
ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 346.6

Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации

Н. А. Шевелева

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Шевелева, Наталья А. 2018. «Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 157–171. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.203>

В настоящее время муниципальные образования активно используют конституционно-правовой способ защиты своих бюджетных прав. Можно провести параллель между российской ситуацией и рассмотрением данной категории споров в Германии. Конституционное судопроизводство как способ защиты своих прав рассматривается и публично-правовыми образованиями, и организациями. В числе первой группы заявителей чаще всего выступают местные администрации, при этом представлены как городские округа, так и муниципальные районы, а также городские и сельские поселения. Предметом обращения в Конституционный Суд РФ в последние три года послужили главным образом сложные для судебного рассмотрения вопросы принадлежности расходного обязательства тому или иному публично-правовому образованию, а также основания и возможности принятия муниципальными образованиями дополнительных расходных обязательств. Проанализировав практику Конституционного Суда РФ в отношении бюджетных споров, заявителями по которым выступали органы местного самоуправления, можно обозначить проблему «тщательного и корректного распределения публичных полномочий между отдельными субъектами, входящими в общую систему государственной и муниципальной власти». Формулировка принадлежит судье Конституционного Суда С. Д. Князеву и изложена в Особом мнении по Постановлению Конституционного Суда РФ о проверке конституционности ч. 2 ст. 40 Федерального закона «Об образовании в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования «городской округ город Сибай» Республики Башкортостан. В результате проведенного исследования по заявленной теме автор делает вывод о нерешенности названной проблемы на уровне судов общей юрисдикции и необходимости вмешательства Конституционного Суда РФ.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

Ключевые слова: бюджетные споры, местные администрации, расходные обязательства муниципальных образований, передача государственных полномочий, дополнительные расходные обязательства.

1. Введение. Среди субъектов бюджетных отношений особым статусом выделяются такие специфические участники, как публично-правовые образования — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, которые представлены в бюджетных и межбюджетных отношениях через свои органы. Каждое публичное образование имеет свою систему органов, наделенных соответствующими полномочиями, в том числе по представлению интересов публичного субъекта в судебных спорах, возникающих в связи с реализацией бюджетных полномочий. Настоящая система складывалась исторически (Lukovskaya et al. 2016). Сегодня бюджетные споры возникают между публично-правовыми образованиями, преимущественно в сфере межбюджетных отношений, а также между органами публичной власти и организациями, получающими средства соответствующих бюджетов в дозволенных Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ) формах — лимитов бюджетных обязательств, субсидий или инвестиций. Споры с участием граждан не относятся к бюджетным, Верховный Суд РФ сформировал устойчивую позицию, согласно которой граждане (физические лица) не являются участниками бюджетных отношений, следовательно, дела с их участием, касающиеся бюджетных вопросов, не могут рассматриваться в судах общей юрисдикции.

Бюджетные споры с участием органов публичной власти рассматриваются как в судах общей юрисдикции по правилам искового судопроизводства (ст. 22 Гражданско-процессуального кодекса РФ), так и в арбитражных судах (по правилам гл. 24 Арбитражно-процессуального кодекса РФ).

Российские участники бюджетных отношений видят возможность защиты своих прав и в Конституционном Суде РФ (далее — КС РФ). Российскую ситуацию можно сравнить с рассмотрением таких споров в Германии (Will and Gritsenko 2013, 33, 77–80, 85–90). К конституционному судопроизводству обращаются и публично-правовые образования, и организации. Среди публичных субъектов наиболее активны муниципальные образования, опирающиеся в своем праве обратиться в КС РФ на ст. 133 Конституции РФ, гарантирующую органам местного самоуправления право на судебную защиту. С 1 января 2014 г. КС РФ рассмотрел по крайней мере 16 дел по заявлениям органов местного самоуправления, касающимся вопросов, связанных с финансовыми полномочиями муниципальных образований. Примечательно, что инициаторами обращения в Суд во всех случаях выступили исполнительные органы — местные администрации, реализующие свои полномочия по исполнению местных бюджетов. За этот период представительный орган только однажды обращался в КС РФ по вопросу ограничения федеральным законом своих прав на принятие решения по вопросу местного значения (Определение от 4 апреля 2017 г. № 593-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского совета на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 ст. 32 Градостроительного кодекса РФ»); поскольку вопрос заявителя имел косвенное отношение к бюджетной проблематике, данное решение мы не анализируем (здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 октября, 2017. <http://www.consultant.ru>).

Заметим также, что субъекты РФ значительно реже обращались в КС РФ с финансовыми проблемами. Можно указать только на запрос Народного собрания Республики Ингушетия относительно правомочности осуществлять финансирование дополнительных гарантий государственных служащих (Определение от 05.07.2014 № 1212-О) и запрос Администрации Волгоградской области о принадлежности полномочия (расходного обязательства) по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений гражданам, больным заразными формами туберкулеза (Определение от 15.01.2015 № 2-О-Р). Поскольку у субъектов РФ финансовых проблем не меньше, чем у муниципальных образований, можно предположить, что органы государственной власти субъектов РФ предпочитают решать свои бюджетные проблемы, используя административные и организационные механизмы, не прибегая к конституционному судопроизводству.

Среди местных администраций четыре заявителя представляли интересы городских округов: города Сибай (Постановление от 05.07.2017 № 18-П), города Братск (Определения от 28.03.2017 № 690-О-Р, от 28.02.2017 № 415-О, от 26.01.2017 № 47-О, от 24.11.2016 № 2548-О, Постановление от 05.07.2016 № 15-П); города Улан-Удэ (Определение от 25.10.2016 № 2367-О); Юргинского городского округа (Определение от 19.07.2016 № 1719-О). Муниципальные районы были представлены четырьмя муниципальными образованиями: Минераловодским муниципальным районом (Определение от 23.06.2016 № 1401-О); Усть-Ишимским районом (Определение от 28.03.2017 № 720-О); Нерюнгринским районом (Постановление от 26.04.2016 № 13-П; Определение от 25.10.2016 № 2210-О); Северо-Байкальским районом (Определение от 28.01.2016 № 157-О). Из поселений только три местные администрации выступили заявителями: поселка Сангар (Определение от 20.04.2017 № 796-О); Борского сельского поселения (Определение от 29.09.2016 № 1838-О) и города Всеволожск (имеет статус городского поселения) (Определение от 16.07.2015 № 1806-О). Повышенной активностью выделяется местная администрация города Братска, обращения которой рассматривались КС РФ с 2014 г. пять раз с вынесением соответствующих решений.

2. Основное исследование. Проблемы, с которыми обращаются в Суд местные администрации, нельзя назвать разнообразными; они, скорее, типичны, относятся либо к реализации расходных полномочий, либо к формированию местных бюджетов — доходным полномочиям, и только одна — к объему долговых обязательств муниципального образования (Определение от 28.01.2016 № 157-О). В анализируемый период преобладали вопросы о расходных полномочиях: девять решений вынесено именно по проблемам, связанным с конституционностью регулирования финансовых обязательств муниципальных образований.

Среди таких проблем можно выделить две относительно самостоятельные:

- неопределенность в вопросе о принадлежности расходного обязательства конкретному публичному образованию; спор возникает о наличии или отсутствии обязанности осуществлять финансирование того или иного расхода за счет средств соответствующего местного бюджета, притом что обязанность вытекает из федерального закона;
- правомерность финансирования за счет средств местных бюджетов полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения (дополнительных полномочий).

Несмотря на предпринятую федеральным законодателем в 2004 г. попытку провести жесткое разграничение расходных полномочий и источников доходов бюджетов по уровням публичной власти (Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ’” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”»), окончательно эта проблема не решена. На сохраняющиеся у местного самоуправления трудности указывают рассмотренные в 2015–2017 гг. КС РФ дела об определении источника финансирования расходов на сбор и вывоз отходов (несанкционированных свалок), неправомерно размещенных неустановленными лицами на территориях муниципальных образований, притом что земельный участок находился в иной, не муниципальной собственности.

В 2015 г. КС РФ рассмотрел заявление администрации Североуральского городского округа о конституционности возложения на местный бюджет обязанности по финансированию ликвидации несанкционированных свалок (неправомерного размещения неустановленными лицами отходов) на землях лесного фонда, находящихся в федеральной собственности. Суды общей юрисдикции, рассматривая иск прокурора, пришли к выводу о наличии расходного обязательства местного бюджета, вытекающего из положений п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и обязали администрацию городского округа осуществить надлежащее финансирование. Указанным пунктом к вопросам местного значения городского округа была отнесена организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ» п. 24 ст. 16 был сформулирован в новой редакции: участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов). Конституционный Суд РФ не согласился с таким толкованием содержания полномочия по сбору и вывозу отходов и признал недопустимым возложение обязанности «по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования» без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с определением надлежащих источников финансирования: «В системе действующего правового регулирования принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами лесных участков, расположенных на территории городского округа, но не находящихся в его собственности, органами местного самоуправления данного городского округа не предусмотрено и относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти» (Постановление от 13.10.2015 № 26-П). Сама оспоренная норма п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» признана не противоречащей Конституции РФ, поскольку «не предполагает возложение на ор-

ганы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями». Заметим, что прокуроры свои требования в судах аргументируют, как правило, ссылкой на Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающий обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, индивидуальных предпринимателей, граждан обеспечивать соблюдение требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения за счет собственных средств (ст. 2). В самом Законе осуществление мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения признается расходным обязательством РФ, а осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по охране окружающей среды — расходным обязательством субъектов РФ (ст. 2). В то же время в нем предусмотрено положение о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, организации всех форм собственности, индивидуальные предприниматели, граждане обеспечивают соблюдение требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения за счет собственных средств. Указание на использование собственных средств расценивается прокуратурой как возложение обязанности на органы местного самоуправления по организации работы по обращению с отходами.

В 2016 г. в КС РФ обратилась администрация Нерюнгринского муниципального района с заявлением о признании неконституционным п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», положения которого воспринимались судами общей юрисдикции как расходное обязательство муниципального района по финансированию деятельности по организации утилизации и переработки бытовых и промышленных расходов. КС РФ принял аналогичное решение, учитывающее факт размещения отходов на землях иной, не муниципальной формы собственности (Постановление от 26.04.2016 № 13-П).

Таким образом, возникновение финансовых обязательств местных бюджетов было соотнесено с наличием права собственности на земельные участки. Данное обстоятельство имеет существенное значение для правоприменителей, поскольку позволяет решать аналогичные вопросы, возникающие в разнообразной практике органов местного самоуправления по финансированию реализации полномочий, отнесение которых к соответствующему уровню публичной власти неочевидно. Кроме того, это имеет значение и для решения вопроса о целевом/нецелевом использовании средств местного бюджета, которые в силу требований ст. 15 БК РФ предназначены исключительно для финансирования расходных обязательств муниципального образования. Симптоматично, что КС РФ счел возможным сослаться на ст. 31 БК РФ, в которой закреплен принцип самостоятельности бюджетов, защищающий местные бюджеты от неосновательного вторжения государства (как РФ, так и субъекта РФ) в бюджетный процесс и предусматривающий право орга-

нов местного самоуправления на самостоятельное определение направления расходования бюджетных средств.

Оспоренные органами местного самоуправления нормы были подвергнуты изменениям. Ранее муниципальным образованиям вменялись в обязанности вопросы местного значения: организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (поселения); организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (муниципальные районы); организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (городские округа). После внесения изменений к полномочиям органов местного самоуправления отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих поселений (городские поселения). Муниципальным районам вменена обязанность *участия в организации деятельности* по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих районов. Кроме того, к полномочиям муниципальных районов отнесена деятельность по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов на территориях сельских поселений, а также на межселенной территории. К полномочиям городских округов в области обращения с отходами отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих городских округов (Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ).

Таким образом, обязанности муниципальных образований в части обращения с отходами ограничиваются теперь только твердыми бытовыми отходами, а зона ответственности — территорией соответствующего муниципального образования. Заметим, что КС РФ в качестве критерия определения принадлежности расходного обязательства указал не территорию, а право собственности на земельный участок, в границах которого обнаружены «несанкционированные свалки» или иные нарушения природоохранного законодательства. Данное обстоятельство способно вновь порождать спорные ситуации относительно обязанности финансирования размещения твердых коммунальных отходов на земельных участках, находящихся в федеральной, региональной или частной собственности и расположенных в границах территории муниципального образования.

Вместе с тем проблема определения источника финансирования утилизации бытовых отходов не исчерпана, и в 2017 г. Конституционный Суд РФ трижды обращался к этой теме (Определения от 28.02.2017 № 415-О, от 28.03.2017 № 720-О, от 20.04.2017 № 796-О). Основанием для обращения послужили также факты обнаружения размещения бытовых отходов неустановленными лицами на лесных участках в границах муниципальных образований. Отказывая заявителям (город Братск, поселок Сангар и Усть-Ишимский район) в принятии жалобы к рассмотрению, Суд со ссылкой на принятое решение указал, что сформулированные ранее правовые позиции в силу своей универсальности имеют безусловное юридическое значение в отношении и иных случаев неправомерного размещения отходов неустановленными лицами на объектах, расположенных на территории муниципального образования (Определение от 28.02.2017 № 415-О).

Еще одной проблемой, связанной с реализацией полномочий органов местного самоуправления в области обращения с отходами, явилась практика обращения взыскания на средства местного бюджета по неисполненным обязательствам казенных учреждений, созданных органами местного самоуправления. Администрацией Минераловодского района обжаловалась в КС РФ совокупность норм федеральных законов, допускающих возможность возложения на администрацию обязанности оплаты вывоза бытовых отходов, произведенных в результате хозяйственной и иной деятельности иных лиц. В числе обжалуемых норм присутствовал п. 7 ст. 161 БК РФ, вслед за Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ) предусматривающий субсидиарную ответственность публичного субъекта по долгам казенных учреждений. Жалоба не была принята к рассмотрению, поскольку не отвечала критериям приемлемости (Определение от 23.06.2016 № 1401-О). Оценивая позицию заявителя — администрации Минераловодского района — по существу, следует отметить, что она не соответствует концепции бюджетного регулирования, основывающейся на признании субсидиарной ответственности публичного субъекта по неисполненным денежным обязательствам созданных им казенных учреждений. Сама субсидиарная ответственность предусмотрена как в нормах БК РФ (ст. 161, 158), так и в нормах ГК РФ (ст. 123.22) и выступает одной из базовых посылок участия публичных субъектов в гражданском обороте и обеспечения конституционно гарантированных прав граждан.

Самостоятельной проблемой является возложение на органы местного самоуправления обязанности по возмещению за счет средств местных бюджетов разницы в тарифах, возникающей у теплоснабжающих организаций при условии государственного регулирования тарифов. Муниципальное образование «город Всеволожск» в 2015 г. обратилось в КС РФ, полагая неконституционным основанное на постановлении Правительства РФ понуждение включить в состав расходов местного бюджета средства для финансирования разницы между платой за коммунальные услуги, установленной представительным органом муниципального образования, и тарифами, установленными уполномоченным органом субъекта РФ. Жалоба была отклонена на основании ранее сформулированной правовой позиции. В Постановлении от 29.03.2011 № 2-П Конституционным Судом РФ оспоренные положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», относящие к вопросам местного значения городского округа организацию в границах городского округа теплоснабжения населения, были признаны не соответствующими Конституции РФ. Причиной этого послужило признание недопустимым возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного. Такое возложение финансовых обязательств было бы возможно только в случае принятого в установленном федеральным законом порядке закона субъекта РФ, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для реализации финансовых и материальных средств, включая компенсацию межтарифной разницы.

Как подчеркнул КС РФ, рассматривая жалобу города Всеволожска, поскольку возникновение межтарифной разницы служит прямым следствием реализации

полномочий по государственному регулированию цен (тарифов) на тепловую энергию, субъектом, обязанным возместить теплоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа на уровне ниже экономически обоснованного, должно быть то публично-территориальное образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее тарифное решение, т. е. по общему правилу — субъект РФ (Определение от 16.07.2015 № 1806-О).

Вторая из выявленных проблем — проблема финансирования дополнительных расходных полномочий — была предметом рассмотрения КС РФ по жалобе администрации городского округа «город Улан-Удэ». Суть жалобы состояла в том, что за счет средств городского бюджета бесплатно гражданам оказывались услуги по погребению умерших; компенсация же, предусмотренная в Федеральном законе от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», не покрывала всех расходов местного бюджета, что, с точки зрения местной администрации, приводило к неконституционному возложению финансового бремени на бюджет городского округа «город Улан-Удэ». КС РФ квалифицировал данные расходы местного бюджета как дополнительные расходные полномочия, допускаемые действующим законодательством, однако не предполагающие финансирование их за счет иных бюджетов (Определение от 25.10.2016 № 2367-О). «Дополнительные» расходные полномочия местных бюджетов действительно допускаются и БК РФ (п. 5 ст. 86), и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 14.1, 15.1, 16.1), однако их реализация довольно жестко ограничена рядом условий, в том числе невозможностью использования средств межбюджетных трансфертов (дотаций на выравнивание, субсидий и субвенций), что резко сужает круг возможных субъектов — муниципальных образований. Абзац 2 п. 5 ст. 86 БК РФ прямо и однозначно указывает на то, что право органов местного самоуправления на установление и исполнение расходных обязательств, связанных с решением вопросов, не отнесенных к компетенции других публичных субъектов и не исключенных из компетенции самих муниципальных образований, возникает только при наличии собственных финансовых средств, при этом межбюджетные трансферты из этого объема исключены полностью (Шевелева 2016).

Еще одну «расходно-доходную» проблему местных бюджетов вскрывает Определение КС РФ от 19.07.2016 № 1719-О, в котором комитету по управлению муниципальным имуществом муниципального образования «Юргинский городской округ» отказывается в рассмотрении жалобы. Суть жалобы состоит в оспаривании обязанности муниципального органа уплатить налог на добавленную стоимость при продаже имущества, находящегося в муниципальной казне. Налог на добавленную стоимость уплачивается в федеральный бюджет за счет средств местного бюджета, что, по мнению заявителя, создает некую «бюджетную несуразность». Экономическая составляющая вопроса заключается в том, что сумма дохода от реализации муниципального имущества уменьшается на сумму налога на добавленную стоимость (18 % от налоговой базы), уплаченную в другой бюджет бюджетной системы РФ. Обязанность уплатить налог возникает исключительно из налогового законодательства (ст. 161, 173 Налогового кодекса РФ) и не имеет никакой связи с решением вопросов местного значения, закрепленных за муниципальным образованием. КС РФ, отказывая в рассмотрении данного вопроса, сослался на отсутствие неопределенности в правовом регулировании и сложившуюся налоговую

практику (Определение от 19.07.2016 № 1719-О). Действительно, данная проблема существует уже давно (с 2000 г.), и основана она на единственной посылке — принципе равенства налогоплательщиков. Можно согласиться с КС РФ в том, что налоговый законодатель находится в пределах своих дискреционных полномочий, именно таким образом определяя конструкцию налога на добавленную стоимость, однако бюджетная алогичность, несомненно, присутствует — средства одного бюджета признаются источником уплаты налога в другой бюджет. Неснятые противоречия остаются и в вопросе конституционно-правового статуса местного самоуправления: самостоятельное распоряжение муниципальным имуществом обременено фискальной обязанностью перед федеральным бюджетом.

Попыткой защитить свои расходные полномочия в рамках межбюджетных отношений было обращение в КС РФ администрации муниципального образования «Северо-Байкальский район» с жалобой о признании ряда положений ГК РФ не соответствующими ст. 12 Конституции РФ как допускающими возложение исполнения расходных обязательств Российской Федерации и субъекта РФ на муниципальное образование при реализации полномочий на условиях софинансирования из бюджетов нескольких уровней — предоставлении жилищной субсидии. Позиция КС РФ в данном случае состояла в признании отсутствия нарушения прав муниципального образования, поскольку неблагоприятные последствия в виде дополнительных расходов местного бюджета явились результатом действий самого органа местного самоуправления (ошибки в оценке норматива стоимости 1 м² жилья общей площади) (Определение от 28.01.2016 № 157-О).

Доходные проблемы муниципальных бюджетов связаны с положениями ст. 24.18 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», исключавшей возможность оспаривания органами местного самоуправления решения Комиссии по кадастровой оценке (Савиных 2017). В случае существенного снижения кадастровой стоимости уменьшается объем налоговой базы (ст. 390 НК РФ) и местные бюджеты, в которые зачисляется земельный налог, теряют налоговые доходы.

Конституционный Суд РФ, рассматривая по жалобе администрации города Братска конституционность данного положения, пришел к выводу о нарушении конституционных гарантий местного самоуправления, поскольку у муниципальных образований имеется реальный законный интерес, в том числе связанный с уменьшением поступлений сумм земельного налога в местный бюджет и предполагающий право оспаривать такого рода решения, и признал неконституционными положения ч. 1 ст. 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в РФ» (Постановление от 05.07.2016 № 15-П). История этого вопроса имела продолжение. Администрация муниципального образования «город Братск» вновь обращается в КС РФ с жалобой на неконституционность ст. 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в РФ». Причиной нового обращения послужило решение суда общей юрисдикции об отказе в удовлетворении заявления администрации города Братска о пересмотре решения комиссии о кадастровой оценке в связи с недоказанностью *существенного* влияния на права и законные интересы заявителя. В Определении от 26.01.2017 № 47-О Суд подтвердил свою позицию о необходимости именно *существенного* снижения кадастровой оценки земельных участков, поскольку именно это обстоятельство способно нарушить права — сократить

объем доходных поступлений в местный бюджет. Администрация города Братска в третий раз обращается в КС РФ — за разъяснением Постановления № 15-П, ходатайствуя о разъяснении значения *существенности* снижения кадастровой оценки, поскольку именно с существенным изменением величины кадастровой оценки связывается наличие законного интереса муниципалитета. Суд в Определении от 28.03.2017 № 690-О-Р указал на то, что *существенность* является оценочной категорией, которую должен определить с учетом фактических обстоятельств правоприменительный орган, рассматривающий конкретное дело.

Таким образом, местное самоуправление получило защиту своих прав в отношении полномочий по формированию доходной части местных бюджетов за счет земельного налога именно в конституционном судопроизводстве.

Обращение в Иркутский областной суд после принятия КС РФ Постановления от 05.07.2016 № 15-П завершилось неудачей, что заставило администрацию города Братска продолжить попытки судебной защиты своих прав.

Обращение муниципального образования в Верховный Суд РФ в 2017 г. привело к появлению нового решения: Верховный Суд РФ с учетом того, что постановление КС РФ принято по обращению администрации города Братска в связи с данным административным делом и содержит прямое указание на необходимость пересмотра судебных актов по делу, счел возможным отменить апелляционное Определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 25.08.2016 и направить дело на рассмотрение в апелляционную инстанцию Иркутского областного суда (Кассационное определение Верховного Суда РФ от 06.07.2017 № 66-КГ17-6).

Наиболее сложным оказалось дело, рассмотренное КС РФ по жалобе администрации города Сибай Республики Башкортостан (Постановление Конституционного суда РФ от 05.07.2017 № 18-П). На сложность его указывает то, что тремя судьями были написаны особые мнения, в которых приводятся прямо противоположные аргументы и делаются взаимоисключающие выводы.

Причиной обращения администрации городского округа к конституционной защите послужили решения судов общей юрисдикции, которыми городской округ Сибай обязывался осуществлять финансирование транспортировки детей в городскую школу, притом что школьники проживали в соседнем муниципальном образовании — муниципальном районе, в поселке Казанка. В силу прекращения обучения в старших классах в школе поселка Казанка дети вынуждены были обучаться в другой школе, в городе Сибай, в которую они были зачислены на вакантные места. В силу ч. 2 ст. 40 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» обязанность по бесплатной перевозке детей возложена на образовательную организацию, в которой проводится обучение детей, т.е. осуществляется за счет средств бюджета города Сибай. Именно эту норму и оспаривал заявитель в Конституционном Суде РФ, полагая, что ею нарушаются нормы ст. 130, 131 и 133 Конституции РФ, гарантирующие органам местного самоуправления самостоятельное решение вопросов местного значения.

Фактически спор возник между двумя муниципальными образованиями, отнесенными бюджетной системой РФ к одному подуровню местных бюджетов (ст. 10 БК РФ), — городским округом и муниципальным районом, что означает отсутствие каких-либо возможностей взаимодействия. Бюджетный кодекс РФ не

предусматривает механизмов «горизонтальной» передачи бюджетных средств от одного муниципального образования другому. Такой опыт отличается, например, от германского: в Германии межмуниципальное сотрудничество, в том числе по объединению средств нескольких бюджетов для решения общей задачи, достаточно распространено (Гриценко 2014). Можно, конечно, думать о том, что БК РФ не содержит запрета на межмуниципальное сотрудничество, предусмотренное в ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако в нем имеются «сдерживающие» факторы: императивные нормы об использовании средств соответствующего бюджета на финансирование расходных обязательств именно этого публично-правового образования (ст. 15, 31, 86 БК РФ); передача бюджетных средств из одного бюджета другому возможна только в формах, определенных самим БК РФ, т.е. в формах бюджетного кредита, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий и субвенций (ст. 31 БК РФ предусматривает право органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами местного самоуправления исключительно в форме межбюджетных трансфертов). Ни одна из названных форм не может быть использована для передачи средств из бюджета городского округа в бюджет муниципального района. Бюджетный кодекс РФ допускает возможность существования и иных межбюджетных трансфертов (ст. 129), однако и эти иные межбюджетные трансферты на муниципальном уровне описаны в соответствующих статьях — ст. 142.4 (иные межбюджетные трансферты бюджетам городских, сельских поселений из бюджетов муниципальных районов), ст. 142.5 (иные межбюджетные трансферты из бюджетов городских, сельских поселений бюджетам муниципальных районов), ст. 142.6 (иные межбюджетные трансферты бюджетам внутригородских районов из бюджетов городских округов с внутригородским делением), ст. 142.7 (иные межбюджетные трансферты из бюджетов внутригородских районов бюджетам городских округов с внутригородским делением). Возможность передачи бюджетных средств из бюджета городского округа бюджету муниципального района не предусмотрена. Надо полагать, что эта законодательная лакуна может быть устранена, но исключительно самим законодателем.

Конституционный Суд РФ, оценивая действующее законодательство, решал вопрос об отнесении расходного полномочия к соответствующему муниципальному образованию — городскому округу или муниципальному району — и руководствовался положениями Федерального закона «Об образовании в РФ» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», не обращаясь к положениям бюджетного законодательства. Это представляется справедливым, поскольку расходные обязательства соответствующего бюджета являются производными от расходных полномочий публичного субъекта. Суд отметил, что спорное расходное полномочие не может быть отнесено к субъектовому уровню даже в рамках обеспечения *гарантии прав* граждан на получение общедоступного и бесплатного начального, общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях (п. 13 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»), следовательно, бремя несения расходов

должно нести муниципальное образование, определяемое либо по факту проживания детей, либо по факту принадлежности образовательной организации. КС РФ пришел к выводу о наличии такой обязанности у муниципального района, на территории которого проживают дети и который не обеспечил конституционное право граждан на доступность общего образования. В решении Суда подчеркнута недопустимость освобождения муниципального района от расходов на организацию предоставления основного общего образования при наличии императивного предписания закона, касающегося организации перевозки обучающихся между поселениями (п. 4). КС РФ опирался на ст. 133 Конституции РФ, гарантирующую самостоятельность местного самоуправления, и ст. 18 (ч. 4) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», запрещающую возложение на муниципальное образование обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами местного самоуправления *иных* муниципальных образований своих полномочий.

Разрешая данную конкретную ситуацию, КС РФ не исключил возможности финансирования (фактически софинансирования) бесплатной перевозки обучающихся в рамках межмуниципального сотрудничества, а равно за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, в качестве такового может выступить целевая межбюджетная субсидия.

В текстах Постановления от 05.07.2017 № 18-П, не исключившего возможности финансировать организацию транспортной доступности основного общего образования за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ (в Постановлении от 05.07.2017 № 18-П речь идет о целевом межбюджетном трансферте (п. 4 мотивировочной части), что предполагает либо субсидию, либо субвенцию), и Особых мнений трех судей (судьи С. М. Казанцев, С. Д. Князев, А. Н. Кокотов) отчетливо видна позиция о целесообразности закрепления расходного обязательства по бесплатной перевозке школьников за субъектами РФ. Такой подход основан на глубоком и всестороннем анализе Судом проблем организации и финансового обеспечения самого школьного образования в муниципальных районах, в сельской местности и имеющейся неопределенности в правовом регулировании формирования бюджетных расходов на организацию перевозки школьников между поселениями, в том числе в отсутствие сопряженности способа подушевого финансирования образовательных организаций и нормативов расходов на бесплатную перевозку. С точки зрения обеспечения конституционных гарантий прав на бесплатное и доступное основное общее образование включение региональных бюджетов в процесс финансирования образования представляется весомым фактором, обуславливающим более стабильное финансовое состояние местных бюджетов в данном вопросе. Вместе с тем необходимо учитывать и бюджетные последствия такого варианта решения, в частности то обстоятельство, что из 85 субъектов РФ только 15 регионов не получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, т. е. имеют достаточно собственных доходов для покрытия тех расходных полномочий, которые закреплены за субъектами РФ. Количество субъектов-доноров колеблется от 13 до 15 в разные годы, в 2017 г. их было 13. Перечень таких субъектов РФ ежегодно утверждается Министерством финансов РФ (см., напр., Приказ Минфина России от 09.11.2016 № 481 «Об утверждении перечней субъектов РФ в соответствии с положениями п. 5 ст. 130 БК РФ»). Это оз-

начает, что бремя финансирования бесплатной перевозки школьников фактически будет переложено на федеральный бюджет, что может быть обосновано решениями федеральных органов исполнительной власти, приводящих к закрытию школ в сельских поселениях, что, в свою очередь, порождает необходимость организации и финансирования перевозки школьников.

В случае признания этой обязанности расходным полномочием РФ муниципальные образования будут получать субвенции из бюджетов субъектов РФ и финансирование будет осуществляться строго целевым образом при жестком контроле органов Федерального казначейства, однако муниципалитеты лишатся данного полномочия, которое по своей природе является вопросом местного значения. При сохранении полномочия у муниципальных образований участие федерального бюджета возможно в форме межбюджетной субсидии, передаваемой в бюджеты субъектов РФ для дальнейшего распределения между местными бюджетами. В силу целевого характера субсидии ее использование останется под контролем федеральных органов финансового контроля, но сама сумма субсидии поступит в распоряжение местного бюджета как собственный доход (ст. 47 БК РФ).

Если данное расходное обязательство получит закрепление за региональным уровнем, то дальнейшее финансирование должно пойти по линии субвенционирования, которое неизбежно влечет ограничение самостоятельности муниципальных образований в одном из ключевых вопросов местного значения — школьном образовании.

В ситуации действующего правового регулирования, когда вопрос об организации бесплатной перевозки школьников находится в ведении городских округов и муниципальных районов, это означает учет таких расходов в системе выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов (ст. 137–138 БК РФ). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не имеют конкретной целевой направленности и предназначаются для финансирования всех полномочий, отнесенных к соответствующему уровню, поступают в самостоятельное распоряжение органов местного самоуправления и под их ответственность (ст. 6 БК РФ в ред. Федерального закона от 18.07.2017 № 172-ФЗ: дотации — межбюджетные трансферты, представляемые на безвозвратной и безвозмездной основе без установления направлений их использования). Представляется, что для решения конкретной проблемы оптимального способа финансирования бесплатной перевозки школьников не принципиален вопрос о том, что является главным: *проживание школьников на соответствующей территории или их обучение в соответствующей образовательной организации*. Здесь имеет значение учет этих расходов в методике для определения размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Поскольку методика и порядок распределения дотаций на выравнивание утверждаются законом субъектов РФ (п. 1 ст. 137 и п. 1 ст. 138 БК РФ), это позволит учесть факт перемещения школьников из одного поселения в другое.

3. Выводы. Анализ бюджетных решений Конституционного Суда РФ, заявителями по которым выступали органы местного самоуправления, позволяет увидеть, что проблема «тщательного и корректного распределения публичных полномочий между отдельными субъектами, входящими в общую систему государственной и муниципальной власти» (Особое мнение судьи КС РФ С. Д. Князева по Постановлению КС РФ о проверке конституционности ч. 2 ст. 40 Федерального закона

«Об образовании в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования «городской округ город Сибай» Республики Башкортостан), остается нерешенной, создающей конфликтные ситуации; ее решение затруднительно для судов общей юрисдикции и требует вмешательства Конституционного Суда РФ.

Библиография

- Гриценко, Елена В. 2014. «Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ)». *Конституционное и муниципальное право* 10: 28–36.
- Савиных, Владислав А. 2017. «В поисках содержания принципа экономической обоснованности кадастровой стоимости». *Налоговед* 10: 40–50.
- Шевелева, Наталья А. «Самостоятельность субъектов РФ в формировании расходных обязательств: возможности и пределы (в контексте правовых позиций, сформулированных КС РФ в Постановлении от 5 апреля 2013 г. № 7-П)». *Журнал конституционного правосудия* 6: 25–31.
- Lukovskaya, D., Sheveleva, N., Volkova, S., Vasilyev, I., Ilyin, A. 2016. “The Role of Mikhail Speransky in the Financial System Reform”. *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 7 (6): 1436–1443.
- Will, Rosemarie, Gritsenko, Elena. 2013. *Rechtsschutzmöglichkeiten kommunaler Subjekte in Russland und Deutschland*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

Статья поступила в редакцию 25 декабря 2017 г.,
рекомендована в печать 28 февраля 2018 г.

Контактная информация:

Шевелева Наталья Александровна — д-р юрид. наук, проф.; n.sheveleva@spbu.ru

Constitutional protection to participants of budgetary relations in the Russian Federation

N. A. Sheveleva

St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Sheveleva, Natalia A. 2018. “Constitutional protection to participants of budgetary relations in the Russian Federation”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 157–171. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.203>

Currently, municipal entities are actively using the constitutional legal way to protect their budget rights. The applicants are most often local administrations while representing urban districts and municipal districts, as well as urban and rural settlements. The subject of the appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation in the previous three years was mainly the issues of the attribution of the expenditure obligation to public education, as well as the grounds and possibilities for the adoption by municipal entities of additional expenditure obligations, which were difficult for judicial consideration. An analysis of the “budgetary” decisions of the Constitutional Court of Russian Federation, the applicants for which the local self-government bodies acted, makes it possible to see that the problem of “careful and correct distribution of public powers between certain entities that are part of the general system of state and municipal power” remains unresolved, creating conflict situations. So, it requires the intervention of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: budget disputes, municipalities, expenditure obligations of municipalities, transfer of state powers, additional expenditure obligations.

References

- Gritsenko, Elena V. 2014. "Gorodskie aglomeratsii: v poiskakh optimal'noi modeli territorial'noi organizatsii (sravnitel'no-pravovoi analiz)" ["Urban Agglomerations: in Search of the Optimal Model of Territorial Organization (Comparative Legal Analysis)"]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law] 10: 28–36. (In Russian)
- Lukovskaya, D., Sheveleva, N., Volkova, S., Vasilyev, I., Ilyin, A. 2016. "The Role of Mikhail Speransky in the Financial System Reform." *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 7 (6): 1436–1443.
- Savinykh, Vladislav A. 2017. "V poiskakh sodержaniia printsipa ekonomicheskoi obosnovannosti kadas-trovoi stoimosti" ["Searching for the Content of the Principle of Economic Justification of Cadastral Value"]. *Nalogoved* [Specialist in Taxes] 10: 40–50. (In Russian)
- Sheveleva, Natalia A. "Samostoiatel'nost' sub'ektov RF v formirovanii raskhodnykh obiazatel'stv: vozmozh-nosti i predely (v kontekste pravovykh pozitsii, sformulirovannykh KS RF v Postanovlenii ot 5 apreliia 2013 g. № 7-P)" ["The Independence of the Subjects of the Russian Federation in the Formation of Expenditure Obligations: Opportunities and Limits (in the Context of Legal Positions Formulated by the Constitutional Court of the Russian Federation in Decree No. 7-P of April 5, 2013)"]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* [Journal of Constitutional Justice] 6: 25–31. (In Russian)
- Will, Rosemarie, Gritsenko, Elena. 2013. *Rechtsschutzmöglichkeiten kommunaler Subjekte in Russland und Deutschland*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

Author's information:

Natalia A. Sheveleva — Dr. Sci., Professor; n.sheveleva@spbu.ru