

УДК 342.56

## РОЛЬ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Н. Я. Гринчинко, И. И. Игнатовская, В. С. Зубкова*  
*Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)*

Нормы любой отрасли права должны соответствовать Конституции Российской Федерации. Однако нередко встречаются ситуации, когда общественные отношения либо должным образом не регулируются отраслевыми нормами, либо их регулирование не соответствует правовой определенности и конституционно-значимым ценностям. В связи с этим в данной статье исследованы правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации, влияющие на развитие финансового права и его подотрасли — бюджетного права. Проанализированы проблемы применения бюджетного законодательства, порождающие необходимость обращения за защитой в Конституционный суд РФ. На конкретных примерах показано значение решений Конституционного суда РФ для формирования и совершенствования финансового законодательства. Анализ существующих правовых позиций Конституционного суда РФ позволяет сформулировать предложения по совершенствованию действующего финансового законодательства и развитию доктрины финансового права в целях реализации как прав и свобод человека и гражданина, так и прав публичных образований.

**Ключевые слова:** финансовое право, бюджетное законодательство, Конституционный суд Российской Федерации, совершенствование финансового законодательства.

## ROLE OF ACTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FINANCIAL LEGISLATION IMPROVEMENT

*N. Y. Grinchinko, I. I. Ignatovskaya, V. S. Zubkova*  
*Altai State University (Barnaul, Russia)*

The norms of any branch of law must comply with the Constitution of the Russian Federation. However, there are often situations when public relations are either not properly regulated by industry standards, or their regulation does not correspond to legal certainty and constitutionally significant values. In this regard, this article examines the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, affecting the development of financial law and its sub — sector-budget law. The problems of application of the budget legislation generating necessity of the appeal for protection to the Constitutional Court of the Russian Federation are analyzed. Specific examples show the importance of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation for the formation and improvement of financial legislation. The analysis of the existing legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation allows to formulate proposals on improvement of the current financial legislation and development of the doctrine of financial law for the purpose of realization of both the rights and freedoms of the person and the citizen, and the rights of public entities.

**Keywords:** financial law, budget legislation, Constitutional Court of the Russian Federation, improvement of financial legislation.

**З**а последние 20 лет произошли кардинальные изменения в финансовом праве, сопровождаемые его преобразованием и расширением предмета правового регулирования. Процесс преобразования финансового права в связи с изменениями политического и экономического характера протекал неоднозначно. Многие отношения регулировались впервые, что вызывало многочис-

ленные споры между публичными и частными субъектами. Финансовое право, как утверждает Поль Мари Годме, является своеобразной «стыковой» наукой, которая способствует лучшему пониманию общественных отношений и процессов, происходящих в государстве и обществе [1, с. 26]. Финансовое законодательство является своеобразным барометром, показывающим уровень качества механизма реализации конституционно-правовых норм и ценностей. Через финансовые и в особенности бюджетные и налоговые отношения ярче раскрывается подлинный характер и существующего режима, и закрепленных в Конституции РФ основных принципов деятельности государства, а также прав и свобод гражданина.

Многие динамичные изменения финансового законодательства связаны с его совершенствованием на основе правовых позиций Конституционного суда РФ, что способствует гармонизации публичных и частных интересов и конституционализации финансово-правовых норм. Объективный процесс развития и конституционализации финансового права должен осуществляться на основе конституционно-значимых ценностей, первооснову которых составляют права человека.

Реализация ст. 7 Конституции РФ в значительной степени связана с финансово-правовым механизмом. Социальное государство с позиции финансового права — это способ перераспределения национального дохода как в интересах общества в целом, так и в пользу социально незащищенных граждан. На проблему правового обеспечения реализации государством своих социальных функций неоднократно обращал внимание и Конституционный суд РФ [2]. Финансово-правовые основы реализации социального государства предполагают правовую определенность финансовой деятельности публично-правовых образований. В современной действительности, когда Россия провозглашает себя социальным государством, нуждается в переосмыслении характер взаимоотношений в сфере финансов государства и граждан.

Реальный статус каждой функции и приоритеты государства определяются прежде всего через то, как и в каких объемах выполняются финансовые обязательства государством. Анализ практики конституционного правосудия свидетельствует, что правовое регулирование социальной сферы в России, несмотря на многие позитивные перемены, до сих пор не соответствует в должной мере принципу социального государства. На это обращает внимание и Председатель Конституционного суда РФ Валерий Зорькин, отмечая, что «наиболее болезненно и остро воспринимается обществом крайне несправедливое распределение бремени проводимых в стране экономических реформ, свидетельством которого в первую очередь является чрезмерное социальное расслоение» [3]. На законодательном уровне отсутствует понятие социальных обязательств Российской Федерации. Переложение значительной части обязательств социального характера на субъектов РФ дополнительно подтверждает тезис об отсутствии у государства четких приоритетов социальных расходов и о доминировании на федеральном уровне расходных обязательств иного характера. Формально закрепленное в Бюджетном кодексе РФ (далее — БК РФ) положение о бюджетном выравнивании, обеспечивающем принцип равенства субъектов РФ и граждан независимо от их места проживания, в действительности имеет декларативный характер.

Нуждается в осмыслении и целесообразность установления особых правовых статусов пенсионного и иного социального обеспечения представителей власти, требующих дополнительного финансирования. Наличие двойных стандартов приводит к противопоставлению публичных интересов и интересов представителей власти, к отступлению от принципа юридического равенства и не соответствует критерию справедливости. Многообразие интересов достигается с помощью компромиссов. Как отмечает В. Д. Зорькин, «компромисс — это всего лишь согласование интересов, а право существует для того, чтобы в обществе соблюдался компромисс между разными интересами. Если право работает в пользу одной группы, оно перестает быть правом, и это всегда рано или поздно приводит к конфликту в обществе» [4, с. 85]. Конституционный суд РФ неоднократно указывал, что исходя из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории или находящихся в одинаковых или сходных ситуациях [5]. Этот вывод Конституционного суда РФ является обоснованным и подлежащим применению в правовом регулировании прав граждан.

Значительное эволюционное влияние акты Конституционного суда РФ оказали на совершенствование финансово-правового статуса публично-правовых образований и особенно муниципальных об-

разований, принцип самостоятельности которых в должной мере не был обеспечен финансово-правовыми гарантиями и не отличался четкостью порядок финансирования по вопросам, составляющим совместную компетенцию публично-правовых образований различного уровня [6]. На основе правовых позиций Конституционного суда России в значительной степени была устранена неоднозначность правового регулирования распределения расходных обязательств. Многие сложнообеспечиваемые на муниципальном уровне обязательства были переданы на уровень субъектов РФ.

В актах Конституционного суда РФ, как правило, используется широкомасштабная аргументация, затрагивающая различные аспекты статуса публично-правовых образований. Так, в Постановлении Конституционного суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”» не только дается конституционное истолкование п.3 ст. 242 Бюджетного кодекса РФ, но и, исходя из норм Конституции РФ, определяется местное самоуправление как публично-территориальная самоорганизация жителей и неотъемлемая часть механизма управления делами общества и государства, а также выявляется специфика взаимодействия региональных и муниципальных органов власти при выполнении муниципальными образованиями публичных функций административных центров (столиц) субъектов РФ, т. е. имеющих государственное значение и влекущих дополнительные расходы в местном бюджете [7]. В данном постановлении Конституционный суд определяет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение субъектом РФ принятых на себя финансовых обязательств предполагает обращение к средствам судебной защиты прав местного самоуправления и обращает внимание на особый статус публично-территориальных образований и особый порядок обращения взыскания на средства бюджетов.

Еще одно важное направление совершенствования российского законодательства на основе правовых позиций Конституционного суда РФ связано с процессом реализации конституционного права на судебную защиту. Исходя из конституционного принципа правового государства, Конституционный суд Российской Федерации неоднократно обращался к законодателю с поручениями о необходимости приведения финансового законодательства в соответствие с требованиями определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования. Ключевое значение в выработке соответствующих правовых механизмов имело Постановление от 14 июля 2005 г. № 8-П [8]. Вопрос о разграничении полномочий в целом по финансово-правовому регулированию между органами законодательной и исполнительной власти был очень актуальным в конце прошлого и начале нынешнего столетия, так как многие аспекты финансовой деятельности государства и основ финансово-правового статуса субъектов финансового права, относящиеся к исключительной прерогативе федерального законодателя, преимущественно регулировались на подзаконном уровне. Примером является и указанное в анализируемом акте Конституционного суда РФ Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. № 666 [9].

Общественные отношения, регулируемые финансовым правом, отличаются сложностью и многоаспектностью, что в переходный период или, иначе говоря, период становления и развития современного финансового права России не позволило сразу создать четкое, ясное и соответствующее конституционным основам и принципам финансовое законодательство. Институт судебной защиты граждан находится в постоянном развитии, в том числе и с учетом правовых позиций Конституционного суда РФ, в которых содержатся концептуально значимые подходы в обеспечении государством справедливого правосудия и благодаря которым в БК РФ появилась гл. 24.1, регулирующая исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [10, с. 189].

Оказывает свое влияние на решение данного вопроса и Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ), по рекомендации которого появился Федеральный закон «О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [11]. В определенном смысле он являлся мерой общего характера, предназначенной для исполнения судебных актов и недопущения аналогичных выявленным ранее повторных нарушений. Однако практика обращения российских граждан в ЕСПЧ свидетельствует о сохранении проблемы. Выплата компенсации не устраняет причин неисполнения судебных актов, так как они находятся в плоскости особенностей финансово-правового регулирования и являются лишь небольшой частью более общей задачи гармонизации статуса публично-правовых образований. У публично-пра-

новых образований, особенно на муниципальном уровне, отсутствуют объективные возможности исполнить решение в разумный срок. Наши современные национальные реалии и обширная практика обращения российских граждан в ЕСПЧ подтверждают конституционно-обоснованный вывод об обязательном активном участии государства в финансовом обеспечении исполнения судебных актов за счет бюджетных средств. Именно государство несет ответственность за создание необходимых адекватных условий для исполнения судебных решений. Конструктивный характер решений ЕСПЧ и Конституционного суда РФ проявляется в акцентировании государства на существующей проблеме исполнения судебных решений за счет как в целом бюджетных средств, так и местных бюджетов, с тем чтобы принять соответствующие адекватные меры по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики с целью повышения гарантий защиты прав и охраняемых законных интересов.

В научной литературе исследуются различные аспекты исполнения судебных актов [12, с. 38–42]. Не оставлены без внимания ученых и особенности правового регулирования исполнения судебных актов нормами БК РФ [13, с. 35–39.]. Несмотря на значительное влияние Конституционного суда РФ, обратившегося к законодателю с требованием в срок до 01.01.2006 г. внести изменения в систему правового регулирования порядка исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо их должностных лиц, в последовавшем нормативном регулировании законодателем процесса исполнения судебных актов по обращению взыскания на бюджетные средства часть вопросов, затрагивающих реализацию прав граждан на судебную защиту в части полноты и своевременности исполнения вынесенных в их пользу судебных решений, являются до сих пор актуальными [14]. Неисполнение решений судов или несвоевременное их исполнение связано с комплексом нерешенных вопросов, часть из которых имеет процедурный характер. Но основным аспектом является отсутствие полноценного обеспечения, т. е. недостаточность денежных средств на счете соответствующего бюджета бюджетной системы [15]. Публично-правовые образования регионального и муниципального уровня имеют ограниченные финансовые возможности, что находит отражение и в публикациях ученых [16, с. 50–53]. Если судебные решения имеют обязательный характер, то они подлежат безусловному исполнению независимо от бюджетных возможностей публично-правового образования.

Наличие правовых норм в БК РФ, регулирующих процедуру исполнения судебных актов по обращению взыскания на бюджетные средства, не создает реальной способности публично-правовых образований осуществить своевременно и в полном объеме выплаты по всем судебным актам и не гарантирует эффективность судебной защиты по восстановлению нарушенных прав граждан публичными субъектами. Это позволяет сделать вывод об отсутствии надлежащей правовой определенности в регулировании механизма исполнения судебных актов и необходимого баланса интересов всех участников данных отношений. Чаще всего невозможность исполнения судебных актов обосновывается публичными аспектами бюджета как централизованного фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Анализ бюджетного законодательства свидетельствует, что приоритетными для публично-властных субъектов, на которых возложена функция исполнения судебных актов в соответствии с гл. 24.1 БК РФ, являются иные публичные интересы [17]. Конституционная модель правового регулирования экономических и финансовых процессов предполагает распределение государством национального дохода с учетом его социальных функций и обязанностей, на что неоднократно обращал внимание Конституционный суд РФ [18]. У государства есть конституционная обязанность обеспечить реальное своевременное исполнение судебного акта, по которому признается должником любое публично-правовое образование. Государство независимо от недостатка финансовых средств и экономического состояния не вправе рассматривать эти доводы в качестве основания несвоевременного исполнения судебных решений публичными субъектами. Такой вывод был сформулирован в постановлении Большой палаты ЕСПЧ по делу «Immobiliare Saffi v. Italy», а позже он был подтвержден в практике суда по жалобам российских граждан [19].

При решении этого вопроса федеральный законодатель, учитывая принцип баланса интересов, должен исходить не только из публичных интересов государства, но и интересов иных субъектов российского права. В конечном счете исполнение судебных актов одновременно является составной ча-

стью публичных интересов государства и финансовым обязательством государства. Недостаток бюджетных средств не может служить основанием лишения граждан конституционных прав, в частности права на нормальную судебную защиту. Именно на государство возлагается конституционная обязанность по обеспечению надлежащих финансово-правовых условий по своевременному исполнению судебных актов. Если отсутствует надлежащий и эффективный механизм исполнения судебных актов, то искажается само конституционное право на судебную защиту. Варианты решения этой задачи должны находиться в плоскости создания условий для устранения экономической и социальной несправедливости и расширения возможностей для реализации права граждан на судебную защиту и публично-правовых образований по исполнению судебных решений.

Имеющая большой внутригосударственный и международный резонанс, эта публичная функция требует особого внимания федерального законодателя. Для исключения высокой вероятности возникновения ситуаций недостаточности у публично-правовых образований как должника денежных средств для исполнения судебных актов необходимо внести коррективы в бюджетное законодательство. Конструктивные изменения его будут способствовать оптимальному согласованию государственных, местных интересов и интересов личности и доверия граждан государству и закону.

Таким образом, можно отметить ряд факторов, оказавших влияние на увеличение конституционно-оспариваемых бюджетных отношений:

1. Вступление в действие в 2000 г. БК РФ и низкий уровень правового регулирования в нем бюджетных отношений как с позиции юридической техники, так и теоретической состоятельности и проработанности отдельных положений [20, с. 128–129; 21, с. 25].

2. Противоречивость и несогласованность бюджетного законодательства и иного как конституционного, так и другого отраслевого законодательства.

3. Необеспеченность финансовыми ресурсами некоторых декларируемых социальных обязательств государства.

4. Политический популизм определенных законов или отдельных их положений и отсутствие надлежащего финансово-правового механизма их реализации.

Однако неясности в разграничении полномочий и финансовых обязательств между уровнями публичной власти продолжают сохранять свою актуальность до сих пор.

Итак, акты Конституционного суда России, выполняя особую роль в правовой системе, служат ориентиром в правотворчестве и правоприменении. На основе конструктивного взаимодействия Конституционного суда и законодательной власти было существенно повышено качество правового регулирования финансовых отношений. Созидательная сила актов Конституционного суда РФ в совершенствовании действующего законодательства проявляется во многих институтах финансового права, хотя особенный интерес представляют две основные подотрасли: бюджетное и налоговое право. И это не случайно, так как именно нормы этих подотраслей являются своеобразным барометром, показывающим уровень качества механизма реализации конституционно-правовых норм и ценностей, и через них ярче раскрывается подлинный характер и существующего режима, и закрепленных в Конституции РФ основных принципов деятельности государства и местного самоуправления, а также прав и свобод человека и гражданина.

Многие позитивные изменения в правовом регулировании финансовых отношений показывают, в какой степени федеральная власть восприимчива к ключевым конституционным ценностям. Только высокая степень восприимчивости открывает возможности для будущего развития и совершенствования финансовой деятельности государства, формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений и финансово-правового механизма обеспечения прав граждан. Законодателю пока не удалось реализовать все посылы Конституционного суда РФ, что особенно наглядно подтверждается отсутствием эффективного механизма исполнения судебных решений по искам к публично-правовым образованиям.

#### **Библиографический список**

1. Поль Мари Годме. Финансовое право. М., 1978.
2. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 г.», «О федеральном бюджете на 2003 г.», «О федеральном бюджете

на 2004 г.» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : Постановление Конституционного суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2004. № 4.

3. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.

4. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008.

5. По делу о проверке конституционности ч. 6 ст. 43 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина П. Ф. Юхименко : Постановление Конституционного суда РФ от 10.02.2015 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 7. Ст. 1105.

6. 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» : Постановление Конституционного суда РФ от 29.03.2011 № 2-П // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2190.

7. По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» : Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // Собрание законодательства РФ. 2018. № 31. Ст. 5063.

8. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о Федеральном бюджете на 2003 г., на 2004 г. и на 2005 г. и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» : Постановление Конституционного суда РФ от 14.07.2005 № 8-П // Российская газета. 2005. 21 июля.

9. О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти : Постановление Правительства РФ от 09.09.2002 № 666 (ред. от 02.03.2005, с изм. от 14.07.2005) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

10. Бондарь Н. С. Экономический конституционализм в России: очерки теории и практики. М., 2018.

11. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30.04.2010 № 68-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

12. Краснова Н. В. Срок исполнения судебных актов по обращению взыскания на бюджетные средства: разъяснения и выводы судебной практики по спорным вопросам // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12.

13. Комягин Д. Л. Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса // Реформы и право. 2013. № 1.

14. По делу о проверке конституционности положений ст. 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : Постановление Конституционного суда РФ от 02.03.2010 № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2010. № 11. Ст. 1256.

15. По жалобе администрации г. Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Определение Конституционного суда РФ от 09.11.2017 № 2516-О // Вестник Конституционного суда РФ. 2008. № 1.

16. Выдрин И. В., Темирова Б. Г. К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10.

17. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Саакян Галины Ивановны и Черновой Елены Анатольевны на нарушение их конституционных прав ч. 1 ст. 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и абзацем 1 п. 6 ст. 242.3 Бюджетного кодекса Российской Фе-

дерации : Определение Конституционного суда РФ от 13.02.2018 № 249-О // Конституционный суд РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

18. 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 : Постановление Конституционного суда РФ от 11.11.2003 № 16-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2003. № 6.

19. Дело «Малиновский (Malinovskiy) против Российской Федерации» (жалоба № 41302/02). По делу обжалуется неисполнение судебного решения, вынесенного в пользу заявителя, о предоставлении ему в трехмесячный срок как участнику ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС бесплатного муниципального жилья : постановление ЕСПЧ от 07.07.2005 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2005. № 11.

20. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. проф. Н. И. Химичевой. М., 2001.

21. Бабина К. И. Бюджетный кодекс Российской Федерации — источник распределения расходных функций // Финансовое право. 2019. № 7.