

УДК 347.73

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ

© 2020 г. Е. А. Бочкарева

Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Краснодар

E-mail: finansyst@mail.ru

Поступила в редакцию 13.03.2020 г.

Аннотация. В статье рассматривается индивидуальное судебное регулирование межбюджетных отношений, осуществляемое высшими судебными органами Российской Федерации. Сформулированные в судебных актах положения об исключении произвольности при распределении бюджетных средств, предсказуемости и своевременности их предоставления, недопустимости произвольного отказа публично-правового образования от финансирования принятых на себя обязательств и др. соответствуют принципам межбюджетных отношений и могут быть оценены как существенное дополнение правовых гарантий участников этих отношений. Установлено, что включение в правила предоставления межбюджетных трансфертов норм, определяющих условия получения государственной социальной помощи, не соответствует субъектной характеристике межбюджетных отношений, затрудняет право на судебную защиту и должно быть преодолено посредством подзаконного регулирования отношений по предоставлению межбюджетных трансфертов и отношений, возникающих на этапе реализации мер социальной поддержки граждан.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, судебная защита, индивидуальное судебное регулирование, принципы межбюджетных отношений, расходные полномочия, доходные источники, парафискалитеты, межбюджетные трансферты.

Цитирование: Бочкарева Е.А. Межбюджетные отношения как объект судебной защиты // Государство и право. 2020. № 9. С. 82–91.

DOI: 10.31857/S102694520011319-1

INTERBUDGETARY RELATIONS AS AN OBJECT OF JUDICIAL PROTECTION

© 2020 E. A. Bochkareva

North Caucasian branch of the Russian state University of justice, Krasnodar

E-mail: finansyst@mail.ru

Received 13.03.2020

Abstract. The article considers the individual judicial regulation of interbudgetary relations, carried out by the highest judicial bodies of the Russian Federation. The provisions formulated in judicial acts on the elimination of arbitrariness in the distribution of budgetary funds, the predictability and timeliness of their provision, the inadmissibility of an arbitrary refusal of a public law education to finance its obligations, performs the functions of the principles of intergovernmental relations and can be evaluated as a significant complement to the legal guarantees of participants in these relations. It has been established that the inclusion in the rules for the provision of interbudgetary transfers of norms that determine the conditions for receiving state social help does not correspond to the subjective characteristics of interbudgetary relations, complicates the right to judicial protection and must be overcome through independent regulation of relations for the provision of interbudgetary transfers, and relations arising at the stage implementation of measures of social support for citizens.

Key words: interbudgetary relations, judicial protection, individual judicial regulation, principles of interbudgetary relations, expenditure powers, revenue sources, para-fiscalities, quasi-taxes, interbudgetary transfers.

For citation: *Bochkareva, E.A. (2020). Interbudgetary relations as an object of judicial protection // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 82–91.*

Обеспечение обороноспособности государства, развитие экономики и человеческого потенциала невозможны без надлежащего, определенного финансирования, основным формализованным «каналом» которого является национальная бюджетная система, обеспечивающая перераспределение публичных финансов. В силу своей значимости бюджетные отношения, возникающие в процессе распределения бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы и определяемые в самом общем виде как *межбюджетные отношения*, бесспорно, есть один из наиболее охраняемых видов общественных отношений. При этом важнейшим способом защиты данных отношений является судебная защита, выступающая высшим и завершающим этапом всех правозащитных процедур¹.

Однако, как справедливо отмечает в своем диссертационном исследовании А.В. Ильин, «бюджетное законодательство в подавляющем большинстве случаев рассчитано только на нормальное развертывание бюджетных правоотношений. О том, каковы должны быть действия субъектов бюджетного правоотношения в случае совершения правонарушения одним из его субъектов, Бюджетный кодекс РФ ответов, за исключением отдельных институтов (примером может служить институт ответственности за нецелевое использование бюджетных средств), не дает»².

Между тем правовая защита субъектов межбюджетных отношений приобретает особую актуальность в свете задач, сформулированных Президентом РФ в Указе от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³, т.е. в свете реализации национальных проектов, затрагивающих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Потребность исследования судебной защиты межбюджетных отношений обусловлена также очередным реформированием их правовых основ,

¹ См.: *Вершинин В.Б.* Институт судебной защиты: признаки и сущность // Вестник Томского гос. ун-та. Вып. 6 (86). 2010. С. 305–309.

² *Ильин А.В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 2.

³ См.: СЗ РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

произошедшем в августе 2019 г.⁴ и затронувшем в т.ч. такие важные аспекты, как объем бюджетных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления, предоставление «горизонтальных» межбюджетных трансфертов, совершенствование правовых механизмов финансирования делегированных полномочий.

Межбюджетные отношения мы определяем как возникающие между публично-правовыми образованиями бюджетные экономические отношения, направленные на уменьшение степени региональных различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Весь массив данных отношений по основаниям их возникновения можно разделить на три группы: отношения по поводу разграничения расходных полномочий и ответственности между органами государственной власти и местного самоуправления; по поводу разграничения налоговых полномочий и доходных источников между указанными органами; по поводу бюджетного выравнивания и распределения межбюджетных трансфертов в целях сочетания общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на определенной территории.

Урегулированные нормами бюджетного права данные отношения становятся правоотношениями, которым присущ свой специфический субъектно-объектный состав.

Помимо правового межбюджетные отношения подвергаются *индивидуальному регулированию*: в случае отсутствия спора — договорному регулированию (например, при заключении договоров (соглашений) о предоставлении субсидий), при наличии спора — индивидуальному судебному⁵.

Судебная практика — один из видов юридической деятельности, в процессе которой судами должны выявляться и учитываться те стороны и особенности межбюджетных отношений, которые недостаточно урегулированы бюджетным и иными отраслями законодательства. С учетом обоснованного в теории права положения, согласно которому «судебное решение, являющееся

⁴ См.: Федеральный закон от 02.08.2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2019. № 31, ст. 4466.

⁵ См.: *Еришов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С. 21.

итогом реализации правозащитной функции суда, нельзя приравнивать к законотворчеству»⁶, представляется, что в рамках своей деятельности суд выступает регулятором межбюджетных отношений применительно к каждому «индивидуальному» их проявлению. С учетом особенностей субъектного состава межбюджетных отношений наиболее наглядно это проявляется при осуществлении судами нормоконтрольной функции.

Рассмотрим некоторые примеры подобного регулирования применительно к трем обозначенным выше группам межбюджетных общественных отношений.

Индивидуальное судебное регулирование межбюджетных отношений в сфере разграничения расходных полномочий и ответственности между органами государственной власти и местного самоуправления

Расходные полномочия, т.е. полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по определению видов и объемов расходов, подлежащих включению в каждый из бюджетов, и расходованию бюджетных средств – важный элемент их финансовой правосубъектности, обусловленный существующей системой разграничения предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями. При этом обсуждаемые в научной среде⁷ проблемы организации и правового обеспечения указанной системы (особенно их много в сфере разграничения совместных полномочий социальной направленности) порождают спорные ситуации в ее финансово-правовом преломлении.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (последние существенно чаще) в лице уполномоченных органов ставят перед судами вопросы о выполнении своими «контрагентами» обязанностей по финансированию переданных (делегированных) им полномочий.

Согласимся с мнением Е.М. Андреевой о том, что «участники делегирования поставлены законодателем в очевидное неравное положение, их финансовая правосубъектность определена с перевесом в сторону прав передающей полномочия стороны»⁸. На наш взгляд, это уже само по себе создает почву для разного рода конфликтов⁹.

⁶ Гребенников В.В. Правозащитная функция суда и судебное правотворчество в России // Государство и право. 2017. № 8. С. 5.

⁷ См.: Рыбакова С.В., Пятковская Ю.В. Разграничение расходов между бюджетами: проблемы правового регулирования // Сибирский юрид. вестник. 2018. № 2. С. 35–41.

⁸ Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 6.

⁹ Как верно отмечает А.Д. Селюков, «логика развития любого конфликта требует своего разрешения. <...> Чаще всего

В этой связи важной является деятельность Конституционного Суда РФ, которая оказывает существенное влияние на правотворчество и имеет прецедентное значение для правоприменительной практики¹⁰.

Рассмотрим постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа “Город Чита”»¹¹, в котором судебный орган специальной юрисдикции сформулировал положения, имеющие значение для повышения эффективности правового регулирования межбюджетных отношений и их судебной защиты.

Разрешая дело об отказе субъекта Российской Федерации – Забайкальского края – в возмещении заявителю – городскому округу «Город Чита» – задолженности по субсидиям на осуществление последним отдельных полномочий административного центра (столицы) Забайкальского края, Конституционный Суд РФ:

подчеркнул важность обеспечения *предсказуемости, своевременности (без неоправданных задержек) предоставления финансовых средств и их достаточности* для осуществления функций административного центра субъекта Российской Федерации;

указал на *обязательность компенсации* муниципальному образованию подтвержденных в судебном порядке расходов по обязательствам перед третьими лицами, возникшими в связи с реализацией указанных публичных функций;

сформулировал требования о *финансово-экономической обоснованности* снижающих финансирование решений субъекта Российской Федерации, о *недопустимости произвольного отказа* (в т.ч. путем затягивания перечисления денежных средств) субъекта от принятых на себя обязательств, а также о *минимизации возможных негативных последствий* своего решения для осуществления прав местного самоуправления;

размежевал отношения по исполнению бюджетных обязательств, темпорально ограниченных финансовым годом, и право публично-правовых

конфликт интересов сторон правоотношения предполагает участие посредника, в том числе суда. В деле разрешения конфликтов суды участвуют только тогда, когда нарушены права субъектов, обеспеченные нормами права. Если эти интересы не обеспечены правом или не прописан порядок их защиты, то суд не учитывает их» (см.: Селюков А.Д. Понятие конфликта как основание спора в бюджетной сфере // Финансовое право. 2019. № 11. С. 14).

¹⁰ См.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. М., 2018. С. 342.

¹¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 6.

образований на судебную защиту, подчеркнув, что окончание финансового года не предполагает отказ во взыскании в судебном порядке с субъекта Российской Федерации средств, причитающихся, но не перечисленных муниципальному образованию в соответствующем периоде.

Полагаем, что правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ, носят универсальный характер для всех субъектов межбюджетных отношений и в условиях отсутствия нормативно определенных принципов межбюджетных отношений (а действующее законодательство определяет только перечень принципов бюджетной системы) могут быть оценены как существенное дополнение правовых гарантий участников рассматриваемой группы общественных отношений.

Значительная часть споров в сфере разграничения расходных полномочий и ответственности между органами государственной власти и местного самоуправления, как отмечают исследователи, «вытекает из предоставления отдельным категориям лиц социальных льгот за счет федерального бюджета, финансирование которых обеспечивается из федерального бюджета за счет субвенций не в полном объеме»¹².

В этих случаях суды разбираются, применяя системное толкование норм Бюджетного кодекса РФ, актов субъектов Федерации, актов муниципальных образований, затрагивающих межбюджетные отношения, в т.ч. различных методик и порядков.

Так, в своем апелляционном определении от 17 января 2018 г. № 74-АПГ17-15 Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ подчеркнула, что методика распределения субвенций регулирует исключительно межбюджетные отношения и должна соответствовать требованиям федеральных законов, устанавливающих данный вид субвенций.

При рассмотрении административного дела по апелляционному представлению прокурора Хабаровского края на решение Хабаровского краевого суда от 13 ноября 2018 г. оценивалось соответствие БК РФ Порядков предоставления субсидий из краевого бюджета местным бюджетам на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований края, возникающих в т.ч. в связи с их участием в программе «Дальневосточный гектар».

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, признавая доводы заявителя необоснованными, подчеркнула, что отсутствие в рассматриваемых документах, регулирующих

¹² Климатов В.В., Яговкина В.А. Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // Финансовое право. 2013. № 7. С. 18.

межбюджетные отношения, положений абз. 1 ч. 5 ст. 242 БК РФ «не свидетельствует о возможности его неприменения, поскольку нормы федерального закона имеют прямое действие на территории Российской Федерации, обязательны к применению всеми участниками бюджетного процесса»¹³. Иными словами, нормы Бюджетного кодекса РФ, не воспроизведенные в актах, имеющих меньшую юридическую силу, действуют.

Важно отметить, что при рассмотрении споров из межбюджетных отношений судом дается оценка соответствия расходных полномочий, осуществляемых органами публичной власти, *требованиям объективности, и исключения произвольности при распределении бюджетных средств*. Например, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, отменяя своим Определением от 6 июля 2018 г. № 55-АПГ18-4 решение Верховного суда Республики Хакасия от 22 января 2018 г., указала на то, что «субъект Российской Федерации, осуществляя перераспределение субсидий из республиканского бюджета между муниципальными районами, не может действовать произвольно, такая дифференциация должна основываться на объективных критериях, иное означало бы нарушение принципов бюджетного законодательства и создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей»¹⁴.

Процитированное апелляционное определение интересно также в связи с упоминанием в нем принципов бюджетного права. На наш взгляд,

¹³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.01.2018 г. № 74-АПГ17-15 «Об отмене решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27 июля 2017 г. и отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта I Методики определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) для осуществления органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов переданных им отдельных государственных полномочий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утв. Законом Республики Саха (Якутия) от 30 мая 2006 г. 348-3 № 711-III (в ред. от 20.12.2016 г. 1788-3 1133-V)» // В официальных источниках не публиковалось.

¹⁴ См.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.07.2018 г. № 55-АПГ18-4 «Об отмене решения Верховного суда Республики Хакасия от 22 января 2018 г. и признании недействующим приложения к постановлению Правительства Республики Хакасия от 17 апреля 2017 № 172 “О распределении субсидий из республиканского бюджета Республики Хакасия муниципальным образованиям Республики Хакасия на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт общеобразовательных организаций, оснащение оборудованием на 2017 год...” в части определения размера субсидии, подлежащей распределению муниципальному образованию Ширинский район Республики Хакасия» // В официальных источниках не публиковалось.

смещение разных по содержанию правовых категорий подтверждает отмечаемые представителями финансово-правовой науки затруднения судебных органов, связанные с толкованием положений Бюджетного кодекса РФ¹⁵.

Второй блок межбюджетных отношений, выступающих объектом судебной защиты, — это *отношения в области разграничения налоговых полномочий и доходных источников*.

Сегодня можно констатировать относительную урегулированность и определенность в вопросах разграничения собственно налоговых полномочий между уровнями публичной власти, чему в значительной мере поспособствовала деятельность Конституционного Суда РФ.

Так, позиция Конституционного Суда РФ о жестком ограничении полномочий субъектов Российской Федерации в налоговой сфере и унификации налоговых платежей, сформулированная в Постановлении № 5-П от 21 марта 1997 г.¹⁶, нашла свое отражение в федеральном законодательстве в виде закрытой системы налогов и сборов (в действующей редакции Налогового кодекса РФ — налогов, сборов и взносов).

Позже, в первые месяцы действия второй части Налогового кодекса РФ, Конституционный Суд РФ определил, что все существенные элементы субфедеральных налогов (объект налогообложения, налоговая база, налоговый период и др.) должны регулироваться федеральным законом¹⁷.

В монографической литературе представлен достаточно подробный анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ именно по вопросам установления, введения и взимания региональных

налогов и сборов. Так, Х.В. Пешкова сгруппировала все подобные дела и выделила следующее:

оценка законов субъектов Российской Федерации о введении региональных налогов на предмет их соответствия Конституции РФ;

соблюдение в региональном законодательстве общих принципов налогообложения;

вопрос о допустимости введения субъектами Российской Федерации платежей налогового характера;

вопрос соотношения положений федеральных и региональных актов в части регулирования отдельных элементов налогообложения;

установление ставок по региональным налогам самими субъектами Российской Федерации;

вопрос зачисления взимаемых налогов в региональные бюджеты¹⁸.

Применительно к проблематике доходных источников муниципальных образований следует указать и на Определение Конституционного Суда РФ от 19 июля 2016 г. № 1719-О, принятое по жалобе Комитета по управлению муниципальным имуществом муниципального образования “Юргинский городской округ”¹⁹. Заявитель оспаривал неконституционность абз. 2 п. 3 ст. 161 и п. 5 ст. 173 НК РФ, т.к. полагал, что казенные учреждения, обеспечивающие реализацию полномочий органа местного самоуправления, плательщиками НДС не являются, следовательно, НДС при реализации физическим лицам — не предпринимателям недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности и не закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями, уплачивать не должны.

Конституционный Суд РФ не нашел неопределенности в правовом положении органов местного самоуправления, указал на сложившуюся правоприменительную практику по этому вопросу²⁰ и пришел к выводу о том, что органы

¹⁵ См.: Шевелева Н.А., Гусарова М.И. Подведомственность дел, вытекающих из межбюджетных отношений: толкование норм законодательства в практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции // Закон. 2012. № 8. С. 94.

¹⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1997. № 13, ст. 1602.

¹⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 г. № 2 «По делу о проверке конституционности положений подпункта “д” пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года “О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, а также положений Закона Чувашской Республики “О налоге с продаж”, Закона Кировской области “О налоге с продаж” и Закона Челябинской области “О налоге с продаж” в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью “Русская тройка” и ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 7, ст. 701.

¹⁸ См.: Пешкова Х.В. Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике. М., 2017. С. 70–74.

¹⁹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 г. № 1719-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Комитета по управлению муниципальным имуществом муниципального образования “Юргинский городской округ” на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 3 статьи 161 и пунктом 5 статьи 173 Налогового кодекса Российской Федерации» // В официальных источниках не публиковалось.

²⁰ См.: письмо Федеральной налоговой службы РФ от 13.07.2009 г. № ШС-22-3/562@ «О порядке применения налога на добавленную стоимость при реализации муниципального имущества физическим лицам» // СПС «Консультант-Плюс»; Постановление Президиума ВАС РФ от 08.04.2014 г. № 17383/13 // В официальных источниках не публиковалось.

государственной власти и органы местного управления, обладающие правами юридического лица, могут быть субъектом налога и осуществлять обязанности по его исчислению и уплате, а освобождение указанных операций по реализации имущества от налогообложения противоречит общему правовому режиму налогообложения. Иными словами, средства одного бюджета могут быть источником уплаты налога в другой бюджет.

По нашему мнению, в приведенном примере налоговый принцип равного налогообложения «победил» принцип сбалансированности бюджетной системы, что в дальнейшем не исключает ситуации, при которой перечисление налогов в вышестоящий бюджет может привести к увеличению дефицита местного бюджета.

В системе бюджетных доходов наряду с налоговыми платежами существует значительное количество публичных платежей, сходных с налоговыми по ряду признаков и зачисляемых в бюджеты различных уровней бюджетной системы.

В связи с тем, что таких платежей становится все больше, исследователи начинают говорить о существовании в Российской Федерации квазиналоговой²¹ или параллельной налоговой системы, не уступающей по объему фискальных платежей собственно налоговой²². Элементы этой системы (в различных исследованиях — квазиналоги, парафискальные сборы, парафискалитеты; в актах Конституционного Суда РФ — фискальные сборы, неналоговые фискальные платежи²³), «рассыпанные» по множеству правовых актов, имеют ряд сходных с налогами черт: они обязательны для плательщика, предназначены для финансового обеспечения решения государством общественно-значимых задач, но «рождаются» в ином порядке, чем налоги, и имеют целевой характер. При этом одни авторы в качестве признака парафискалитета

указывают на зачисление плательщиком денежных сумм в специальные (но не бюджетные фонды) или на специальные счета уполномоченных организаций²⁴. Другие ученые относят их к источникам доходов бюджетов²⁵.

В рамках данной статьи нами не ставится задача рассмотреть достоинства и недостатки существующих в науке подходов к определению правовой конструкции парафискалитетов, а также проблематику расширения пределов публичной фискальной обязанности. Однако согласимся с мнением Н.В. Васильевой о том, что сформулированный Конституционным Судом РФ в постановлении от 23 мая 2013 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Встреча”» критерий законности парафискалитетов, а именно «связанность требованиями Конституции Российской Федерации, обязывающими Российскую Федерацию как демократическое правовое государство признавать, защищать и соблюдать права и свободы»²⁶, нельзя признать достаточным для ограничения административного усмотрения²⁷.

Ранее, в марте 2013 г., Конституционный Суд РФ, подтвердив публично-правовой характер платы за загрязнение окружающей природной среды, фактически признал конституционным устанавливаемое ее постановление Правительства РФ²⁸. Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением Н.В. Васильевой, что «учитывая интересы обязанных субъектов, обязательные платежи могут устанавливаться только законами»²⁹.

²⁴ См.: *Воронцов О.Г.* Действие принципов бюджетной системы Российской Федерации в отношении обязательных платежей фискальной направленности // Актуальные проблемы права. 2017. № 7. С. 39–48.

²⁵ См.: *Васянина Е.Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 207.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 22, ст. 2862.

²⁷ См.: *Васильева Н.В.* Пределы публичной фискальной обязанности: вопросы правовой регламентации // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 27 сентября 2019 г.). Иркутск, 2019. С. 120–124.

²⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”» // СЗ РФ. 2013. № 11, ст. 1164.

²⁹ *Васильева Н.В.* Указ. соч. С. 124.

²¹ См.: *Карасева М.В.* Некоторые тенденции развития финансово-правового регулирования на современном этапе // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2014. № 4. С. 77.

²² См.: *Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет Российской Федерации / под ред. И.А. Цинделиани.* М., 2018.

²³ См.: определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. II), ст. 5290; постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11, ст. 1230.

Относительно научной обеспеченности рассматриваемых вопросов указаный автор резонно отмечает: «Преувеличенное внимание к исследованиям налоговой проблематики на фоне малой изученности проблем иных видов публичных доходов... приводит к отсутствию исследования многих проблем в области формирования публичных денежных фондов»³⁰.

Резюмируя изложенное, полагаем возможным заключить, что относительно параллельного существования двух совокупностей обязательных платежей, имеющих публично-правовое предназначение, научному сообществу еще предстоит сформулировать и обосновать соответствующие рекомендации, а судебным органам — правовые позиции.

Судебная защита отношений в сфере бюджетного выравнивания и распределения межбюджетных трансфертов

Наиболее многочисленной категорией споров из межбюджетных отношений являются споры относительно перераспределения межбюджетных трансфертов. Так, Х.В. Пешкова пишет, что «в практике арбитражных судов... накопилось немало дел по различным спорам, связанных с межбюджетными отношениями»³¹.

В рамках своего исследования сосредоточим внимание на вопросах судебного нормоконтроля в аспекте обеспечения индивидуального судебного регулирования посредством толкования судами противоречивых нормативных предписаний.

Как известно, бюджеты, входящие в состав бюджетной системы, не существуют изолированно: они есть составная часть финансовой системы, что накладывает определенный отпечаток на возникающие бюджетные взаимосвязи. Как констатирует Конституционный Суд РФ в п. 3 Определения № 828-О-П от 4 декабря 2007 г., недостаточность собственных доходных источников на уровне, например, муниципальных образований, влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ³². Такие

³⁰ Васильева Н.В. Совершенствование публичных доходов: системный подход // Lex Russia. 2017. № 2. С. 76.

³¹ Пешкова Х.В. Указ. соч. С. 17.

³² См.: определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений

механизмы поддержки бюджетов, нуждающихся в дополнительных средствах, оказывают влияние на ход бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы, т.к. объем межбюджетных трансфертов — один из показателей, закладываемых в бюджет на стадии составления его проекта.

Подзаконные нормативные акты, регулирующие порядок предоставления межбюджетных трансфертов, нередко включают в себя нормы, регламентирующие условия получения различных видов социальных выплат. В таких случаях предметом судебного спора могут стать условия предоставления социальной выплаты, содержащиеся в правилах предоставления межбюджетных трансфертов, а непосредственными участниками — граждане — получатели этих выплат.

Так, например, Верховным Судом РФ было рассмотрено заявление о признании недействующим абз. 2 п. 13 Правил предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 июля 2005 г. № 428³³. Речь шла об установлении соответствия положениям действующего законодательства установленного Правилами требования о том, что приобретенное (построенное) за счет средств социальной выплаты жилое помещение должно быть оформлено в общую собственность всех членов семьи, указанных в договоре о предоставлении социальной выплаты для приобретения (строительства) жилья за счет средств, предусмотренных на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков. Подчеркнув, что «социальная выплата является одной из форм государственной социальной помощи, носит целевой характер, направлена на обеспечение и защиту интересов граждан, переселяемых на определенных основаниях из ветхого жилищного фонда, ставшего непригодным для проживания по

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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

³³ См.: решение Верховного Суда РФ от 03.12.2013 г. № АКПИ13-983 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца второго пункта 13 Правил предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, утв. постановлением Правительства РФ от 13 июля 2005 г. № 428» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 12.

критериям безопасности», Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении заявления.

Приведем еще один пример. Заявителями оспаривался п. 6 Правил предоставления из федерального бюджета бюджетам Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области и Хабаровского края иных межбюджетных трансфертов для реализации мер социальной поддержки граждан, признанных пострадавшими в результате ситуации, вызванной крупномасштабным наводнением в августе – сентябре 2013 г. (приложение 11.1), утвержденных постановлением Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 923 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу “Жилище” на 2011–2015 годы».

Одной из таких мер Правила закрепляли единовременную выплату на капитальный ремонт поврежденного при наводнении жилья, а в качестве обязательного условия ее получения прописывали постоянное проживание граждан в принадлежащих им жилых помещениях на день объявления чрезвычайной ситуации. Верховный Суд РФ соотнес оспариваемые положения с другими нормативными правовыми актами (Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Указом Президента РФ от 31.08.2013 г. № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области») и не нашел между ними противоречий.

Суд пришел к следующему выводу: поскольку Правила регулируют межбюджетные отношения, участниками которых граждане не являются, то и права заявителя они нарушать не будут³⁴.

Эти примеры, на наш взгляд, подтверждают существенные недостатки имеющегося правового регулирования межбюджетных отношений, которые не получили соответствующей правовой оценки. Представляется, что если нормотворец включил в акт, регулирующий межбюджетные отношения, положения об условиях предоставления социальной поддержки, то это недочет его работы и ему следовало в одних Правилах определить порядок

передачи субсидии в бюджет, а в других – перечислить требования к физическому лицу – получателю финансовой помощи.

Таким образом, в целях качественной регламентации межбюджетных отношений и эффективной реализации права на судебную защиту как публично-правовых образований, так и граждан, правильным, на наш взгляд, является самостоятельное регулирование отношений по предоставлению межбюджетных трансфертов и отношений, возникающих на этапе реализации мер социальной поддержки населения.

* * *

Итак, межбюджетные отношения как урегулированные правом отношения публично-правовых образований, возникающие по поводу разграничения расходных полномочий, налоговых полномочий, доходных источников и предоставления межбюджетных трансфертов, выступают объектом судебной защиты, осуществляемой в процессе индивидуального судебного регулирования.

Анализ правовых позиций судебных органов позволяет выделить ряд сформулированных ими требований, выполняющих (в условиях отсутствия законодательно оформленных положений), функции принципов межбюджетных отношений:

предсказуемость предоставления финансовых средств;

своевременность предоставления финансовых средств;

обязательная компенсация подтвержденных в судебном порядке расходов по обязательствам перед третьими лицами, возникшими в связи с реализацией дополнительно возложенных публичных функций;

финансово-экономическая обоснованность решений публично-правовых образований, снижающих финансирование межбюджетных трансфертов;

недопустимость произвольного отказа публично-правового образования от принятых на себя обязательств;

минимизация возможных негативных последствий при принятии решений, касающихся осуществления прав местного самоуправления;

недопустимость ограничения финансовым годом права на судебную защиту и взыскания в судебном порядке причитающихся, но не перечисленных в соответствующем периоде публично-правовому образованию средств.

Данные положения носят универсальный характер для всех субъектов межбюджетных отношений и могут быть оценены как существенное

³⁴ См.: решение Верховного Суда РФ от 16.06.2014 г. № АКПИ14-487 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 6 Правил предоставления из федерального бюджета бюджетам Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области и Хабаровского края иных межбюджетных трансфертов для реализации мер социальной поддержки граждан, признанных пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, вызванной крупномасштабным наводнением в августе – сентябре 2013 г. (приложение 11.1), утв. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 923» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 6.

дополнение правовых гарантий участников рассматриваемых отношений.

Полагаем также, что включение в правила предоставления межбюджетных трансфертов норм, определяющих условия получения государственной социальной помощи, не соответствует субъектной характеристике межбюджетных отношений, затрудняет право на судебную защиту и должно быть преодолено путем самостоятельного подзаконного регулирования отношений по предоставлению межбюджетных трансфертов и отношений, возникающих на этапе реализации мер социальной поддержки граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андреева Е.М.* Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 6.
2. *Васильева Н.В.* Пределы публичной фискальной обязанности: вопросы правовой регламентации // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран: материалы VIII Международ. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 27 сентября 2019 г.). Иркутск, 2019. С. 120–124.
3. *Васильева Н.В.* Совершенствование публичных доходов: системный подход // *Lex Russia*. 2017. № 2. С. 76.
4. *Васянина Е.Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 207.
5. *Вершинин В.Б.* Институт судебной защиты: признаки и сущность // *Вестник Томского гос. ун-та*. Вып. 6 (86). 2010. С. 305–309.
6. *Воронцов О.Г.* Действие принципов бюджетной системы Российской Федерации в отношении обязательных платежей фискальной направленности // *Актуальные проблемы рос. права*. 2017. № 7. С. 39–48.
7. *Гребенников В.В.* Правозащитная функция суда и судебное правотворчество в России // *Государство и право*. 2017. № 8. С. 5.
8. *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С. 21.
9. *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика. М., 2018. С. 342.
10. *Ильин А.В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 2.
11. *Карасева М.В.* Некоторые тенденции развития финансово-правового регулирования на современном этапе // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина*. 2014. № 4. С. 77.
12. *Климанов В.В., Яговкина В.А.* Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // *Финансовое право*. 2013. № 7. С. 18.
13. *Пешкова Х.В.* Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике. М., 2017. С. 17, 70–74.
14. *Рыбакова С.В., Пятковская Ю.В.* Разграничение расходов между бюджетами: проблемы правового регулирования // *Сибирский юрид. вестник*. 2018. № 2. С. 35–41.
15. *Селюков А.Д.* Понятие конфликта как основание спора в бюджетной сфере // *Финансовое право*. 2019. № 11. С. 14.
16. *Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет Российской Федерации* / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2018.
17. *Шевелева Н.А., Гусарова М.И.* Подведомственность дел, вытекающих из межбюджетных отношений: толкование норм законодательства в практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции // *Закон*. 2012. № 8. С. 94.

REFERENCES

1. *Andreeva E.M.* Financial and legal bases of mutual delegation of powers of subjects of public power in the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2018. P. 6 (in Russ.).
2. *Vasilieva N.V.* Limits of public fiscal responsibility: issues of legal regulation // *Problems of modern legislation of Russia and foreign countries: proceedings of the VIII International scientific and practical conference (Irkutsk, September 27, 2019)*. Irkutsk, 2019. P. 120–124 (in Russ.).
3. *Vasilieva N.V.* Improving public revenues: a systematic approach // *Lex Russia*. 2017. No. 2. P. 76 (in Russ.).
4. *Vasyanina E.L.* Theoretical bases of legal regulation of public revenues in the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2016. P. 207 (in Russ.).
5. *Vershinin V.B.* Institute of judicial protection: signs and essence // *Herald of the Tomsk state University*. Issue 6 (86). 2010. P. 305–309 (in Russ.).
6. *Vorontsov O.G.* Action of the principles of the budget system of the Russian Federation in relation to mandatory payments of fiscal orientation // *Actual problems of Russian law*. 2017. No. 7. P. 39–48 (in Russ.).
7. *Grebennikov V.V.* Human rights function of the court and judicial law-making in Russia // *State and Law*. 2017. No. 8. P. 5 (in Russ.).

8. *Ershov V.V.* Legal and individual regulation of public relations. М., 2018. P. 21 (in Russ.).
9. *Zorkin V.D.* The Constitutional Court of Russia: doctrine and practice. М., 2018. P. 342 (in Russ.).
10. *Ilyin A.V.* Subject of judicial activity and protection of the rights of participants in budgetary legal relations: dis. ... PhD in Law. SPb., 2010. P. 2 (in Russ.).
11. *Karaseva M.V.* Some trends in the development of financial and legal regulation at the present stage // Herald of the Kutafin University. 2014. No. 4. P. 77 (in Russ.).
12. *Klimanov V.V., Yagovkina V.A.* Judicial practice on disputes from relations on execution of transferred powers (obligations) of social character // Financial Law. 2013. No. 7. P. 18 (in Russ.).
13. *Peshkova H.V.* Questions of tax and budget legal relations in judicial practice. М., 2017. P. 17, 70–74 (in Russ.).
14. *Rybakova S.V., Pyatkovskaya Yu.V.* Delineation of expenditures between budgets: problems of legal regulation // Sibir legal herald. 2018. No. 2. P. 35–41 (in Russ.).
15. *Selyukov A.D.* The concept of conflict as the basis of a dispute in the budget sphere // Financial Law. 2019. No. 11. P. 14 (in Russ.).
16. Financial and legal regulation of mandatory payments paid to the Federal budget of the Russian Federation / ed. by I.A. Tsindeliani. М., 2018 (in Russ.).
17. *Sheveleva N.A., Gusarova M.I.* Jurisdiction of cases arising from inter-budgetary relations: interpretation of legislation in the practice of arbitration courts and courts of General jurisdiction // Law. 2012. No. 8. P. 94 (in Russ.).

Сведения об авторе

БОЧКАРЕВА Екатерина Александровна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия; 350002 г. Краснодар, ул. им. Леваневского, д. 187/1

Authors' information

BOCHKAREVA Ekaterina A. – Doctor of Law, associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law the North Caucasian branch of the Russian state University of justice; 187/1 Levanevskogo str., 350002 Krasnodar, Russia