

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	29
§ 1.2. Место принципа самостоятельности бюджетов в общей иерархии правовых норм	31
Конституционно-правовые начала принципа самостоятельности бюджетов	34
Конец ознакомительного фрагмента.	38

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

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».

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 отношении 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 «*principium*», которое переводится как «основа, начало»³. С точки зрения философии, понятие «принцип» тождественно понятию «основание», под которым подразумевают то, что лежит в основе некоей 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 (*principia essendi*) и принципов познания, или идеальных принципов (*principia 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 сделать неболь-

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.

шую 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:

а) обусловлен экономическими, политическими и другими объективными факторами (к которым относится главным образом политико-территориальное устройство РФ, а, в конечном

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.

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 относительной 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 – всегда 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,

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

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;
- 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 непосред-

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.

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

ственно 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 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 общеобяза-

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.

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.

тельный 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 возникает 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

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 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.

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 толковании 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 закрепленной 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, противो-

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.

речащих 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).

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.

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.

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.

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 обычных 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 (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 отдель-

⁵⁴ 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. 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.

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.

ных 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 закреплен 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;
- 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) относится 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:

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.

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.

– 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, 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:

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.

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.

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;

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

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.

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.

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;

– 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.

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.

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 «Консультант»

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 «эксплуатации, 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.

тантПлюс».

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).

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.

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 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 невозможно 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 обязанно-

стью. И это не удивительно. 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);

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 праве // 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.

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 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 пятидесятых 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

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.

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.

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;

– 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

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. 258–259, 272–274.

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 осуществляет 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 воз-

ловск, 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».

держиваться 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 как таковую, опираясь исключительно на общеправовое, формально-логическое понятие акси-

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.

омы 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).

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

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.

«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 федеральные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), выходит, что федеральный бюджет может быть

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».

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;

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;

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

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

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 подготовки 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

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».

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

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).

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.