconstn.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹¹ См., например: *School District of Kansas City v. State of Missouri*, 317 S. W. 3d 599 (2010) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/missouri/supreme-court/2010/40412.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Taylor v. State of Missouri*, 247 S. W. 3d 546 (2008) [Electronic resource] // FindLaw For Legal Professionals: [website]. URL: <http://caselaw.findlaw.com/mo-supreme-court/1478358.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Brooks v. State of Missouri*, 128 S. W. 3d 844 (2004) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/missouri/supreme-court/2004/sc-85674-1.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Fort Zumwalt School District v. State of Missouri*, 896 S. W. 2d 918 (1995) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/missouri/supreme-court/1995/76861-0.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹² Constitution of Michigan of 1963 [Electronic resource] // Michigan Legislature: [website]. URL: <http://legislature.mi.gov/doc.aspx?mcl-Constitution> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹³ См., в частности: *Adair v. State of Michigan*, 486 Mich. 468, 785 N. W. 2d 119 (2010) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/supreme-court/2010/20100714-s137453-237-adair-op.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Adair v. State of Michigan*, 279 Mich. App. 507, 760 N. W. 2d 544 (2008) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/court-of-appeals-published/2008/20080703-c230858-204-94o-230858opn.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Adair v. State of Michigan*, 267 Mich. App. 583, 705 N. W. 2d 541 (2005) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/court-of-appeals-published/2005/20050804-c230858-135-142o-230858o-opn-coa.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Adair v. State of Michigan*, 470 Mich. 105, 680 N. W. 2d 386 (2004) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/supreme-court/2004/20040609-s121536-93-adair5oct03-op.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Adair v. State of Michigan*, 250 Mich. App. 691, 651 N. W. 2d 393 (2002) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/court-of-appeals-published/2002/20020423-c230858-74-97o-230858-opn-coa.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Durant v. State of Michigan*, 456 Mich. 175, 566 N. W. 2d 272 (1997) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/supreme-court/1997/104458-8.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹⁴ См.: *Adair v. State of Michigan*, 302 Mich. App. 305, 839 N. W. 2d 681 (2013) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <http://law.justia.com/cases/michigan/court-of-appeals-published/2013/302142.html> (дата обращения: 25.01.2017).

Frothingham v. Mellon). Именно в связи с рассмотрением дела *Frothingham v. Mellon* Суд сформулировал важнейшие идеи, получившие развитие в его последующей прецедентной практике²¹⁵.

Согласно правовой позиции ВС США, интерес истца-налогоплательщика, связанный с конкретными расходами федерального бюджета, и влияние этих расходов на будущее налоговое бремя являются настолько незначительными и неопределенными, что исключается наличие прямого «персонализированного» вреда, которое необходимо для рассмотрения иска судом. Защита такого интереса налогоплательщика, по мнению ВС США, лучше всего осуществляется при помощи политических средств, а не в судебном порядке. Как указал ВС США, признание конкретных расходов федерального бюджета неправомерными совсем не гарантирует истцу-налогоплательщику облегчение налогового бремени и возмещение причиненного ему вреда, поскольку федеральный законодатель может направить высвободившиеся бюджетные средства на любые цели. Кроме того, разрешение судами споров о легитимности расходов федерального бюджета приведет к вторжению судов в компетенцию органов законодательной власти и чрезмерному увеличению рабочей нагрузки на суды²¹⁶.

Принцип разделения властей нарушится и в случае вынесения судом решения по делу, в котором налогоплательщик подвергает сомнению правомерность акта исполнительной власти по передаче (отчуждению) публичного имущества²¹⁷. С точки зрения ВС США, оспаривание легитимности налоговых льгот тоже недопустимо, поскольку при предоставлении налоговых льгот бюджетные средства, полученные от налогоплательщиков, не расходуются в буквальном смысле, а значит, налогоплательщикам не причиняется действительный финансовый вред²¹⁸. Однако в практике ВС США бывали ситуации, когда он разрешал налогоплательщикам оспаривать льготы по подоходному налогу²¹⁹ и налогу на имущество²²⁰.

²¹⁵ Подробнее о развитии практики ВС США по делам, в которых налогоплательщики оспаривают легитимность бюджетных расходов и налогов, см.: Bednar P. After Warren [Electronic resource]: Revisiting Taxpayer Standing and the Constitutionality of Parsonage Allowances // Minnesota Law Review. 2003. Vol. 87, Issue 6. P. 2107–2131. URL: <http://www.minnesotalawreview.org/issue/87-6/> (дата обращения: 25.01.2017); Truworthy J. A. Hein v. Freedom from Religion Foundation, Inc. [Electronic resource]: The Remnants of Taxpayer Standing in the Era of the White House Office of Faith-Based and Community Initiatives // Rutgers Law Review. 2008. Vol. 60, Issue 4. P. 1073–1102. URL: <http://www.rutgerslawreview.com/2011/volume-60-summer-2008-issue-4/> (дата обращения: 25.01.2017); Zelinsky E. A. Putting State Courts in the Constitutional Driver's Seat [Electronic resource]: State Taxpayer Standing After Cuno and Winn // Hastings Constitutional Law Quarterly. 2012. Vol. 40, Issue 1. P. 4–35. URL: http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V40/Zelinsky_Final_Online.pdf (дата обращения: 25.01.2017).

²¹⁶ См., в частности: *Commonwealth of Massachusetts v. Mellon*, 262 U. S. 447 (1923) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/262/447/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹⁷ См., например: *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State*, 454 U. S. 464 (1982) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/454/464/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Hein v. Freedom from Religion Foundation*, 551 U. S. 587 (2007) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/551/587/> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹⁸ См.: *Arizona Christian School Tuition Organization v. Winn*, 563 U. S. (2011) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/09-987/> (дата обращения: 25.01.2017); *Allen v. Wright*, 468 U. S. 737 (1984) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/468/737/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U. S. 26 (1976) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/26/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Warth v. Seldin*, 422 U. S. 490 (1975) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/422/490/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²¹⁹ См.: *Mueller v. Allen*, 463 U. S. 388 (1983) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/463/388/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Committee for Public Education & Religious Liberty v. Nyquist*, 413 U. S. 756 (1973) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/413/756/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²²⁰ См.: *Walz v. Tax Comm'n of City of New York*, 397 U. S. 664 (1970) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/664/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

Таким образом, руководствуясь правовыми позициями ВС США, американские федеральные суды крайне редко рассматривают по существу иски налогоплательщиков об оспаривании легитимности федеральных бюджетных расходов и налоговых льгот.

Исследованию судом подлежат только некоторые формы общего («неперсонализированного», причиненного одновременно всем гражданам) вреда²²¹. В известном решении ВС США по делу *Flast v. Cohen* сформулированы условия рассмотрения федеральным судом иска налогоплательщика об оспаривании легитимности расходов федерального бюджета. ВС США указал на обязательное наличие двух связей²²²:

– между статусом истца-налогоплательщика и типом оспариваемого акта (оспариваемый акт должен быть издан в рамках конституционных полномочий в сфере налогообложения и расходования бюджетных средств);

– между статусом истца-налогоплательщика и определенным характером конституционного правонарушения, о котором он заявляет в суде (истец-налогоплательщик может лишь заявить, что оспариваемый акт нарушает конституционные ограничения полномочий в сфере налогообложения и расходования бюджетных средств).

Правовая позиция по делу *Flast v. Cohen* не является единственным примером признания ВС США права налогоплательщика на оспаривание легитимности расходов федерального бюджета²²³. И хотя на протяжении XX в. ВС США то расширял, то ограничивал возможности такого оспаривания, в целом его подход к определению процессуальной правоспособности федерального налогоплательщика считается очень жестким, нелиберальным.

Выработанные ВС США доктрины – доктрина процессуальной правоспособности федерального налогоплательщика и доктрина процессуальной правоспособности регионального налогоплательщика – широко критикуются в научной литературе. Американские правоведы, за редким исключением²²⁴, выступают в пользу расширения возможностей оспаривания налогоплательщиками федеральных или региональных бюджетных расходов и налоговых льгот, поскольку:

а) подобное оспаривание способствует реализации конституционных и законодательных норм, позволяя противодействовать коррупции даже тем налогоплательщикам, которые относятся к меньшинству избирателей и не способны повлиять на результаты выборов²²⁵;

²²¹ См., в частности: *Federal Election Commission v. Akins*, 524 U. S. 11 (1998) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/11/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²²² См.: *Flast v. Cohen*, 392 U. S. 83 (1968) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/83/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²²³ См., например, следующие дела, в которых ВС США высказал мнение о возможности налогоплательщика оспорить легитимность федеральных бюджетных расходов: *Tilton v. Richardson*, 403 U. S. 672 (1971) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/403/672/case.html> (дата обращения: 25.01.2017); *Bowen v. Kendrick*, 487 U. S. 589 (1988) [Electronic resource] // Justia U. S. Supreme Court Center: [website]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/589/case.html> (дата обращения: 25.01.2017).

²²⁴ См., в частности: Brilmayer L. The Jurisprudence of Article III [Electronic resource]: Perspectives on the «Case Or Controversy» Requirement // *Harvard Law Review*. 1979. Vol. 93, Issue 2. P 297–321. URL: <http://www.jstor.org/stable/1340380> (дата обращения: 25.01.2017); Scalia A. The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers [Electronic resource] // *Suffolk University Law Review*. 1983. Vol. 17, Issue 4. P 881–900. URL: http://suffolklawreview.org/wp-content/uploads/2015/11/Scalia_17SuffolkULRev881.pdf (дата обращения: 25.01.2017); Roberts J. G. Article III Limits on Statutory Standing [Electronic resource] // *Duke Law Journal*. 1993. Vol. 42, Issue 6. P. 1219–1232. URL: <http://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol42/iss6/4> (дата обращения: 25.01.2017); Kontorovich E. What Standing Is Good for [Electronic resource] // *Virginia Law Review*. 2007. Vol. 93, Issue 7. P 1663–1727. URL: <http://www.jstor.org/stable/25050393> (дата обращения: 25.01.2017).

²²⁵ Подробнее об этом см.: Abramowitz A. A Remedy for Every Right [Electronic resource]: What Federal Courts Can Learn from California's Taxpayer Standing // *California Law Review*. 2010. Vol. 98, Issue 5. P 1595–1629. URL: <http://www.jstor.org/stable/25799948> (дата обращения: 25.01.2017); Sager L. G. Fair Measure [Electronic resource]: The Legal Status of Underenforced Constitutional Norms // *Harvard Law Review*. 1978. Vol. 91, Issue 6. P. 1212–1264. URL: <http://www.jstor.org/stable/1340476> (дата обращения: 25.01.2017); Taxpayers' Suits [Electronic resource]: A Survey and Summary // *The Yale Law Journal*. 1960. Vol. 69, Issue 5. P 904–905. URL: <http://www.jstor.org/stable/794496> (дата обращения: 25.01.2017).

б) правовые позиции ВС США об «ограниченной» процессуальной правоспособности федерального и регионального налогоплательщика носят необоснованный, противоречивый и идеологический характер²²⁶, в частности, искусственным и неоправданным является противопоставление:

– интересов муниципального налогоплательщика (касающихся средств местного бюджета) интересам регионального или федерального налогоплательщика (связанным со средствами соответственно регионального или федерального бюджета)²²⁷;

– экономически взаимозаменяемых «прямых бюджетных расходов» и «налоговых расходов»²²⁸ (налоговыми расходами принято называть выпадающие бюджетные доходы, обусловленные применением налоговых льгот; кстати, термин «налоговые расходы» используют и за рубежом²²⁹, и в России²³⁰).

Итак, с точки зрения большинства американских исследователей, суды должны признавать право налогоплательщика на оспаривание легитимности федеральных или региональных бюджетных расходов и налоговых льгот. Существует даже мнение о том, что в качестве истца может выступать лицо, которое никогда не платило и не будет платить

²²⁶ Подробнее об этом см., например: Tushnet M. V. The New Law of Standing [Electronic resource]: A Plea for Abandonment // Cornell Law Review. 1977. Vol. 62, Issue 4. P 663–700. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol62/iss4/1> (дата обращения: 25.01.2017); Tushnet M. V. The Sociology of Article III [Electronic resource]: A Response to Professor Brilmayer // Harvard Law Review. 1980. Vol. 93, Issue 8. P 1698–1726. URL: <http://www.jstor.org/stable/1340620> (дата обращения: 25.01.2017); Nichol G. R. Standing on the Constitution [Electronic resource]: The Supreme Court and Valley Forge // North Carolina Law Review. 1983. Vol. 61, Issue 5. P 798–848. URL: <http://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol61/iss5/2> (дата обращения: 25.01.2017); Nichol G. R. Abusing Standing [Electronic resource]: A Comment on Allen v. Wright // University of Pennsylvania Law Review. 1985. Vol. 133, Issue 3. P 635660. URL: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/pnlr133&start_page=635&collection=journals&id=651 (дата обращения: 25.01.2017); Fletcher W. A. The Structure of Standing [Electronic resource] // Yale Law Journal. 1988. Vol. 98, Issue 2. P. 221–292. URL: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ylr98&start_page=221&collection=journals&id=241 (дата обращения: 25.01.2017); Bandes S. The Idea of a Case [Electronic resource] // Stanford Law Review. 1990. Vol. 42, Issue 2. P 227–320. URL: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/stlr42&start_page=227&collection=journals&id=241 (дата обращения: 25.01.2017); Sunstein C. R. What's Standing after Lujan? Of Citizen Suits, Injuries, and Article III [Electronic resource] // Michigan Law Review. 1992. Vol. 91, Issue 2. P 163–236. URL: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mlr91&start_page=163&collection=journals&id=187 (дата обращения: 25.01.2017); Nichol G. R. Standing for Privilege [Electronic resource]: The Failure of Injury Analysis // Boston University Law Review. 2002. Vol. 82, Issue 2. P 301–340. URL: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/bulr82&start_page=301&collection=journals&id=313 (дата обращения: 25.01.2017); Michaels L. S. Hein v. Freedom From Religion Foundation [Electronic resource]: Sitting This One Out – Denying Taxpayer Standing to Challenge Faith-Based Funding // Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review. 2008. Vol. 43, Issue 1. P 213–237. URL: http://www.law.harvard.edu/students/orgs/crcl/vol43_1/213-238.pdf (дата обращения: 25.01.2017).

²²⁷ См., в частности: Actions. Taxpayer's Standing in Court to Question Expenditures of State Funds [Electronic resource] // Virginia Law Review. 1948. Vol. 34, Issue 3. P 336–337. URL: <http://www.jstor.org/stable/1069159> (дата обращения: 25.01.2017).

²²⁸ Подробнее об этом см.: Winer L. H., Crimm N. J. God, Schools, And Government Funding [Electronic resource]: First Amendment Conundrums. Farnham: Routledge, 2014. P. 212–219. URL: <https://www.routledge.com/God-Schools-and-Government-Funding-First-Amendment-Conundrums/Winer-Crimm/p/book/9781409450313> (дата обращения: 25.01.2017); Zelinsky E. A. Putting State Courts in the Constitutional Driver's Seat [Electronic resource]: State Taxpayer Standing After Cuno and Winn // Hastings Constitutional Law Quarterly. 2012. Vol. 40, Issue 1. P. 28–35. URL: http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V40/Zelinsky_Final_Online.pdf (дата обращения: 25.01.2017).

²²⁹ См., например: Shaviro D. N. Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language [Electronic resource] // Tax Law Review. 2004. Vol. 57, Issue 2. P 187232. URL: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/taxlr57&start_page=187&id=197 (дата обращения: 25.01.2017).

²³⁰ Он встречается, например, в актах Правительства РФ и Министерства финансов РФ. См., в частности: Основные направления налоговой политики на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг. [Электронный ресурс]: одобрены Правительством Российской Федерации 11 июня 2015 г.; Основные направления налоговой политики на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. [Электронный ресурс]: одобрены Правительством Российской Федерации 1 июля 2014 г.; О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ [Электронный ресурс]: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 0905-05/48843; Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона, подготовленный Министерством финансов Российской Федерации (текст по состоянию на 8 мая 2015 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

налоги. Ведь отказ в рассмотрении его иска нарушит конституционные гарантии судебной защиты²³¹.

Защита публичных имущественных интересов в РФ на основе принципа самостоятельности бюджетов

В отличие от английских, американских, канадских и южноафриканских судов, российские суды ни при каких условиях не признают право налогоплательщика подвергать сомнению легитимность бюджетных расходов и его возможность принимать меры, направленные против нарушения публично-правовыми образованиями норм, регламентирующих формирование бюджетных доходов и расходование бюджетных средств.

К примеру, в 2008 г. граждане оспаривали приложение к закону о бюджете Санкт-Петербурга²³², определяющее расходы на реализацию программы «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге», со ссылкой на противоречие названного акта принципу эффективности использования бюджетных средств и другим нормам БК РФ. Суд отказал в удовлетворении заявления о признании недействующими ответствующих нормативных положений, указав, что²³³:

а) суды «не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия» оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции иных органов публичной власти;

б) в рассматриваемом случае не может идти речь о нарушении прав граждан.

На наш взгляд, подобный подход суда вряд ли приемлем.

Во-первых, граждане-заявители ставили перед судом вопрос не о целесообразности оспариваемых бюджетных расходов, а об их *правомерности*, иными словами, соответствии норм, определяющих бюджетные расходы, принципам российской бюджетной системы и другим нормам БК РФ. С нашей точки зрения, вопрос о правомерности бюджетных расходов имеет юридический характер и решается в судебном порядке (не при помощи политических средств). Удовлетворение же судом требований о признании недействующим нормативного акта, определяющего бюджетные расходы, охватывается полномочиями судебной власти по контролю над иными ветвями власти и отнюдь не приводит к вторжению суда в компетенцию органов законодательной и исполнительной властей. В силу положений процессуального законодательства²³⁴ именно к полномочиям суда относится признание нормативного акта не соответствующим другому нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, и недействующим.

Во-вторых, как мы уже отмечали, из положений БК РФ, закрепляющих принципы российской бюджетной системы, вытекают общие права и обязанности, субъектами кото-

²³¹ См.: Bittker B. I. The Case of the Fictitious Taxpayer [Electronic resource]: The Federal Taxpayer's Suit Twenty Years after *Flast v. Cohen* // The University of Chicago Law Review. 1969. Vol. 36, Issue 2. P 364–374. URL: <http://www.jstor.org/stable/1598824> (дата обращения: 25.01.2017).

²³² О бюджете Санкт-Петербурга на 2008 г и на плановый период 2009 и 2010 гг. [Электронный ресурс]: Закон Санкт-Петербурга от 13 ноября 2007 г. № 534–107 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2007. № 46/1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³³ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2008 г. № 78-Г08-25. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³⁴ См. ст. 253 Гражданского процессуального кодекса РФ, действовавшую на момент рассмотрения интересующего нас дела, а также ст. 215 нового Кодекса административного судопроизводства РФ: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532. (в ред. от 22 июля 2008 г.); Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

рых являются в том числе граждане. В частности, принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) раскрывает содержание понятия «эффективность использования бюджетных средств», а принцип самостоятельности бюджетов определяет *субъекта права и обязанности* по обеспечению эффективности использования средств соответствующего бюджета. Таким субъектом является публично-правовое образование. На наш взгляд, обязанности всякого публично-правового образования по обеспечению эффективности использования средств своего бюджета корреспондирует общее право требовать ее исполнения. Следовательно, вопреки мнению суда, нормативный акт, противоречащий принципам российской бюджетной системы, может нарушать те общие права граждан, которые вытекают из этих принципов и реализуются в общих правоотношениях.

С нашей точки зрения, в общем праве требовать исполнения обязанности по обеспечению эффективности использования бюджетных средств, как и в других общих фискальных правах, воплощен значительный и вполне определенный публичный интерес. В деле об оспаривании расходов бюджета Санкт-Петербурга интерес граждан-заявителей – с учетом англо-американской доктрины процессуальной правоспособности налогоплательщика – связан с тем, что:

- увеличение затрат бюджета, обусловленное противоправным (неэффективным) расходованием бюджетных средств, влечет возложение на граждан-заявителей более тяжелого налогового бремени;

- противоправное расходование бюджетных средств причиняет неперсонализированный вред гражданам-заявителям наряду с другими членами общества.

Поскольку отрицание возможности защиты общих прав создает условия для их беспрепятственного нарушения и неосуществления соответствующих правовых норм (принципов российской бюджетной системы), граждане как субъекты общих прав могут, на наш взгляд, принимать меры, направленные против нарушения принципов бюджетной системы вообще и принципа самостоятельности бюджетов в частности. В настоящее время юридическая конструкция общего правоотношения является, пожалуй, единственным средством, позволяющим обосновать возможность принятия российскими гражданами и организациями мер, направленных против нарушения принципа самостоятельности бюджетов (включая обращение за судебной защитой). Этому вопросу следует уделить пристальное внимание.

Принцип самостоятельности бюджетов обязывает всякое публично-правовое образование самостоятельно обеспечивать эффективность использования бюджетных средств. Согласно ст. 34 БК РФ эффективность использования бюджетных средств предполагает в числе прочего экономность, то есть необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств. Очевидно, что требование экономности нарушается, а обязанность обеспечивать эффективность использования бюджетных средств не исполняется в ситуациях, когда публично-правовое образование несет неоправданные расходы, которые можно было бы избежать. К примеру, публично-правовое образование, передавшее свои полномочия, понесет:

- а) сравнительно небольшие бюджетные расходы на финансирование переданных полномочий *при условии их надлежащего (достаточного) финансового обеспечения*;

- б) сравнительно большие бюджетные расходы на исполнение судебного акта по иску публично-правового образования, осуществлявшего переданные полномочия *при ненадлежащем (недостаточном) финансовом обеспечении этих полномочий* со стороны передавшего их публично-правового образования.

Таким образом, публично-правовое образование, передавшее свои полномочия без достаточного финансирования, нарушает требование экономности и не исполняет закреп-

ленную принципом самостоятельности бюджетов обязанность по обеспечению эффективности использования бюджетных средств.

Важно учитывать, что названной обязанности корреспондирует общее право требовать ее исполнения. Субъектами этого права являются все правосубъектные участники общественных отношений, кроме публично-правового образования, являющегося субъектом обязанности, то есть граждане, организации и проч. Значит, гражданин может не только требовать от публично-правового образования исполнения обязанности по обеспечению эффективности использования бюджетных средств, но и защищать свое право требования: ведь в структуру всякого субъективного права включено право на защиту²³⁵. Поскольку же ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав, у гражданина есть возможность, к примеру, в судебном порядке оспорить как не обеспечивающую эффективность использования бюджетных средств методику расчета субвенций на финансирование переданных полномочий.

Требую исполнения закрепленной принципом самостоятельности бюджетов обязанности публично-правового образования по обеспечению эффективности использования бюджетных средств, граждане также могут оспаривать в суде и нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы финансового выравнивания. В силу ст. 34 БК РФ эффективность использования бюджетных средств следует понимать в том числе как результативность, предполагающую достижение *наилучшего результата* с использованием определенного бюджетом объема средств. Поскольку гражданину принадлежит право требовать от публично-правового образования эффективного использования бюджетных средств, гражданин, реализуя это право, может требовать обеспечения результативности при осуществлении финансового выравнивания.

К примеру, дотации, предусмотренные ст. 131 БК РФ, предоставляются региональным бюджетам из федерального бюджета с учетом налогового потенциала и расходных потребностей субъектов РФ в целях выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности²³⁶. По смыслу ст. 131 БК РФ в результате такого федерального финансового выравнивания в разных субъектах РФ должны создаваться примерно одинаковые финансовые условия для оказания одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Таким образом, в основе российского регулирования лежит общепризнанная в мировой научной литературе идея о том, что система финансового выравнивания призвана обеспечивать региональным властям возможность предоставления стандартного пакета публичных услуг при сохранении стандартного уровня налогообложения²³⁷, а в конечном счете – гарантировать равенство прав граждан на всей территории государства или так называемое «равенство возможностей» («equality of opportunity»)²³⁸. При отсутствии же финансового выравнивания либо его дефектности в государстве с децентрализованной публичной

²³⁵ См., например: Общая теория советского права / С. Н. Братусь, А. В. Мицкевич, И. С. Самошенко [и др.]; под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самошенко. М.: Юридическая литература, 1966. С. 294; Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Российское право, 1992. С. 96–97.

²³⁶ См.: О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 48. Ст. 4797. (в ред. от 27 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³⁷ Подробнее об этом см.: Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers [Electronic resource] // Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Herndon: World Bank Publications, 2006. P 31–32. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171> (дата обращения: 25.01.2017); Boadway R., Shah A. Fiscal federalism [Electronic resource]: Principles and Practices of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P 162–163. URL: www.cambridge.org/9780521732116 (дата обращения: 25.01.2017).

²³⁸ Oates W. E. Local Government: An Economic Perspective [Electronic resource] // Property Tax and Local Autonomy. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. P 19–20. URL: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-property-tax-and-local-autonomy-chp.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

властью экономические различия территорий неизбежно приводят к нарушению горизонтального равенства: обращение с гражданами, имеющими одинаковые доходы, различается на разных территориях в зависимости от финансового положения соответствующих субъектов федерации. Устранить подобные различия и обеспечить соблюдение горизонтального равенства можно при помощи финансового выравнивания – путем перечисления трансфертов из федерального бюджета в нижестоящие бюджеты²³⁹.

Но есть одна серьезная проблема. Представления о горизонтальном равенстве (а именно – об одинаковом на всей территории федерации обращении региональных властей с гражданами, находящимися в одинаковом положении) не согласуются с представлениями о праве субъекта федерации – иными словами, граждан, проживающих на определенной территории и образующих территориальное сообщество, – устанавливать применяемый исключительно внутри данного сообщества свой стандарт вертикального равенства (как известно, принцип вертикального равенства обязывает публичную власть различно подходить к лицам, находящимся в разном положении, и учитывать соответствующие различия). Если требуется соблюдение горизонтального равенства на всей территории государства, то понимание вертикального равенства в разных субъектах федерации должно быть единообразным²⁴⁰. В противном случае предоставление «выравнивающих» трансфертов из федерального бюджета в региональные не способствует поддержанию горизонтального равенства, а значит, не достигает своей цели и в этом смысле не является результативным.

Именно так обстоит дело в Российской Федерации. В силу ст. ст. 6, 131 БК РФ дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются из федерального бюджета в региональные на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и/или условий их использования. Причем, согласно действующему законодательству, субъекты РФ вправе устанавливать свои стандарты вертикального равенства (вводя различные льготы и проч.²⁴¹). Следовательно, субъекты РФ расходуют средства дотаций по своему усмотрению, направляя их, в частности, на финансирование региональных льгот, которые различаются в разных субъектах РФ. С этой точки зрения, правовые нормы о предоставлении субъектам РФ федеральных дотаций не служат целям обеспечения горизонтального равенства и могут быть оспорены гражданами как не обеспечивающие результативное расходование средств федерального бюджета.

К тому же, система выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ – подобно американской системе финансирования школьного образования, которая также основана на принципах финансового выравнивания, – предполагает выравнивание бюджетных расходов на оказание публичных услуг. Однако давно известно, что выравнивание расходов не обязательно означает выравнивание результатов расходования. Качество публичных услуг (в особенности таких, как предоставление общего образования) зависит не только от уровня бюджетных затрат на их оказание, но и от характеристик граждан, включенных в соответствующее территориальное сообщество²⁴². К примеру, сообщества с большим числом спо-

²³⁹ Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers [Electronic resource] // Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Herndon: World Bank Publications, 2006. P 19–20. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁴⁰ Mieszkowski P, Musgrave R. A. Federalism, Grants, And Fiscal Equalization [Electronic resource] // National Tax Journal. 1999. Vol. 52, Issue 2. P. 246. URL: <http://www.jstor.org/stable/41789392> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁴¹ См., в частности: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005. (в ред. от 28 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴² Bradford D. F., Malt R. A., Oates W. E. The Rising Cost of Local Public Services [Electronic resource]: Some Evidence and Reflections // National Tax Journal. 1969. Vol. 22, Issue 2. P 185–202. URL: <http://www.jstor.org/stable/41792204> (дата обращения: 25.01.2017).

собных обучающихся будут иметь более хорошие общеобразовательные школы (по крайней мере, с точки зрения отдельных показателей). Вообще говоря, выравнивание исходных данных (расходов) не влечет выравнивание конечных результатов²⁴³. Это еще один довод в пользу того, что финансовое выравнивание может быть неэффективным, поскольку оно само по себе – в отрыве от иных мер – не способно гарантировать равенство прав граждан на всей территории государства и «равенство возможностей».

Итак, по нашему мнению, любому гражданину принадлежит право требовать от публично-правового образования исполнения обязанности по обеспечению эффективности использования бюджетных средств. В частности, ссылаясь на неэффективность использования бюджетных средств (а именно – неэкономность или отсутствие результативности), гражданин может оспаривать в суде методику расчета субвенций на финансирование переданных полномочий и нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы финансового выравнивания.

С учетом изложенного можно сформулировать следующие выводы

Реализацией принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении расходов и формировании доходов бюджетов является, на наш взгляд, фактическое использование закрепленных ст. 31 БК РФ субъективных прав и выполнение установленных ею юридических обязанностей, касающихся осуществления расходов и формирования доходов бюджетов.

В ст. 31 БК РФ есть несколько правил, регламентирующих отношения по осуществлению расходов и формированию доходов бюджета. Нормы, сходные по содержанию с правилами ст. 31 БК РФ, появились в отечественном финансовом праве задолго до принятия Кодекса: они были предусмотрены советским законодательством и обеспечивали публично-правовым образованиям лишь минимальную финансовую самостоятельность (гораздо меньшую, чем гарантированная действующим БК РФ). В советских нормативных актах положения, аналогичные закрепленным ст. 31 БК РФ, не провозглашались принципами бюджетной системы, а выступали в качестве обыкновенных норм позитивного права, непосредственно регулировавших общественные отношения. Значение принципов бюджетной системы они приобрели с принятием БК РФ.

Поскольку граждане, организации и публично-правовые образования выступают в качестве субъектов общих прав, вытекающих из принципа самостоятельности бюджетов, любой гражданин, организация или публично-правовое образование, на наш взгляд, может принимать меры, направленные против нарушения принципа самостоятельности бюджетов, в том числе обращаться за судебной защитой.

²⁴³ Oates W. E. Local Government: An Economic Perspective [Electronic resource] // Property Tax and Local Autonomy. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. P. 19. URL: <http://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-property-tax-and-local-autonomy-chp.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

§ 2.2. Основные проблемы реализации принципа самостоятельности бюджетов при осуществлении бюджетных расходов

В сфере расходования бюджетных средств все публично-правовые образования обладают определенной самостоятельностью, которая гарантируется ст. 31 БК РФ. Однако, как показывает противоречивая правоприменительная практика по бюджетным спорам, с очень большими трудностями сопряжено выявление границ самостоятельности публично-правовых образований в вопросах осуществления бюджетных расходов.

Ограничения самостоятельности публично-правового образования в вопросах расходования бюджетных средств

Среди закрепленных принципом самостоятельности бюджетов прав и обязанностей, касающихся расходования бюджетных средств, центральное место занимает право всякого публично-правового образования на осуществление бюджетных расходов. КС РФ справедливо указывает, что это субъективное право не является абсолютным²⁴⁴. Ведь, как следует из ст. 31 БК РФ, публично-правовое образование имеет право *в соответствии с БК РФ* самостоятельно определять формы и направления расходования средств своего бюджета. Иными словами, принцип самостоятельности бюджетов прямо допускает законодательное ограничение (установление пределов осуществления) права на расходование бюджетных средств.

Можно выделить следующие ограничения права на расходование бюджетных средств:

1) конституционно-правовые (обусловленные разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти), делящиеся на:

- позитивные;
- негативные.

2) бюджетно-правовые (вытекающие из бюджетного законодательства).

Особого внимания заслуживают конституционно-правовые ограничения.

Конституционно-правовые ограничения права на расходование бюджетных средств предопределены особенностями политико-территориального устройства РФ и характерными свойствами бюджета как экономического и правового явления. Согласно ст. 6 БК РФ бюджеты предназначены для «финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления», то есть публичной власти всех уровней. РФ является государством, имеющим три уровня территориальной организации публичной власти:

- федеральный;
- региональный;
- местный.

Выше (в параграфе 1.1 настоящей работы) мы отмечали, что задачи и функции публичной власти выступают в качестве своеобразных пределов осуществления права на расходование бюджетных средств, являющегося одним из компонентов (правомочий) права вся-

²⁴⁴ По делу о проверке конституционности абз. 4 ч. 1 ст. 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2013. № 5; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2014 г. № 55-АПГ14-8. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

кого публично-правового образования на собственный бюджет. Как найти те самые задачи и функции публичной власти, которые играют роль пределов осуществления права на расходование средств *конкретного* бюджета?

Задачи публичной власти по своей сути тождественны сферам деятельности публично-правового образования²⁴⁵, а функции – полномочиям его органов. Причем сферы деятельности публично-правовых образований первичны, а полномочия органов вторичны, производны, поскольку любой орган наделен полномочиями (функциями) именно для осуществления деятельности конкретного публично-правового образования в рамках соответствующей сферы (выполнения той или иной задачи публичной власти).

По смыслу ст. 6 БК РФ бюджет конкретного публично-правового образования предназначен для того, чтобы в финансовом отношении обеспечивать реализацию полномочий органов в пределах сфер деятельности этого публично-правового образования. Значит, средства любого бюджета, во всяком случае, не могут расходоваться на цели, не согласующиеся с нормативно установленными сферами деятельности соответствующего публично-правового образования и полномочиями его органов.

Сферы деятельности РФ и ее субъектов – предметы их ведения – разграничены Конституцией РФ (ч. 3 ст. 11, ст. ст. 71–73, 76 Конституции РФ), а полномочия федеральных и региональных органов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов – прежде всего Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁴⁶ (далее – Закон № 184-ФЗ), иными федеральными законами²⁴⁷ и утвержденными федеральными законами договорами о разграничении полномочий²⁴⁸. Что касается сфер деятельности муниципальных образований – вопросов местного значения – и полномочий органов местного самоуправления, то они определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴⁹ (далее – Закон № 131-ФЗ).

Рассматриваемая модель разграничения сфер деятельности публично-правовых образований и полномочий их органов создает основу для регулирования бюджетных правоотношений. Нередко Верховный Суд РФ (далее – ВС РФ) в своих актах прямо отмечает, что нормами БК РФ «установлен подход, в соответствии с которым расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти»²⁵⁰.

²⁴⁵ Здесь и далее под сферами деятельности публично-правовых образований подразумеваются: 1) предметы исключительного ведения РФ; 2) предметы исключительного ведения субъектов РФ; 3) предметы совместного ведения РФ и ее субъектов; 4) вопросы местного значения.

²⁴⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005. (в ред. от 28 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁷ КС РФ указал, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия может разграничивать полномочия в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов. См.: По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁸ См. п. 5 ст. 1, ст. 26.7 Закона № 184-ФЗ.

²⁴⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. (в ред. от 28 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 12-АПГ13-1; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2014 г. № 55-АПГ14-8. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно ст. ст. 13–15 БК РФ федеральный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств РФ, региональный – расходных обязательств субъекта РФ, местный – расходных обязательств муниципального образования. Расходным обязательством в силу ст. 6 БК РФ является обусловленная нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность публично-правового образования предоставить средства из своего бюджета. Таким образом, по смыслу ст. ст. 6, 13–15 БК РФ бюджет конкретного публично-правового образования предназначен исключительно для исполнения имущественных обязанностей этого публично-правового образования.

Согласно ст. ст. 84–86 БК РФ в качестве оснований возникновения подобных обязанностей выступают:

- 1) принятие нормативных правовых актов при осуществлении собственных полномочий²⁵¹;
- 2) принятие нормативных правовых актов при осуществлении чужих²⁵² – а именно переданных – полномочий;
- 3) заключение договоров (соглашений) от имени соответствующего публично-правового образования при осуществлении его органами своих собственных полномочий.

Получается, что публично-правовое образование вправе принимать на себя обязанности, исполняемые за счет средств своего бюджета, то есть *самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств* путем издания нормативных правовых актов и заключения от своего имени договоров (соглашений) *лишь в рамках нормативно установленных сфер своей деятельности и полномочий своих органов*. В этом и состоят конституционно-правовые ограничения права на расходование бюджетных средств, пределами осуществления которого являются задачи и функции публичной власти, а точнее – строго разграниченные сферы деятельности публично-правовых образований и полномочия их органов.

Конституционно-правовые ограничения права на расходование бюджетных средств бывают двоякого рода:

- а) позитивные – ограничивающие свободу усмотрения публично-правового образования в формировании расходов своего бюджета посредством *обязывания* включать в них расходы на решение вопросов, затрагивающих права граждан и относящихся к нормативно установленной сфере деятельности этого публично-правового образования;
- б) негативные – ограничивающие возможность самостоятельного расходования публично-правовым образованием средств своего бюджета посредством *запрещения* осуществлять расходы на цели, не соответствующие нормативно установленным сферам деятельности этого публично-правового образования и полномочиям его органов.

Позитивные конституционно-правовые ограничения права на расходование бюджетных средств в полной мере признаются судами.

К примеру, в практике судов общей юрисдикции встречаются дела со следующими фактическими обстоятельствами: в расходной части бюджета муниципального образования не предусмотрены средства на решение отдельных вопросов местного значения. Часто суды первой и кассационной инстанций не видят в этом нарушений, исходя из того, что органы местного самоуправления формируют местный бюджет самостоятельно (ст. 12 Конституции РФ) и наделены БК РФ правом на самостоятельное осуществление бюджетных расхо-

²⁵¹ Здесь и далее под собственными полномочиями публично-правового образования подразумеваются принадлежащие органам публично-правового образования на основании Закона № 184-ФЗ, Закона № 131-ФЗ либо иного федерального закона полномочия по вопросам, относящимся к сфере деятельности этого публично-правового образования (в том числе к сфере совместного ведения).

²⁵² Здесь и далее под чужими для соответствующего публично-правового образования полномочиями подразумеваются полномочия органов другого публично-правового образования, включая переданные полномочия.

дов. Между тем Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ заняла иную позицию: неисполнение муниципальным образованием обязанности по решению отдельных вопросов местного значения создает угрозу нарушения прав граждан. Причем то обстоятельство, что представительный орган муниципального образования не предусмотрел в местном бюджете необходимые расходы, не освобождает его от решения соответствующих вопросов местного значения²⁵³.

Как следует из определений ВС РФ, Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ всегда оставляет без должного внимания проблему реализации муниципальным образованием его права на осуществление бюджетных расходов, хотя она является ключевой. Нельзя забывать, что, не предусмотрев в местном бюджете расходы на решение отдельных вопросов местного значения, муниципальное образование определило иные направления расходования бюджетных средств, находившихся в его распоряжении. Тем самым муниципальное образование *реализовало* свое право на осуществление бюджетных расходов. Но из текста судебного решения совсем не ясно, какова судьба этого права, с точки зрения суда. Суд исходил из того, что наличие у муниципального образования права осуществлять бюджетные расходы *не имеет никакого значения* для разрешения подобного спора или пределы осуществления этого права *не позволяют реализовать* его в рассматриваемой ситуации?

По нашему мнению, именно пределы осуществления права на расходование бюджетных средств препятствуют его реализации в силу следующих соображений. В ситуациях, рассмотренных Судебной коллегией по гражданским делам ВС РФ, муниципальное образование могло осуществлять право на расходование бюджетных средств лишь в той мере, в какой это служит выполнению его публичных задач и функций. Причем право на осуществление бюджетных расходов предоставлено каждому муниципальному образованию *для выполнения всех его публичных задач и функций*. Следовательно, не предусмотрев в местном бюджете расходы на решение отдельных вопросов местного значения, муниципальное образование реализовало свое право на осуществление бюджетных расходов *вопреки его назначению* – в явном противоречии с публичными задачами и функциями местного самоуправления.

Подобный подход к пониманию бюджетной самостоятельности публично-правовых образований сложился и в практике по делам о финансировании мер социальной поддержки. Упоминая принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, суды обычно отмечают, что «отсутствие <...> финансовой возможности на выполнение принятых обязательств по предоставлению меры социальной поддержки не может являться основанием для нарушения прав граждан»²⁵⁴. Таким образом, бюджетная самостоятельность публично-правового образования отнюдь не исключает обязанности осуществления бюджетных расходов на решение вопросов, затрагивающих права граждан и относящихся к нормативно установленной сфере его деятельности.

Однако при определении *размера* бюджетных расходов публично-правовые образования располагают всей полнотой свободы усмотрения. Невозможно в судебном порядке принудить публично-правовое образование увеличить бюджетные расходы на те или иные цели,

²⁵³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-8; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-9; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-10; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-11; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-12; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-13; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 32-Впр08-14; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2009 г. № 32-Впр08-22; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2009 г. № 32-Впр08-23. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. № 50-АПГ13-10. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

если нормативными правовыми актами не установлены конкретные требования к объему финансирования соответствующих расходов²⁵⁵.

Несмотря на наличие позитивных конституционно-правовых ограничений, право на осуществление бюджетных расходов не уподобляется юридической обязанности. Например, в одном из своих определений Высший Арбитражный Суд РФ (далее – ВАС РФ) сослался на ст. 31 БК РФ и подчеркнул: поскольку с 1 января 2005 г. финансирование негосударственных образовательных учреждений более не гарантировано законом, оно «является правом, но не обязанностью»²⁵⁶ субъекта РФ. Вообще, обязательность осуществления отдельных бюджетных расходов не может презюмироваться и должна быть ясно выраженной.

Суды общей юрисдикции также рассматривают право на расходование бюджетных средств именно как юридическую возможность. К примеру, ВС РФ верно отмечает, что субъект РФ вправе *произвольно* определять условия назначения финансируемых за счет средств регионального бюджета пенсий за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности субъекта РФ, ежемесячных и единовременных выплат, доплат к пенсиям и проч. Принимая нормативные акты по этим вопросам, субъект РФ действует в рамках своей компетенции и реализует предоставленное ему ст. 31 БК РФ право на расходование средств регионального бюджета²⁵⁷. Вот почему безуспешны попытки оспаривания в суде условий предоставления пенсий, доплат к ним и иных выплат, финансируемых за счет средств регионального бюджета.

Негативные конституционно-правовые ограничения права на расходование бюджетных средств – в отличие от позитивных – стесняют свободу конкретного публично-правового образования в формировании бюджетных расходов посредством запрещения осуществлять расходы на цели, не соответствующие нормативно установленным сферам деятельности этого публично-правового образования и полномочиям его органов. Применение таких ограничений на практике вызывает сложности: во многих ситуациях имеет место фактическое отрицание принципа самостоятельности бюджетов, а эффективная судебная защита права на осуществление бюджетных расходов не обеспечивается.

По нашему мнению, неверное толкование и применение негативных конституционно-правовых ограничений этого права приводит к нарушению принципа самостоятельности бюджетов в следующих случаях:

1) при неопределенности в вопросах об отнесении отдельных задач к сферам деятельности конкретного публично-правового образования и о принадлежности соответствующих полномочий его органам власти;

2) при недостаточном финансировании переданных полномочий за счет субвенций, предоставленных бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования.

В первом случае нарушение принципа самостоятельности бюджетов, строго говоря, вызвано дефектами положений не бюджетного, а иного отраслевого законодательства, разграничивающего сферы деятельности публично-правовых образований и полномочия их органов власти. Нечеткое же разграничение сфер деятельности и полномочий в любой спорной ситуации означает невозможность выявления пределов осуществления конкретным

²⁵⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2009 г. № 46-Г08-27; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2011 г. № 50-Г11-12. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

²⁵⁶ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № ВАС-15328/11. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2008 г. по делу № 20-В07-26; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. по делу № 5-Г10-231; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2014 г. по делу № 23-КГ14-6. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

публично-правовым образованием его права на самостоятельное расходование бюджетных средств (поскольку нормативно установленные сферы деятельности и полномочия как раз выступают в качестве таких пределов). При этих условиях неминуемо ущемляются имущественные интересы отдельных публично-правовых образований²⁵⁸.

Примером может служить дело по жалобе гражданки Н. М. Моренко²⁵⁹, которая оспорила конституционность нормы о финансовом обеспечении компенсации расходов, связанных с выездом пенсионеров из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (далее – компенсация переселенцам из районов Крайнего Севера). Неопределенность правового регулирования в вопросе об источнике финансирования затрат на выплату компенсации переселенцам из районов Крайнего Севера породила весьма противоречивую правоприменительную практику. Арбитражные суды рассматривали в качестве соответствующего источника финансирования федеральный бюджет²⁶⁰, а суды общей юрисдикции – бюджет субъекта РФ²⁶¹. Как указал в связи с этим КС РФ, федеральному законодателю следует устранить имеющиеся неясности в правовой регламентации отношений по выплате компенсации переселенцам из районов Крайнего Севера, причем до изменения нормативного регулирования финансовое обеспечение упомянутой компенсации будет относиться к расходным обязательствам РФ. В настоящее время правовая позиция КС РФ по делу Н. М. Моренко в полной мере учитывается судами, признающими федеральный бюджет надлежащим источником финансирования²⁶².

С нашей точки зрения, подход КС РФ имеет некоторые недостатки.

Во-первых, постановление КС РФ не содержит конституционно-правового истолкования оспоренных законоположений: никак не решен вопрос о принадлежности соответствующих полномочий органам власти РФ или субъектов РФ. КС РФ вместо выполнения своих функций подменил федерального законодателя и дополнил позитивное право нормой о том, что финансирование затрат на выплату компенсации переселенцам из районов Крайнего Севера должно осуществляться за счет средств федерального бюджета. Тем самым КС РФ допустил умаление права РФ на расходование бюджетных средств и санкционировал нарушение принципа самостоятельности бюджетов.

Во-вторых, есть еще один существенный недочет. В силу ст. 84 БК РФ принятие судебного акта не относится к основаниям возникновения расходных обязательств РФ. Возложив

²⁵⁸ Проблема нечеткого разграничения сфер деятельности публично-правовых образований и полномочий их органов власти рассматривается в иностранной научной литературе. См., например: Martinez-Vasquez J., McLure C., Vaillancourt F. Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework [Electronic resource] // Perspectives on Fiscal Federalism. Herndon: World Bank Publications, 2006. P 18–21. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6953> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁵⁹ По делу о проверке конституционности п. 4 ст. 26 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» в связи с жалобой гражданки Н. М. Моренко [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2013. № 5. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶⁰ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 9030/11. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2011 г. по делу № 93-В10-4. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶² Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 4; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2014 г. по делу № 64-КГ14-3. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

своим постановлением расходное обязательство на РФ, КС РФ действовал вопреки требованиям ст. 84 БК РФ.

Нужно отметить, что позиция КС РФ отражает современные тенденции в практике Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) к расширению имущественной ответственности государства. По мнению ЕСПЧ, государство отвечает за неисполнение обязанностей *любыми* органами публичной власти, в том числе органами местного самоуправления²⁶³. Последние, кстати, приравниваются к государственным органам, поскольку они тоже выполняют публичные функции и действуют на основании публичного права²⁶⁴. В связи с этим неудивительно, что КС РФ, пренебрегая принципом самостоятельности бюджетов, приказал исполнять спорную публичную обязанность по финансированию затрат на выплату компенсации переселенцам из районов Крайнего Севера именно за счет средств федерального бюджета.

Приведенный нами пример показывает, что неверное толкование и применение негативных конституционно-правовых ограничений права расходовать бюджетные средства влечет за собой нарушение принципа самостоятельности бюджетов. Причем суды склонны без достаточных оснований увеличивать нагрузку именно на федеральный бюджет при любой неопределенности в вопросах об отнесении отдельных задач к сферам деятельности конкретного публично-правового образования и о принадлежности соответствующих полномочий его органам власти.

Подобные проблемы возникают и в случаях недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций, предоставленных бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования²⁶⁵.

Расходные обязательства в отношениях по финансированию переданных полномочий

По общему правилу (п. 4 ст. 85 и п. 3 ст. 86 БК РФ) расходные обязательства субъекта РФ (муниципального образования), возникающие при осуществлении чужих полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций из соответствующего бюджета. Если же в субъекте РФ (муниципальном образовании) окажутся превышенными нормативы, используемые в методиках расчета субвенций, то финансирование дополнительных расходов в части такого превышения должно осуществляться за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита регионального (местного) бюджета.

С нашей точки зрения, подобное регулирование имеет один существенный недостаток. Зачастую нормативно установленные затраты на исполнение передаваемых полномочий по

²⁶³ Decision (Final) of the European Court of Human Rights (First Section) of 16 September 2004 in Case № 24669/02 Gerasimova v. Russia [Electronic resource] // European Court of Human Rights: [website]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/rus/pages/search.aspx?i=001-66854> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁶⁴ Commission decision of 14 December 1988 in Case № 13252/87 Gemeinde Rothenthurm v. Switzerland [Electronic resource] // European Court of Human Rights: [website]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/rus/pages/search.aspx?i=001-82146> (дата обращения: 25.01.2017); Commission decision of 7 January 1991 in Case № 15090/89 Ayuntamiento de M. v. Spain [Electronic resource] // European Court of Human Rights: [website]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/rus/pages/search.aspx?i=001-83518> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁶⁵ Анализ этих проблем содержится в следующих наших работах: Братко Т. Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (Ч. I) // Право и экономика. 2016. № 7 (341). С. 66–71; Братко Т. Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (Часть II) // Право и экономика. 2016. № 9 (343). С. 50–57; Братко Т. Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (Ч. III) // Право и экономика. 2016. № 10 (344). С. 62–67; Братко Т. Д. Принцип самостоятельности бюджетов как правовая основа для разрешения споров о недостаточном финансировании переданных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. 2016. № 3. С. 74–87.

объективным причинам не соответствуют реальным расходам, которые *необходимо* произвести субъекту РФ (муниципальному образованию) в целях надлежащего осуществления переданных ему полномочий²⁶⁶. Конечно, субъект РФ (муниципальное образование) в силу п. 7 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ (ч. 5 ст. 19 Закона № 131-ФЗ) может дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления чужих полномочий. Но это – право, а не обязанность субъекта РФ (муниципального образования). Причем порядок дополнительного использования собственных финансовых средств должен быть установлен в законе субъекта РФ (уставе муниципального образования).

Уставами очень многих муниципальных образований²⁶⁷ закреплены специальные нормы следующего (или аналогичного) содержания: «Дополнительное использование собственных финансовых средств осуществляется местной администрацией *в случае недостаточности финансовых средств субвенции* (курсив наш – Т. Б.), предоставляемой из бюджета Санкт-Петербурга на исполнение переданных государственных полномочий»²⁶⁸. Однако есть и противоположные примеры. Согласно ст. 6.1 Устава муниципального образования «Нерюктяйинский наслег Мегино-Кангаласского улуса»²⁶⁹ недостаточное материально-финансовое обеспечение переданных государственных полномочий влечет за собой отказ муниципального образования от их осуществления. Наличие в уставах муниципальных образований таких норм свидетельствует о том, что недостаточное финансирование переданных полномочий встречается на практике чрезвычайно часто.

Важно учитывать еще одно обстоятельство. Согласно п. 7 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ (ч. 2 ст. 19 Закона № 131-ФЗ) передача полномочий нижестоящему уровню власти осуществляется законами – независимо от воли нижестоящего уровня власти. При этом Закон № 184-ФЗ (Закон № 131-ФЗ) не предусматривает такого основания для прекращения осуществления органами публичной власти субъектов РФ (муниципальных образований) переданных им полномочий, как недостаточное финансирование упомянутых полномочий за счет субвенций. По смыслу Закона № 184-ФЗ (Закон № 131-ФЗ) недостаточность финансовых ресурсов для исполнения переданных субъекту РФ (муниципальному образованию) полномочий:

1) не освобождает его от обязанности по осуществлению чужих полномочий²⁷⁰ (тем более что их реализация зачастую предполагает исполнение публичных обязанностей перед частными лицами, а недостаточность бюджетного финансирования соответствующих рас-

²⁶⁶ Об этой проблеме (связанной с тем, что субвенции далеко не всегда покрывают реальные расходы на осуществление переданных полномочий) см., в частности: Васянина Е. Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов // *Налоги*. 2012. № 6. С. 12–17.

²⁶⁷ См., например: Устав муниципального образования «Городской округ «Город Нарьян-Мар»» [Электронный ресурс]: принят постановлением Совета городского округа «Город Нарьян-Мар» от 21 декабря 2005 г. № 21 // *Нярьяна Вындер*. 2005. № 210. (в ред. от 8 апреля 2014 г.); Устав Щелковского муниципального района Московской области [Электронный ресурс]: принят решением Совета депутатов Щелковского муниципального района МО от 11 июля 2006 г. № 133/21 // *Время*. 2006. № 69 (спецвыпуск № 24–25) (в ред. от 21 января 2015 г.); Устав муниципального образования Туапсинский район [Электронный ресурс]: принят решением Совета муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края от 29 июня 2012 г. № 617 // *Черноморье сегодня*. 2012. № 107. (в ред. от 14 января 2013 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶⁸ Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Коломяги [Электронный ресурс]: принят решением Муниципального совета муниципального образования муниципальный округ № 7 °Санкт-Петербурга от 25 мая 2011 г. № 75 // *Муниципальный вестник МО* № 70. 2011. № 8. (в ред. от 14 июля 2014 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶⁹ Устав муниципального образования «Нерюктяйинский наслег Мегино-Кангаласского улуса» [Электронный ресурс]: принят на наследном сходе Нерюктяйинского наслега 15 февраля 2001 г. // *Ил Тумэн*. 2002. № 34. (с изм., внесенными решением Нерюктяйинского наследного Совета от 26 июня 2002 г. № 4). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁰ В связи с этим упоминавшаяся нами норма ст. 6.1 Устава муниципального образования «Нерюктяйинский наслег Мегино-Кангаласского улуса» противоречит федеральному законодательству.

ходов, как известно, не освобождает публично-правовое образование от исполнения своих обязательств²⁷¹);

2) не позволяет ему самостоятельно определять права и обязанности своих органов власти по осуществлению чужих полномочий (к примеру, если субъекту РФ передано федеральное полномочие по предоставлению мер социальной защиты, то «отсутствие денежных средств не предполагает изменения нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации условий оказания отдельным категориям граждан социальной помощи»²⁷²).

Таким образом, в ситуации, когда финансирование за счет предоставленных региональному (местному) бюджету субвенций является недостаточным, субъект РФ (муниципальное образование) *вынужден (вынуждено)* в целях надлежащего осуществления переданных ему полномочий нести часть бремени по их финансовому обеспечению, то есть вопреки требованиям ст. 31 БК РФ направлять средства своего бюджета на реализацию чужих полномочий. Именно подобная вынужденность и дает основания для вывода о нарушении права субъекта РФ (муниципального образования) на самостоятельное расходование бюджетных средств.

Это, однако, не означает, что положения Закона № 131-ФЗ противоречат ст. 132 Конституции РФ. В силу ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Конституция не содержит указания на обязательность предварительной и недопустимость последующей передачи таких финансовых средств.

Что касается Закона № 131-ФЗ, то в случае недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций он не позволяет муниципальному образованию отказаться от осуществления чужих полномочий, поскольку такой отказ может поставить под угрозу полноценную реализацию функций публичной власти и привести к нарушению прав граждан. В целях обеспечения эффективного осуществления переданных полномочий Закон № 131-ФЗ даже наделяет муниципальное образование правом дополнительно использовать собственные финансовые средства для реализации переданных ему чужих полномочий (если бы в Законе № 131-ФЗ не было упоминания об этом праве, то, направляя средства местного бюджета на осуществление отдельных государственных полномочий, муниципальное образование нарушало бы нормы ст. 6 БК РФ о предназначении местного бюджета для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления). Более того, в случаях недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций Закон № 131-ФЗ фактически вынуждает муниципальное образование направлять средства своего бюджета на осуществление чужих полномочий. Но Закон № 131-ФЗ отнюдь не отрицает право муниципального образования на получение последующей компенсации расходов, связанных с реализацией чужих полномочий. Ведь, согласно ч. 5 ст. 19 Закона № 131-ФЗ, финансовое обеспечение переданных полномочий должно осуществляться только за счет средств, предоставляемых местным бюджетам из других бюджетов бюджетной системы. Использовать же собственные финансовые средства в целях реализации чужих полномочий муниципальное образование вправе дополнительно (иными словами, «в добавление к субвенциям» или «сверх объема субвенций»).

²⁷¹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2005 г. № 297-О. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2013 г. по делу № 50-АПГ13-1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, Закон № 131-ФЗ соответствует ст. 132 Конституции РФ, поскольку он, во всяком случае, гарантирует муниципальному образованию полное финансовое обеспечение переданных государственных полномочий за счет средств публично-правового образования, передавшего эти полномочия.

Нужно иметь в виду, что проблема значительно осложняется в случаях, когда субъект РФ (муниципальное образование) осуществляет чужие полномочия ненадлежащим образом. Рассмотрим типичный пример. Субъекту РФ переданы полномочия РФ по реализации федеральных льгот. В связи с недостаточностью финансирования из федерального бюджета субъект РФ ненадлежащим образом осуществляет переданные ему полномочия – не исполняет в полном объеме возложенную на него обязанность по возмещению производителям товаров (работ, услуг) платы, не полученной от льготных категорий потребителей. В результате производитель, который в соответствии с предписаниями федерального нормативного акта предоставил потребителям бесплатно или по льготным ценам товары (работы, услуги), понес убытки и заявляет в суд требование об их взыскании.

Как полагает ВАС РФ²⁷³ (а вслед за ним и другие арбитражные суды²⁷⁴), подобные требования подлежат удовлетворению за счет казны РФ, поскольку осуществление мер социальной поддержки федеральных льготников относится к полномочиям РФ и субъекты РФ не несут обязанности по финансовому обеспечению федеральных льгот. В других аналогичных случаях (например, при отсутствии достаточного финансирования переданных муниципальному району полномочий городского поселения²⁷⁵) ВАС РФ также считает необходимым обращать взыскание на средства бюджета того публично-правового образования, полномочия которого были переданы.

В отличие от ВАС РФ, ВС РФ на протяжении 2001–2010 гг. не признавал возможность применения БК РФ к отношениям с лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса²⁷⁶, и потому не допускал обращение взыскания непосредственно на средства феде-

²⁷³ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июня 2009 г. № 2992/09 по делу № А40-27183/08-24-259; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 17828/10 по делу № А40-134840/09-55-1031; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31 января 2012 г. № 471/11. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁴ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 ноября 2007 г. по делу № А56-23108/2005; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 28 августа 2008 г. по делу № А56-17745/2007 (Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. № 16595/08 отказано в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для его пересмотра в порядке надзора); Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 февраля 2012 г. по делу № А11-1886/2011; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 ноября 2012 г. по делу № А53-29414/2011; Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 19 июля 2013 г. по делу № А35-11473/2012; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 5 августа 2014 г. № Ф05-6268/2014 по делу № А40-129690/13; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 января 2015 г. № Ф05-15412/2013 по делу № А40-74184/12; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 января 2015 г. № Ф08-10084/2014 по делу № А53-12918/2014; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28 января 2015 г. № Ф05-14989/2014 по делу № А40-128357/13 (Определением Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2015 г. № 305-ЭС15-4555 по делу № А40-128357/2013 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁵ Например: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 апреля 2012 г. по делу № А17-1409/2011 (Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 августа 2012 г. № ВАС-10263/12 отказано в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для его пересмотра в порядке надзора). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁶ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2001 года [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2001 г.; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2002 г. по делу № 8-В01-10/11; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2002 г. по делу № 8-В01-11; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2002 г. по делу № 1-В01-9; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 июня 2004 г. по делу № 56-Г04-9. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

рального бюджета по требованиям граждан, не получивших льготы из-за отсутствия финансирования переданных субъектам РФ федеральных полномочий по реализации этих льгот²⁷⁷. По мнению ВС РФ, удовлетворение требования гражданина за счет средств казны РФ не согласуется с установленным порядком организации межбюджетных отношений и может привести к двойному взысканию сумм в размере расходов, понесенных гражданином в связи с неполучением льгот²⁷⁸, а именно к их взысканию:

1) в пользу самого гражданина (потребителя-льготника), имеющего право на приобретение товаров (работ, услуг) бесплатно или по льготным ценам;

2) в пользу производителя, который должен был бесплатно или по льготным ценам предоставлять товары (работы, услуги) потребителям-льготникам.

ВС РФ – в сравнении с ВАС РФ – занял более правильную позицию по делам о недостаточном финансировании переданных субъектам РФ полномочий РФ по реализации федеральных льгот. На наш взгляд, действующее правовое регулирование не позволяет обращаться взыскание непосредственно на средства федерального бюджета ни по требованиям потребителей-льготников, ни по требованиям производителей товаров (работ, услуг). Ведь, согласно п. 1 ст. 84 БК РФ и п. 1 ст. 85 БК РФ, у РФ возникает лишь расходное обязательство по *предоставлению субвенции* на осуществление переданных субъектам РФ полномочий по реализации федеральных льгот, а вот у субъекта РФ – только расходное обязательство по *осуществлению* этих полномочий.

Иное противоречит принципам российской бюджетной системы и не согласуется с нормами отраслевого законодательства о льготах. Если предположить, что расходное обязательство по осуществлению переданных полномочий, касающихся реализации федеральных льгот, возникает как у субъектов РФ (в силу прямого указания п. 1 ст. 85 БК РФ), так и у РФ (исходя из гипотетического толкования БК РФ), то:

а) подобное расходное обязательство исполнялось бы одновременно за счет средств двух бюджетов (федерального и регионального), что прямо запрещено закрепленным ст. 31 БК РФ принципом самостоятельности бюджетов;

б) передача полномочий по реализации федеральных льгот обуславливала бы высокий риск удвоения публичных расходов на предоставление льгот, поскольку два публично-правовых образования – РФ и субъект РФ – формально были бы обязаны финансировать реализацию одних и тех же льгот, что не предусмотрено отраслевым законодательством о льготах.

Кстати сказать, действующее законодательство также не наделяет ни потребителей-льготников, ни производителей, предоставляющих потребителям товары (работы, услуги) бесплатно или по льготным ценам, правом по своему усмотрению определять бюджет, за счет средств которого будут исполняться соответствующие обязанности публично-правового образования перед этими лицами.

Таким образом, возмещение (в рамках осуществления полномочий по реализации федеральных льгот) производителям товаров (работ, услуг) платы, не полученной от льготных категорий потребителей, относится исключительно к расходным обязательствам субъекта РФ. Следовательно, требования производителей о взыскании убытков, понесенных ими в связи с предоставлением товаров (работ, услуг) потребителям бесплатно или по льготным ценам, подлежат удовлетворению за счет казны субъекта РФ. Позиция же ВАС РФ о

²⁷⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2010 г. по делу № 59-В10-5; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2010 г. по делу № 59-В10-6; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2010 г. по делу № 33-В10-4; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2010 г. по делу № 59-В10-16. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2010 г. по делу № 59-В10-8; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2010 г. по делу № 59-В10-9. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

необходимости обращать взыскание по указанным требованиям на средства бюджета того публично-правового образования, полномочия которого были переданы, не согласуется с определенным БК РФ порядком установления и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований.

Правовая позиция ВАС РФ противоречит и принципу самостоятельности бюджетов ввиду следующих соображений.

В соответствии со ст. 85 БК РФ расходное обязательство по осуществлению переданных полномочий возникает у субъекта РФ и финансируется за счет предоставленных региональному бюджету субвенций из федерального бюджета. Однако в силу правовой позиции ВАС РФ это же расходное обязательство подлежит исполнению по судебному решению за счет средств федерального бюджета, но не за счет субвенций из федерального бюджета. Выходит, что, с точки зрения ВАС РФ, расходное обязательство субъекта РФ по осуществлению переданных ему полномочий может исполняться как за счет субвенций региональному бюджету из федерального бюджета, так и непосредственно за счет федерального бюджета. Но принцип самостоятельности бюджетов разрешает публично-правовым образованиям предоставлять *исключительно в форме межбюджетных трансфертов* средства из своих бюджетов на исполнение чужих расходных обязательств и тем самым запрещает финансировать чужие расходные обязательства *непосредственно*.

Таким образом, правовая позиция ВАС РФ о необходимости удовлетворения требований производителей товаров (работ, услуг) за счет бюджета того публично-правового образования, полномочия которого были переданы, противоречит принципу самостоятельности бюджетов, поскольку она допускает исполнение расходного обязательства одного публично-правового образования непосредственно за счет средств бюджета другого публично-правового образования.

К тому же, применение судами упомянутой правовой позиции ВАС РФ может привести к двойному взысканию сумм в размере убытков, понесенных производителями в связи с предоставлением товаров (работ, услуг) потребителям бесплатно или по льготным ценам, а именно к взысканию указанных сумм:

- 1) в пользу самих производителей товаров (работ, услуг);
- 2) в пользу того публично-правового образования, которому переданы полномочия по реализации льгот.

Взыскание соответствующих сумм в пользу публично-правового образования, осуществляющего переданные полномочия, вполне реально, так как сложившаяся судебная практика допускает предъявление и даже удовлетворение²⁷⁹ не предусмотренных законодательством исков (например, о взыскании расходов, связанных с реализацией льгот²⁸⁰ или «о взыскании 102 900 119 рублей 63 копеек в возмещение расходов»²⁸¹) по спорам, возникающим между публично-правовыми образованиями при недостаточном финансировании переданных полномочий.

Нетрудно догадаться, что необоснованное двойное взыскание с казны конкретного публично-правового образования одних и тех же сумм нарушает его право на самостоятельное расходование бюджетных средств, поскольку такое взыскание равносильно изменению судом направлений расходования бюджетных средств, определенных законом (решением) о бюджете. В этом отношении правовая позиция ВАС РФ, предписывающая удовлетворение

²⁷⁹ На основании общих норм ГК РФ о возмещении убытков (ст. 16 ГК РФ).

²⁸⁰ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 августа 2012 г. № ВАС-10687/12; Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2013 г. № ВАС-4157/13 по делу № А34-2158/2012. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 307-ЭС14-8660. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

требований производителей товаров (работ, услуг) за счет бюджета того публично-правового образования, полномочия которого были переданы, противоречит принципу самостоятельности бюджетов.

Необходимо отметить, что все названные несоответствия принципу самостоятельности бюджетов обусловлены неверным расширительным толкованием ВАС РФ негативных конституционно-правовых ограничений права на расходование бюджетных средств. Вопреки мнению ВАС РФ, возможность самостоятельного расходования субъектом РФ бюджетных средств *не ограничена* запретом на финансирование за счет регионального бюджета расходных обязательств субъекта РФ по осуществлению переданных ему федеральных полномочий. Как раз наоборот. Поскольку именно к расходным обязательствам субъекта РФ отнесено возмещение (в рамках осуществления федеральных полномочий) производителям товаров (работ, услуг) платы, не полученной от льготных категорий потребителей, требования производителей о взыскании убытков, понесенных ими в связи с предоставлением товаров (работ, услуг) потребителям бесплатно или по льготным ценам, подлежат удовлетворению за счет казны субъекта РФ.

Вопрос же о достаточности финансирования в виде предоставленных субъекту РФ федеральных субвенций во всяком случае не может решаться в рамках судебного разбирательства по иску производителя, не получившего соответствующую компенсацию из регионального бюджета хотя бы потому, что иначе суд выйдет за пределы заявленных требований и разрешит вопрос по спору между другими сторонами, о другом предмете и по другим основаниям, а именно – между РФ и субъектом РФ о компенсации дополнительных расходов субъекта РФ на осуществление переданных ему федеральных полномочий.

С учетом перечисленных обстоятельств реализация принципа самостоятельности бюджетов становится практически невозможной. Мы уже отмечали, что его осуществление предполагает фактическое использование утверждаемых ст. 31 БК РФ субъективных прав и выполнение вытекающих из нее юридических обязанностей. Но законодателем совершенно не обеспечены условия, необходимые для подобной реализации. В ситуации недостаточного финансирования переданных полномочий за счет субвенций, предоставленных бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования, использование права самостоятельно расходовать бюджетные средства затруднено из-за отсутствия необходимых нормативно закрепленных *гарантий этого права* (юридических средств, обеспечивающих его свободное осуществление и защиту²⁸²). И главное – нет определенности в вопросах восстановления нарушенного права на расходование бюджетных средств, а также применения в отношении нарушителей мер принудительного воздействия: отсутствует такая необходимая гарантия права на расходование бюджетных средств, как нормативно установленная система соответствующих форм, способов и средств его защиты²⁸³.

Формы защиты права на самостоятельное расходование бюджетных средств

Хотя универсальной формой защиты любых субъективных прав считается судебная²⁸⁴, обращение к ней публично-правового образования в связи с нарушением его бюджетных

²⁸² Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1968. С. 45.

²⁸³ Подробнее о юридических гарантиях прав, а именно формах, способах и средствах их защиты см.: Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1968. С. 51–52.

²⁸⁴ Подробнее об особенностях судебной формы защиты см.: Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1968. С. 66–69.

прав, включая право на самостоятельное расходование бюджетных средств, часто вызывает сложности²⁸⁵.

К примеру, в зарубежной науке до настоящего времени не прекращаются споры о том, должны ли вообще суды так или иначе вмешиваться в вопросы перераспределения публичных финансовых ресурсов. Судебное вмешательство отрицательно оценивают из-за тенденции судей, их восприимчивости к давлению со стороны различных заинтересованных лиц и неспособности «мыслить глобально» (судья не просчитывает последствия своих решений, которые зачастую искажают процессы финансового перераспределения в обществе)²⁸⁶. Однако суды играют и важную положительную роль: они обеспечивают соблюдение ограничений самостоятельности органов публичной власти в бюджетной сфере, повышая тем самым «ценность» децентрализации. С подобной точки зрения, судебное вмешательство в вопросы перераспределения публичных финансовых ресурсов необходимо. Но оно должно лишь поддерживать соответствующие политические решения, а не подменять их²⁸⁷. Поскольку же бюджетные споры нередко затрагивают фискальные и политические вопросы, суды испытывают значительные трудности при их разрешении²⁸⁸. Тем не менее, в соответствии с общемировой практикой именно компетентные, независимые и беспристрастные суды разрешают те споры между публично-правовыми образованиями, которые носят конституционный характер и не требуют достижения политического компромисса между сторонами²⁸⁹.

Согласно ч. 1 ст. 46 Конституции РФ судебная защита прав и свобод гарантируется каждому. По поводу этой нормы КС РФ отмечал: «Право на судебную защиту <...> относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и гражданина. Равным образом оно распространяется и на организации как объединения граждан»²⁹⁰. Являются ли публично-правовые образования субъектами конституционного права на судебную защиту? Суды дают положительный ответ на указанный вопрос, расширительно толкуя ст. 46 Конституции РФ²⁹¹.

²⁸⁵ Подробнее о проблемах использования публично-правовыми образованиями судебной формы защиты см., например: Вукот М. А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве: Сборник научных трудов. Калинин: Изд-во КГУ, 1985. С. 129–138; Ченцов Н. В. Защита государственных интересов в делах об изъятии нетрудовых доходов // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве: Сборник научных трудов. Калинин: Изд-во КГУ, 1985. С. 102–112; Петрова Г. В., Конюхова Т. В., Горева А. В., Герасименко Н. В., Васильев А. А., Харсеева И. В. Правовое регулирование защиты российской финансовой системы // Законодательство и экономика. 2001. № 12. С. 13–29; Горлачева М. И., Шварц М. З. О некоторых проблемах участия государственных органов в гражданском и арбитражном процессе // Актуальные проблемы гражданского процесса: Сборник статей в честь юбилея Н. А. Чечиной. 2002. С. 113–134; Шугрина Е. С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.

²⁸⁶ Gillette C. P Local Redistribution and Local Democracy [Electronic resource]: Interest Groups and the Courts. New Haven: Yale University Press, 2011. P 174–177, 190–195. URL: <http://yalebooks.yale.edu/book/9780300125658/local-redistribution-and-local-democracy> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁸⁷ Gillette C. P Local Redistribution and Local Democracy [Electronic resource]: Interest Groups and the Courts. New Haven: Yale University Press, 2011. P 174, 177, 188–189. URL: <http://yalebooks.yale.edu/book/9780300125658/local-redistribution-and-local-democracy> (дата обращения: 25.01.2017).

²⁸⁸ Подробнее об этом см.: Briffault R. Courts, Constitutions, and Public Finance [Electronic resource]: Some Recent Experiences from the States // Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P 418–443. URL: www.cambridge.org/9780521877312 (дата обращения: 25.01.2017).

²⁸⁹ См.: Woodman S., Ghai Y Comparative Perspectives on Institutional Frameworks for Autonomy [Electronic resource] // Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. P. 470–471. URL: <http://www.cambridge.org/9781107018587>.

²⁹⁰ По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 6. Абз. 1 п. 2. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹¹ Примеры подобного расширительного толкования ст. 46 Конституции РФ: Решение Арбитражного суда Республики

Однако нужно учитывать, что ст. 46 содержится в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ. Нормы упомянутой главы, в том числе и ст. 46, определяют конституционно-правовой статус личности, а не компетенцию публично-правовых образований. Поскольку эти нормы опосредуют взаимоотношения личности и публичной власти (и не регулируют отношения, складывающиеся внутри системы публичной власти), недопустимо расширительное толкование ст. 46 Конституции РФ, при котором публично-правовые образования признаются субъектами конституционного права на судебную защиту. Из ст. 46 Конституции РФ вовсе не вытекает возможность обращения публично-правового образования за судебной защитой в случае нарушения его права на самостоятельное расходование бюджетных средств другим публично-правовым образованием.

Вопрос о формах защиты права осуществлять бюджетные расходы не решен и процессуальным законодательством.

Гражданский процессуальный кодекс РФ²⁹² (далее – ГПК РФ) и новый Кодекс административного судопроизводства РФ²⁹³ (далее – КАС РФ) не содержат положений, свидетельствующих о намерении законодателя отнести бюджетные споры между публично-правовыми образованиями к компетенции судов общей юрисдикции. Публично-правовые образования не названы в числе возможных заявителей по подведомственным судам общей юрисдикции исковым делам и делам, возникающим из публичных правоотношений (ст. ст. 22, 245 ГПК РФ и ст. ст. 4, 5, 38 КАС РФ). Следовательно, суды общей юрисдикции не должны разрешать споры о нарушении одним публично-правовым образованием права другого публично-правового образования на самостоятельное расходование бюджетных средств.

Исключение, по-видимому, составляет ВС РФ, который в силу ч. 5 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»²⁹⁴ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела по экономическим спорам между:

- федеральными и региональными органами власти;
- высшими органами государственной власти субъектов РФ.

Разрешение бюджетных споров можно отнести к компетенции ВС РФ, если только считать их экономическими и отождествлять органы публичной власти с публично-правовыми образованиями.

Что касается арбитражных судов, то они согласно ч. 2 ст. 27 Арбитражного процессуального кодекса РФ²⁹⁵ (далее – АПК РФ):

- 1) разрешают экономические споры;
- 2) рассматривают иные дела с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также публично-правовых образований, органов публичной власти, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имею-

Карелия от 12 сентября 2008 г. по делу № А26-2847/2008; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 ноября 2008 г. по делу № А26-2847/2008; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 марта 2009 г. по делу № А26-2847/2008. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532. (в ред. от 6 апреля 2015 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹⁴ О Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550. (в ред. от 15 февраля 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012. (в ред. от 19 декабря 2016 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

щих статуса индивидуального предпринимателя, – в случаях, предусмотренных АПК РФ и иными федеральными законами.

Таким образом, в ст. 27 АПК РФ установлено два критерия подведомственности дел арбитражному суду: экономический характер спора и субъектный состав.

Если имеет место бюджетный спор между публично-правовыми образованиями, второй критерий не используется (поскольку ни в АПК РФ, ни в других федеральных законах нет специального указания на то, что эти споры разрешаются арбитражными судами). С точки зрения ВАС РФ, применять нужно первый критерий: «Характер спора, основанного на бюджетно-финансовых отношениях, свидетельствует о его экономическом характере и вследствие этого – подведомственности арбитражному суду»²⁹⁶. По сути, ВАС РФ расширительно истолковал норму ст. 27 АПК РФ и без достаточных оснований приравнял экономические споры к любым имущественным. На сегодняшний день бюджетные споры между публично-правовыми образованиями рассматривают именно арбитражные суды²⁹⁷, руководствуясь при определении подведомственности этой правовой позицией.

По нашему мнению, распространительное толкование ст. 46 Конституции РФ или положений процессуальных кодексов не является приемлемым решением проблемы обеспечения эффективных гарантий права на самостоятельное расходование бюджетных средств (тем более что формы его защиты законодательством прямо не названы). Гарантии этого права, включая те, которые связаны с его защитой, можно вывести из содержания принципа самостоятельности бюджетов.

²⁹⁶ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 12381/12. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹⁷ См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2014 г. № 306-ЭС14-2202; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № 305-ЭС14-8620; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 2 июня 2015 г. № Ф10-1396/2015 по делу № А23-4406/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 августа 2015 г. № Ф07-6012/2015 по делу № А05-5686/2014; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2016 г. № 05АП-2477/2016 по делу № А51-21692/2015. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.