

На правах рукописи

Ильин Антон Валерьевич

Расходы бюджета в конституционном государстве

Специальность 12.00.04 –
финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени доктора
юридических наук

Санкт-Петербург

2016

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор,
Шевелева Наталья Александровна

Официальные оппоненты:

Комягин Дмитрий Львович,
доктор юридических наук, доцент кафедры
финансового права ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Москва

Омелехина Наталья Владимировна,
доктор юридических наук, доцент кафедры
административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный
исследовательский государственный
университет», г. Новосибирск

Смирникова Юлия Леонтьевна,
доктор юридических наук, доцент кафедры
административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста
России)», г. Москва

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет»**

Защита диссертации состоится «14» ноября 2016 года в 16 часов 30 минут на заседании Совета Д 212.232.70 по защите докторских и кандидатских диссертаций на базе Санкт-Петербургского государственного университета по адресу: 199026, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д. 7, Зал заседаний Ученого совета, ауд. 64.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета по адресу: 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7/9. Диссертация размещена на сайте СПбГУ: <https://disser.spbu.ru/disser/dissertatsii-dopushchennye-k-zashchite-i-svedeniya-o-zashchite/form/12/1049.html>

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

и.о. ученого секретаря
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент



Е.В.Тимошина

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Оптимальное распределение ресурсов составляет одну из основных проблем экономической науки. В масштабах государства принятие решений о расходовании средств государственного бюджета призвано обеспечить реализацию функций государства в условиях наличия ограниченных доходов. Правовое регулирование этой деятельности, главную роль в котором играют нормы бюджетного права, имеет своей целью создать алгоритм поведения участвующих в этом процессе субъектов, позволяющий, с одной стороны, достигать наилучших результатов, а с другой стороны, сделать предсказуемой и прозрачной саму финансовую деятельность государства.

Между тем кроме экономического требования эффективности к порядку осуществления расходов бюджета предъявляются и сугубо правовые требования. К их числу в первую очередь следует отнести конституционную максиму, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью; права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 2 и 18 Конституции РФ). Вследствие этого права и свободы человека и гражданина (далее – личности) становятся критерием, с помощью которого следует давать правовую оценку как правилам, по которым осуществляется распределение бюджетных средств, так и самому результату подобного распределения.

Соответственно, с правовой точки зрения требуется, чтобы принятие решений о расходовании средств государственного бюджета обеспечивало осуществление конституционных прав и свобод личности. Если ранее считалось общепризнанным, что объем имеющихся у государства средств определяет содержание конституционных прав личности на услуги государства, то теперь конституционные правила требуют признания того, что содержание

конституционных прав личности на услуги государства определяет объем и направления государственных расходов.

Неизбежность – вследствие положения ч. 1 ст. 15 Конституции РФ – принятия такой, конституционно-правовой точки зрения на механизм осуществления расходов бюджета ставит перед юридической наукой фундаментальную проблему поиска способов обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств, под которым в диссертационном исследовании понимается создание и поддержание государством в работоспособном виде механизма реализации конституционных прав, в рамках которого права и свободы граждан получили бы свое максимально полное осуществление.

Для решения данной проблемы необходимо пересмотреть сложившиеся без учета приведенной выше конституционно-правовой точки зрения представления о бюджетно-правовых институтах, обеспечивающих сам процесс формирования и реализации расходов бюджета. Однако такая кардинальная смена взглядов требует, прежде всего, определения того, как именно мы можем давать конституционно-правовую оценку механизму бюджетно-правового обеспечения конституционных прав, и каков должен быть круг конкретных правовых средств, доставляющих достаточные гарантии обеспечения конституционных прав граждан. Без этого никакое продвижение в решении обозначенной выше фундаментальной проблемы невозможно.

Можно ли оценивать достаточность такого механизма с помощью индивидуальных предпочтений, т.е. с точки зрения отдельной личности на то, насколько принадлежащие ей конкретные конституционные права финансово обеспечены государством с тем, чтобы быть осуществимыми? Этот вопрос можно сформулировать и более традиционно: должна ли личность рассматриваться как субъект правоотношений по осуществлению расходов бюджета? Такая постановка вопроса требует, во-первых, установления места

личности в механизме бюджетно-правового обеспечения конституционных прав и объема ее прав и обязанностей в самом этом процессе, и, во-вторых, выяснения того, как конституционные права и свободы личности определяют особенности правового регулирования форм расходов бюджета.

Существуют ли юридические процедуры принятия решения о распределении бюджетных средств, гарантирующие надлежащее финансирование механизма, обеспечивающего беспрепятственное осуществление прав и свобод человека? Может ли принятие закона о бюджете парламентом доставлять подобные гарантии? Такая постановка вопроса предполагает, во-первых, определение требований к принятию решений, способствующих конституционно обоснованному распределению бюджетных средств, во-вторых, проведения анализа как действующих, так и потенциальных способов принятия решения о распределении бюджетных средств на предмет их соответствия названным выше требованиям.

Трудность проблемы определения правового механизма обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств сопоставима только с ее значимостью. Результаты, которые могут быть получены при решении данной проблемы, способны внести существенные коррективы в порядок бюджетного планирования, обосновать необходимость с правовой точки зрения сужения или расширения объема участия государства в экономике, изменить существующие правовые представления о демократии. Методы, которые должны быть разработаны и применены для решения обозначенной проблемы, могут в будущем способствовать решению другой фундаментальной правовой проблемы, относящейся при этом к области конституционного права, – проблемы раскрытия содержания конституционных прав.

Важность решения научной проблемы определения правового механизма обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения

бюджетных средств, имеющей важное политическое, социально-экономическое и хозяйственное значение, определяется, таким образом, необходимостью обеспечить действие конституционных положений при развертывании бюджетных правоотношений в процессе осуществления расходов бюджета.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблема определения правового механизма обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств не нашла отражения в современных правовых исследованиях в области финансового или конституционного права. Настоящее диссертационное исследование является первой научной работой, в которой вопросы выявления достаточных гарантий финансового обеспечения реализации конституционных прав личности при принятии закона о бюджете и при его исполнении в рамках бюджетно-правового механизма получили свое рассмотрение и разрешение.

В то же время в науке финансового права применительно к разработке понятия расходов бюджета и их классификации, а также отдельных форм расходов бюджета такими учеными как Л.К.Воронова, О.Н.Горбунова, С.В.Запольский, Д.Л.Комягин, Т.В.Конюхова, Ю.А.Крохина, М.В.Кустова, И.И.Кучеров, Н.А.Поветкина, Е.В.Покачалова, Н.А.Шевелева и др. получены значительные результаты, которые послужили основой для проведения настоящего исследования.

Вопрос о наделении парламента правом принятия закона о бюджете является следствием теории народного представительства, нашедшей свое отражение в целом ряде классических сочинений (Александр Гамильтон, Томас Джефферсон, Леон Дюги, Георг Еллинек, Джон Локк, Джон Стюарт Милль, Шарль Луи Монтескьё, Джеймс Мэдисон, Алексис де Токвиль, Жан-Жак Руссо, Йозеф Алоиз Шумпетер и др.). В настоящем диссертационном исследовании все эти результаты критически переосмысливаются.

Влияние конституционных правил на принятие экономических решений, к числу которых относятся и решения о распределении бюджетных средств, находится в центре внимания теории общественного выбора (Public choice theory) и развившегося в ее рамках направления “конституционная экономика” (Constitutional economics). Между тем подавляющее большинство результатов, полученных экономистами (прежде всего, Кенетт Эрроу (Kenneth Joseph Arrow), Джеймс Бьюкенен (James McGill Buchanan), Мансур Олсон (Mancur Olson), Винсент Остром (Vincent A. Ostrom), Гордон Таллок (Gordon Tullock), имеют узкоспециальное назначение и как таковые непригодны для использования в правовой науке. В то же время эти результаты в известной мере послужили стимулом для проведения настоящего диссертационного исследования в рамках его предметной области.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является решение проблемы определения правового механизма обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств.

Поскольку речь идет о поиске правовых средств, которые позволили бы обеспечить реализацию конституционных прав граждан посредством надлежащего финансирования принятых ранее нормативных или ненормативных правовых актов, то для достижения поставленной цели анализу подвергнута категория бюджетного права – расходы бюджета, которая выступает основным правовым средством финансового обеспечения исполнения Конституции, принятых нормативных или ненормативных правовых актов, наделяющих граждан какими-либо правами.

Однако для достижения поставленной цели анализа расходов бюджета и форм расходов бюджета как таковых совершенно недостаточно. Органы государственной власти, компетентные распределять бюджетные средства, прежде всего, должны принять решение о расходовании в конкретном

направлении конкретного объема бюджетных средств и облечь такое расходование в форму соответствующих расходов бюджета. Однако решения органов государственной власти о расходовании бюджетных средств в обязательном порядке должны основываться на положениях закона о бюджете, в связи с чем должны быть найдены правовые гарантии того, что в конечном счете подготовленный и принятый закон о бюджете содержательно надлежащим образом обеспечивает реализацию конституционных прав и свобод граждан.

Соответственно, логика научного исследования требует для достижения поставленной цели проанализировать порядок принятия парламентом закона о бюджете с тем, чтобы выяснить, обеспечивает ли он конституционно обоснованное и эффективное распределение бюджетных средств.

Таким образом, обозначенная цель исследования предопределила конкретные **задачи** работы:

- 1) определить содержание категории «расходы бюджета» с тем, чтобы непосредственно использовать эту категорию при анализе конкретных бюджетных правоотношений;
- 2) построить классификацию форм расходов бюджета, показывающую взаимосвязь и взаимозависимость всех форм расходов бюджета, а также место личности в механизме бюджетно-правового регулирования;
- 3) проанализировать, каким образом необходимость обеспечения конституционных прав личности определяет структурные черты каждой формы расходов бюджета;
- 4) раскрыть требования к принятию решений, способствующих конституционно обоснованному распределению бюджетных средств;
- 5) решить, принадлежит ли обществу, представленному в управлении государством соответствующим образом, право распределять средства бюджета;
- 6) установить, сможет ли общество осуществить конституционно-обоснованное распределение средств;

7) выявить механизмы, с помощью которых личность смогла бы участвовать в принятии решений о распределении бюджетных средств, и определить пределы такого участия.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления расходов федерального бюджета, общественные отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, а также общественные отношения, возникающие в процессе осуществления личностью принадлежащих ей конституционных прав применительно к сфере их бюджетного обеспечения.

Диссертант подвергает анализу только отношения, возникающие в ходе составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, поскольку полагает, что этого будет достаточно для решения поставленных задач, а результаты, полученные в ходе исследования, могут быть распространены и на отношения, связанные с распределением бюджетных средств на других уровнях публичной власти.

Предметом исследования является система правового регулирования расходов бюджета, судебная практика и научные труды по обозначенной теме.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы (анализ, синтез, обобщение и аналогия) и методы частно-научного познания (формально-логический, историко-правовой, формально-юридический, системный и комплексный анализ).

Ведущей методологической установкой диссертанта при исследовании вопросов, изложенных в первых двух главах диссертации, требующих анализа весьма изменчивого российского бюджетного законодательства, является научное изучение действующего права через уяснение замысла законодателя, с тем, чтобы реконструировать правовую модель регулирования общественных

отношений, избранную законодателем, посредством исследования причин, побудивших законодателя принять то или иное решение, и выявления основных идей, положенных законодателем в основу правовой модели. Используя такой подход, диссертант раскрывает закономерности правового регулирования именно через анализ влияния характера общественных отношений на построение правовой модели, призванной их регулировать.

Подвергая исследованию действующее российское бюджетное законодательство, диссертант стремится выявить не столько все формы расходов бюджета, присущие любому развитому современному государству со смешанной экономикой, сколько, прежде всего, выяснить, какие экономические или сугубо юридические идеи лежат в основе регулирования расходов бюджета, и как они определяют структуру, содержание и, тем самым, различие конкретных правоотношений. Поэтому, классифицируя существующие в настоящее время расходы бюджета на основе вышеназванных идей, диссертант раскрывает объективные закономерности правовой формы их осуществления в любом государстве, имеющем схожие с российским целевые установки, к числу которых, во всяком случае, относится максимально полное и равное обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

При исследовании же вопросов, изложенных в последующих главах диссертации, связанных с поиском эффективных институциональных средств влияния личности на процесс принятия решений о распределении бюджетных средств, и в силу этого требующих проведения логического (умозрительного) анализа имеющихся и потенциальных моделей принятия решений, диссертант использует другой, более подходящий для данного конкретного объекта исследования методологический подход: правовая реальность в этом случае подвергается научному изучению сквозь призму сконструированных правовых понятий, логическое развертывание содержания которых раскрывает истинные движущие причины и природу вещей в области права, поскольку “в смене,

взаимозависимости понятий, в тождестве их противоположностей, в переходах одного понятия в другое ... <отражается> ... именно такое отношение вещей, природы»¹.

Используя такой подход, выдвигая на основе анализа категории «народное представительство» различные гипотезы в подтверждение того, что парламентский способ принятия решений о распределении бюджетных средств всегда приводит к конституционно обоснованному и эффективному распределению бюджетных средств, и подвергая их критической проверке, диссертант анализирует имеющиеся сегодня правовые модели распределения бюджетных средств для того, чтобы выяснить, могут ли эти правовые модели с точки зрения их структурных особенностей способствовать достижению поставленной перед ними цели.

Теоретической основой исследования, учитывая его межотраслевой характер, стали труды ученых-юристов, являющихся представителями различных отраслевых юридических наук, среди которых помимо ранее названных С.А.Авакьян, А.В.Автономов, О.А.Акопян, Г.Н.Андреева, К.В.Арановский, П.Д.Баренбойм, О.В.Болтинова, Н.С.Бондарь, А.В.Винницкий, М.В.Глигич-Золотарева, Г.А.Гаджиев, Поль Мари Годмэ, А.В.Голубев, Е.Ю.Грачева, О.А.Дементьева, М.В.Карасева, С.Д.Князев, А.Н.Козырин, Н.И.Лазаревский, О.А.Ногина, Л.А.Нудненко, Н.В.Омелехина, А.Г.Пауль, И.В.Петрова, Е.Г.Писарева, М.И.Пискотин, И.А.Рассыльников, И.В.Рукавишникова, Ю.Л.Смирникова, В.А.Сивицкий, В.М.Устинов, М.Ю.Федорова, В.Е.Чиркин, Б.Н.Чичерин, С.О.Шохин, В.А.Яговкина, А.А.Ялбулганов.

Большое влияние на диссертанта оказали и в известной степени определили сам контекст диссертационного исследования также работы математиков и (или)

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 29 «Философские тетради». 5-ое изд. М., 1969. С. 178 – 179.

экономистов, среди которых Кенет Эрроу (Kenneth Joseph Arrow), Энтони Аткинсон (Sir Anthony Barnes Atkinson) и Джозеф Стиглиц (Joseph Eugene Stiglitz), Дитер Брюммерхофф (Dieter Brummerhoff), Джеймс Бьюкенен (James McGill Buchanan) и Гордон Таллок (Gordon Tullock), Ричард Масгрейв (Richard Abel Musgrave), Джон фон Нейман (John von Neumann) и Оскар Morgenstern).

Эмпирическую основу исследования составили нормативные правовые акты в сфере бюджетного, гражданского, конституционного права за период с 1991 года по настоящее время, а также акты Конституционного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации за период с 1996 года по настоящее время.

Научная новизна исследования. В настоящем диссертационном исследовании решена научная проблема определения правового механизма обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств.

Решение основывается на разработанной диссертантом концепции учета индивидуальных предпочтений в деятельности государства по расходованию бюджетных средств.

Существо названной концепции состоит в обосновании необходимости юридического обеспечения для каждого, кому принадлежат конституционные права и свободы, возможности самостоятельно определять, насколько они финансово обеспечены государством с тем, чтобы быть осуществимыми, и в случае невозможности реализации конституционных прав вследствие их нефинансирования, недостаточного финансирования потребовать от государства исправления допущенного нарушения.

Само обоснование проводится посредством, во-первых, раскрытия влияния правовых (бюджетно-правовых) форм финансовой деятельности государства на опосредованные ею конституционные права, и наоборот, – влияния

конституционных прав на содержание самих правовых форм этой деятельности, а во-вторых, путем отыскания способов доведения каждым до государства своих индивидуальных предпочтений в условиях конкуренции индивидуальных предпочтений различных лиц.

Решение данной проблемы, и соответственно, элементы положенной в его основу концепции, представлены во взаимосвязанных **положениях, выносимых на защиту**:

1. Реализация принятых на государственном уровне любых нормативных или ненормативных правовых актов, определяющих правила поведения конкретных индивидуумов, групп людей или неопределенного круга лиц, требует финансирования. Соответственно, компетентный орган государственной власти, принимая решение о распределении бюджетных средств посредством определения направления и объема их расходования, фактически устанавливает пределы действия нормативных, ненормативных правовых актов, тем самым создавая условия для реализации (или препятствия к таковой) субъективных прав граждан, основывающихся на принятых нормативных и (или) ненормативных правовых актах. Вследствие этого в правовом государстве должен существовать механизм проверки соответствия таких решений требованиям обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств.

2. Мерой надлежащего бюджетного обеспечения реализации конституционных прав и свобод является конкретный человек (личность), принадлежащие ему конкретные субъективные публичные права, а не народ, общество или что-либо другое. Именно за личностью должна быть признана возможность самостоятельно оценивать, насколько принадлежащие ей конституционные права и свободы финансово обеспечены государством с тем, чтобы быть осуществимыми, и требовать или нет от государства выполнения лежащей на нем обязанности по созданию режима беспрепятственного

осуществления конституционных прав в конкретном случае нарушения субъективных публичных прав.

Вследствие этого реализация положения о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 18 Конституции РФ), предполагает выдвижение следующих требований к правовому механизму распределения бюджетных средств:

а) правовые формы распределения бюджетных средств должны начинаться единственной цели – созданию механизма реализации конституционных прав, при котором права и свободы каждой личности получили бы свое максимально полное осуществление;

б) процедура принятия закона о бюджете должна обеспечивать конституционно обоснованное распределение бюджетных средств;

в) личности должна быть обеспечена возможность влиять на содержание решений о распределении бюджетных средств в случае нарушения вследствие нефинансирования или ненадлежащего финансирования механизма, обеспечивающего реализацию ее субъективных публичных прав.

3.1. Понятие «расходы бюджета» охватывает систему правоотношений, необходимо и достаточно включающую в себя: а) правоотношение по финансированию из бюджета и б) правоотношение по фактическому использованию средств бюджета.

Взаимосвязь указанных правоотношений проявляется в том, что без первого (а) юридически невозможно второе (б), а второе (б) без первого (а) юридически и экономически бессодержательно.

В рамках первого правоотношения лицо наделяется правом принять и (или) исполнить конкретное обязательство за счет публично-правового образования, в рамках второго правоотношения названное лицо данное право реализует.

Если субъектный состав первого правоотношения включает в себя обязанного субъекта (предоставляет право принимать обязательства за счет бюджета), управомоченного субъекта (наделяется этим правом) и субъекта (выгодоприобретателя), претендующего на предоставление бюджетных средств, прямо или косвенно ($\mathbb{X}_0$), то во втором правоотношении – лицо, наделенное правом принимать обязательства за счет бюджета, и его контрагента ($\mathbb{X}$) как сторон правоотношения, реализация содержания которого предполагает осуществление выплат из бюджета, а также фигуру публично-правового субъекта, который данные выплаты осуществляет.

3.2. Личность, заявляющая требование о нарушении принадлежащего ему субъективного публичного права незаконными действиями (бездействием) государства, выразившегося в нефинансировании, в недостаточном финансировании институтов, призванных создать условия для реализации конкретного субъективного права, занимает в системе правоотношений, охватываемых понятием «расходы бюджета», либо место субъекта (выгодоприобретателя), претендующего на получение бюджетных средств, прямо или косвенно ($\mathbb{X}_0$), либо место обозначенного выше контрагента ($\mathbb{X}$).

4. С точки зрения правовой квалификации правоотношение по фактическому использованию средств бюджета, как правило, не является бюджетно-правовым. Включение правоотношения по фактическому использованию средств бюджета в содержание бюджетно-правового понятия «расходы бюджета» необходимо, поскольку это

а) предоставляет возможность рассмотреть весь процесс участия публичного субъекта в экономической жизни целиком, от начала (процесс волеобразования публичного субъекта) до конца (непосредственное участие); без включения правоотношения по фактическому использованию средств бюджета в содержание бюджетно-правового понятия «расходы бюджета», данное понятие

не охватывало бы значительную область правовых явлений, непосредственно связанных с предоставлением средств из бюджета;

β) позволяет при правовом анализе процесса осуществления расходования бюджетных средств учитывать специфику участия публично-правовых образований в экономической жизни посредством осуществления выплат из бюджета, которая проявляется в исчерпывающем установлении форм их деятельности и особой детальной регламентации самой этой деятельности по вступлению в правоотношения и исполнению принятых на себя обязанностей, не меняющейся от характера отношений, в которые вступают публично-правовые образования, и которая раскрывается в правовых нормах, прежде всего, бюджетного права, регулирующего внутреннюю сторону правовой организации функционирования имущественной сферы публично-правового образования;

γ) отвечает логике научного познания закономерностей правового регулирования самой внутренней стороны финансовой деятельности публичного субъекта, заключающей в себе причины, предопределяющие особенности его участия в экономической жизни, поскольку анализ внешней стороны финансовой деятельности раскрывает проявление особенностей публичного субъекта как участника оборота посредством обнаружения конкретных действий публичного субъекта и их результатов, что способствует осознанию того, почему, в силу чего стали возможны эти действия и результаты; это позволяет взглянуть на бюджетное право как на науку, способную по своему потенциалу исследовать не только отношения по наделению лиц правом принимать и (или) исполнять обязательства за счет бюджета, но и отношения по фактической реализации этих прав.

5. Бюджетное обеспечение реализации конституционных прав и свобод личности имеет своим основанием необходимость предоставления публичным субъектом каждому общественных благ и публичных услуг.

Предоставление публичным субъектом указанных благ и услуг может предваряться либо бюджетным обеспечением производства, осуществляемого силами публичного субъекта, либо бюджетным обеспечением их производства третьими лицами. Производство, осуществляемое силами публичного субъекта, требует от публичного субъекта непосредственных затрат на факторы производства (оплата труда, эксплуатационные расходы, создание инфраструктуры) и на закупки необходимых для производства ресурсов. Производство, осуществляемое силами третьих лиц, требует поддержки публичного субъекта с тем, чтобы оно не прекращалось и соответствовало тем требованиям, которые предъявляются заинтересованными в предоставлении общественных благ, публичных услуг лицами к публичному субъекту, в силу чего публичный субъект обязан осуществлять финансовую поддержку такого производства.

Необходимость для государства максимально обеспечить реализацию субъективных публичных прав личности порождает следующие особенности правового регулирования отдельных форм расходов бюджета.

а). Понятие «бюджетная обеспеченность» отражает необходимость в условиях несимметричного распределения в государственном масштабе налоговых доходов сохранения стабильности оказания публичным субъектом стандартного набора публичных услуг, который определяется в стоимостном выражении в среднем по всем публичным субъектам одного уровня, поскольку оказание публичных услуг является системообразующим элементом публичного управления, которое не может быть поставлено под угрозу невыполнения вследствие недостаточности средств в бюджете публичного субъекта.

Введение сопоставимого в стоимостном масштабе объема расходов на оказание публичных услуг отвечает стремлению государства определить минимальный уровень оказания государственных (муниципальных) услуг с тем, чтобы граждане во всяком случае получали минимальный стандартный набор

публичных услуг независимо от места проживания в Российской Федерации, чем обеспечивается соблюдение положений ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

β). Производство публичным субъектом общественных благ, публичных услуг предполагает отрицание самостоятельности участвующих в этом процессе учреждений по отношению к публичному субъекту, вследствие чего публичный субъект полностью предопределяет волю государственных учреждений в отношении необходимости оказания ими государственных услуг.

γ). Проведение закупок для публичных нужд должно (за исключением случаев, когда это объективно невозможно) осуществляться в конкурентной среде, что исключает возможность удовлетворения интересов публичного субъекта в товарах, работах или услугах посредством обязания бюджетных или автономных учреждений, унитарных предприятий предоставлять им производимые названными юридическими лицами товары, работы или услуги в плановом порядке.

δ). Обязанность публично-правового образования предоставлять субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, в качестве компенсации затрат (или недополученных доходов), которые производители несут вследствие возложения публичным субъектом на производителей обязанности предоставлять определенным категориям потребителей товары, работы, услуги по льготным ценам или бесплатно, равно как и предоставление одним публично-правовым образованием субвенции другому публично-правовому образованию вследствие возложения на одно публично-правовое образование осуществления полномочий другого публично-правового образования, обусловлено необходимостью погашения не убытков, а публично-правового долга. Под публичным долгом (по аналогии с гражданско-правовым долгом) здесь

понимается обязанность публично-правового образования исполнить в пользу заинтересованного лица требования нормативного правового акта, этому лицу что-либо предоставляющего, в том виде, в каком требования закреплены в этом нормативном правовом акте, т.е. обязанность исполнить обязательство в натуре.

6. Построена правовая классификация форм расходов бюджета.

6.1. В основу предлагаемой классификации положены универсальные естественные критерии, адекватно отражающие правовую природу самого процесса предоставления денежных средств. Характеристики конкретной формы расходов определяются алгоритмически в рамках классификации.

Каждая форма расходов бюджета, будучи типовой системой, состоящей из правоотношения по финансированию из бюджета и правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, характеризуется своеобразием одного и (или) обоих названных правоотношений.

Каждое типовое правоотношение по финансированию из бюджета отличается от других структурой организационно-правовых связей (**n**). Каждое типовое правоотношение по фактическому использованию средств бюджета отличается от других целью предоставления, положением сторон и соотношением интересов в правоотношении.

Типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета по цели предоставления подразделяются на те, которые имеют целью получение предоставления от другой стороны (**causa credendi**), те, которые имеют целью погасить лежащий на них долг (**causa solvendi**), и те, которые имеют своей целью безвозмездное предоставление (**causa donandi**).

В свою очередь типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, имеющие целью получение предоставления от другой стороны, дифференцируются в зависимости от характера отношений обмена (**k**). Типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, имеющие целью погашение долга, дифференцируются в зависимости от

правовой природы обязанности, во исполнение которой предоставляются средства (**d**). Типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, имеющие целью безвозмездное предоставление, отличаются друг от друга в зависимости от причин или мотивов, подвигающих публично-правовое образование осуществлять безвозмездные предоставления (**m**).

Типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, дифференцируются также в зависимости от того, может или нет одна сторона предопределять поведение другой стороны в правоотношении только в силу занимаемого им в этом правоотношении положения, на правоотношения, структурированные при помощи метода власти-подчинения (**X**), и отношения, структурированные при помощи метода юридического равенства сторон (**x**). В свою очередь, типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, структурированные на основе метода власти-подчинения, подразделяются в зависимости от градиента властного характера отношений (одностороннеобязывающие (**X_iy**) и двустороннеобязывающие отношения (**X_jy**)).

Наконец, типовые правоотношения по фактическому использованию средств бюджета в зависимости от того, обладают ли передаваемые средства свойством полезности для приобретателя, дифференцируются на имущественно-нестойкие (**Y**) и имущественно-стойкие (**y**).

6.2. Предложенная достаточно общая классификация отводит каждой из форм расходов бюджета свое место, выявляя тем самым ее уникальные свойства, что способствует не только разграничению всех возможных форм расходов бюджета, но и выявлению их общих черт, позволяющих использовать при регулировании отношений, связанных с осуществлением расходов бюджета, общие правовые средства для схожих форм таких расходов.

Классификация позволяет учесть и те формы расходов бюджета, которые могут появиться в будущем. При определении места новой формы расходов бюджета в представленной посредством предложенной классификации системе

форм расходов бюджета, автоматически устанавливаются ее существенные правовые свойства, что позволяет восполнить пробелы в правовом регулировании предоставления расходов в рамках новой формы, если таковые будут иметь место.

7. Обществу, представленному в управлении государством в парламенте, не принадлежит право распределять средства бюджета, в силу того, что конституционный принцип законно установленного налога не может являться основанием наделения парламента правом вотировать бюджет, поскольку

α) из того, что доходную часть бюджета составляют налоги, выплачиваемые избирателями, не следует право избирателей распределять средства бюджета;

β) при принятии закона о бюджете на избирателей не налагается каких-либо фискальных обязанностей – этот вопрос является предметом регулирования законодательства о налогах и сборах;

γ) законодательный орган в федеративном государстве, принимающий закон о бюджете, не может рассматриваться во всех случаях представляющим интересы жителей различных субъектов федерации при принятии решений о распределении бюджетных средств на федеральном уровне.

8. Существует только две причины, по которым законодательная власть должна участвовать в принятии решения о бюджете – это

α) политическая целесообразность, сводящаяся в данном случае к необходимости ограничения полномочий исполнительной власти с тем, чтобы ни одна из ветвей власти не обладала непропорционально большой или непропорционально малой властью в области управления общественными финансами, и требующая вследствие этого отступления от разграничения полномочий между ветвями власти в соответствии с правовой природой этих властей;

β) необходимость установления случаев и объема заимствований, предполагающая утверждение наряду с предельным объемом заимствований также общего объема доходов и расходов бюджета.

9.1. Судебная защита конституционных прав личности от нарушений их государством вследствие нефинансирования, ненадлежащего финансирования институтов, призванных создать условия для реализации субъективных публичных прав, а равно иного конституционно необоснованного распределения бюджетных средств, является единственно возможным правовым механизмом, понуждающим государство провести в жизнь конституционные права личности.

Отрицание за судом права вмешаться в принятие решений о распределении бюджетных средств в случае, когда государство демонстрирует свое нежелание отказаться от нарушения прав конкретной личности и изменить сложившееся положение, равносильно отрицанию самих конституционных прав.

9.2. Судебное решение, принятое по заявлению личности о признании незаконным бездействия государства, выразившегося в нефинансировании, в недостаточном финансировании институтов, призванных создать условия для реализации конкретного субъективного права, служит основанием, в силу которого конкретный субъект наделяется правом принять и (или) исполнить за счет публично-правового образования конкретное обязательство, для чего может быть изменен закон о бюджете, внесены изменения в сводную бюджетную роспись, в росписи главных распорядителей бюджетных средств, в сметы казенных учреждений, государство примет на себя обязательства по предоставлению бюджетных средств и т.д.

Личность, как взыскатель по такому судебному решению, через исполнение судебного решения, и суд через контроль за исполнением судебного решения вовлекаются, таким образом, в процесс принятия решений о распределении бюджетных средств.

Теоретическая и практическая значимость. Работа имеет теоретический характер. Выработанные в диссертации подходы позволяют решить ряд теоретических проблем науки финансового права, способствуют пониманию закономерностей бюджетно-правовой деятельности государства и могут служить теоретической основой для совершенствования правового механизма обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств.

Развитые в работе методы и полученные результаты, могут использоваться для дальнейших исследований как в области финансового права, так и в области конституционного права, в частности, для решения фундаментальных проблем выявления содержания конституционных прав личности на услуги государства, определения места парламента в бюджетном процессе, установления случаев и объема участия государства в экономике и ряда других.

Главы диссертации могут составить содержание специальных курсов по финансовому праву для студентов высших учебных заведений и аспирантов, обучающихся по направлению «юриспруденция».

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета, где проведено ее обсуждение. Основные положения диссертационного исследования были изложены в опубликованных монографиях, научных статьях, использованы диссертантом при проведении практических занятий по курсу финансового права, чтении лекций и проведении практических занятий по курсу конституционного права.

Результаты исследований, вошедшие в диссертацию, докладывались на круглом столе, приуроченном к юбилею Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 25 октября 2011 года, организатор – Совет молодых ученых юридического факультета СПбГУ), на Первой общефакультетской научной конференции (Санкт-Петербург, 29–30 июня 2012

года, организатор – юридический факультет СПбГУ), на круглом столе, посвященному конституционализации отраслей российского права (Санкт-Петербург, 31 октября 2013 года, организатор - юридический факультет СПбГУ), на научно-практической конференции по мониторингу правоприменения (Санкт-Петербург, 25 мая 2015 года, организаторы – Министерство юстиции Российской Федерации и СПбГУ), на научно-практической конференции «Основные тенденции развития российского финансового права», проходившей в рамках III Московского юридического форума (Москва, 8 апреля 2016 года, организатор – МГЮА).

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, основной части, объединяющей 7 глав и 20 параграфов, заключения, списка нормативных актов, списка использованной литературы и материалов судебной практики.

Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность выбора темы исследования, его целей и задач, характеризуется его новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В **первой главе «Понятие «расходы бюджета»** диссертационного исследования раскрывается авторский подход к этому понятию, приводятся аргументы в пользу занятой автором диссертации позиции.

Во вводном *параграфе 1.1* диссертационного исследования, излагаются идеи, которыми намерен руководствоваться диссертант при проведении исследования понятия «расходы бюджета».

В *параграфе 1.2* диссертант обосновывает необходимость выявления правовой природы категории «расходы бюджета».

Автор отмечает, что в изобилии представленные в юридической литературе определения расходов бюджета носят либо экономический характер, либо являются столь общими, что определяемое понятие делается фактически лишенным своего конкретного юридического содержания. По мнению диссертанта, это происходит вследствие того, что искомое понятие определяется без выявления правовой природы самой категории «расходы бюджета», что делает невозможным выяснение ни его существа, ни связей с другими правовыми категориями. Это не позволяет эффективно анализировать с правовой точки зрения общественные отношения, возникающие в сфере распределения и использования публичных фондов денежных средств.

Диссертант начинает анализ с рассмотрения такого подхода к понятию «расходы бюджета», при котором расходы бюджета приравниваются к выплатам из бюджета. Автор доказывает, что понятие «расходы бюджета» не сводится только к средствам, выплачиваемым из бюджета, т.е. к фактически осуществляемым выплатам, поскольку данное понятие охватывает также и

потенциальные выплаты. Однако исчерпывается ли содержание данного понятия только выплатами (потенциальными и реальными)?

Для ответа на этот вопрос в *параграфе 1.3* расходы бюджета рассматривается как финансирование. Из того обстоятельства, что при осуществлении расходов бюджета складываются бюджетные правоотношения, следует, что весь процесс финансирования каких-либо субъектов есть расходование средств.

Диссертант показывает, что понятие «расходование бюджетных средств» может трактоваться как предоставление лицу прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования, а сами расходы бюджета – как совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования. Такой подход позволяет взглянуть на понятие «расходы бюджета» не только с экономической точки зрения как на выплаты (потенциальные или действительные) из бюджета, но и с правовой точки зрения как на передачу прав одним субъектом другому субъекту. При этом расходование бюджетных средств и финансирование представляют собой эквивалентные понятия.

В *параграфе 1.4* рассматриваются возражения против взгляда на расходы бюджета как расходование бюджетных средств.

Возражения основываются на отождествлении понятий «расходование бюджетных средств» и «исполнение бюджета по расходам». Однако само это возражение справедливо, только если расходы бюджета понимать исключительно как выплаты. Однако это неверно. Если же рассматривать расходы бюджета как всю совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования, то приведенное возражение не работает, так как расходование бюджетных средств, будучи деятельностью по наделению каких-либо субъектов правами по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме

за счет соответствующего публично-правового образования, осуществляется ранее исполнения бюджета по расходам.

Диссертант приводит аргументы против отождествления расходов бюджета и объемов прав в денежном выражении на использование бюджетных средств. При таком подходе расходы бюджета приравниваются к лимитам бюджетных обязательств, что не соответствует сути деятельности по финансированию лиц и противоречит позиции законодателя о том, что расходование средств бюджета есть бюджетное правоотношение. Кроме того, такое понимание расходов бюджета не раскрывает его сущности, так как обращает внимание исключительно на количественную характеристику искомого понятия, но не раскрывает и не может раскрыть его качественную сторону.

По мнению диссертанта, качественная характеристика понятия «расходы бюджета» выражается в целевом назначении расходов, которое может содержаться только в указании на те конкретные правоотношения, в рамках которых лицу дозволено расходовать бюджетные средства (средства публично-правового образования, не свои). Однако с правовой точки зрения подобное указание есть наделение субъекта правом вступать в такие правоотношения. Целевое же назначение лимитам бюджетных обязательств привносится извне, само понятие «лимит бюджетных обязательств» как количественный показатель лишено целевого аспекта.

Диссертант также приводит аргументы против отождествления расходов бюджета и бюджетных ассигнований, которые в известном смысле могут рассматриваться как субъективные права. Однако говорить, что расходы бюджета представляют собой субъективные права на бюджетные ассигнования (или на лимиты бюджетных обязательств) – это опять-таки означает видеть только количественную сторону анализируемого понятия. При этом не раскрывается и смысл понятия «расходы бюджета», поскольку сказать, что расходы бюджета – это совокупность субъективных прав по использованию бюджетных средств без того, чтобы явно указать, в содержание какого

правоотношения входит это право, значит не сказать ничего. Кроме того, без этого не раскрыть и содержание самих субъективных прав.

Поскольку диссертант отстаивает ту точку зрения, что расходы бюджета охватывают совокупность прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств за счет публично-правового образования, требуется явно указать правоотношения, в рамках которых данные права реализуются, что осуществляется в *параграфе 1.5*.

Лицо наделяется правом принять и (или) исполнить конкретное бюджетное обязательство в рамках бюджетного отношения по его финансированию из бюджета. Указанное правоотношение имеет властный, односторонний и имущественно-нестоимостной характер. В содержание данного правоотношения входит право названного лица на предоставление ему субъективного права принять и (или) исполнить за счет публично-правового образования конкретное обязательство (это право с качественной стороны характеризуется указанием на конкретное правоотношение, в рамках которых лицу дозволено расходовать бюджетные средства (разрешенное конкретное направление расходования), с количественной же стороны это право характеризуется суммой доведенных до лица бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств) и обязанность противостоящего ему в правоотношении субъекта предоставить такое право.

Содержание понятия «расходы бюджета» в правовом смысле не исчерпывается указанием только на правоотношение по финансированию из бюджета, ведь в таком случае данное понятие охватывало бы не реальные, а только потенциальные выплаты из бюджета, так как отношения по выплате из бюджета средств облечены в форму другого по своему содержанию правоотношения. В этой связи диссертант обосновывает позицию, что правовая наука не вправе игнорировать экономическое содержание общественных отношений, возникающих в сфере использования публичных фондов денежных средств.

Если лицо наделяется правом принять и (или) исполнить конкретное обязательство в рамках бюджетного правоотношения по его финансированию из бюджета, то сама выплата средств из бюджета происходит только при реализации этим лицом указанных прав. Расход бюджета представляет собой не только субъективное право лица на принятие и (или) исполнение за счет публично-правового образования конкретного обязательства, но и обязанности публично-правового образования предоставить этому лицу указанное право и удовлетворить за свой счет денежные требования контрагентов названного лица, вытекающие из обязательства, в которое лицо вступило, реализуя субъективное право. Таким образом, конкретный расход бюджета является не субъективным правом лица, не правоотношением по финансированию такого лица, а целой системой правоотношений.

Во второй главе **«Формы расходов бюджета, их структурные особенности и классификация»** диссертационного исследования проводится разграничение правовых форм расходов бюджета посредством выявления их структурных особенностей и строится их классификация.

В *параграфе 2.1* второй главы приводятся соображения относительно возможности разграничения различных форм расходов бюджета.

Диссертант отмечает, что представленные в литературе классификации расходов бюджета являются экономическими, а потому не способны пролить свет на правовую природу расходов бюджета. Для достижения цели исследования автор диссертации осуществляет именно правовой анализ форм расходов бюджета.

На основе предложенного ранее понятия «расходы бюджета» диссертант предлагает под формой расходов бюджета как правовой модели, описывающей осуществление бюджетных расходов, понимать типовую (т.е. характеризующуюся некоторыми устойчивыми признаками) систему, состоящую из правоотношения по финансированию из бюджета и правоотношения по фактическому использованию средств бюджета,

отличающуюся от других структурным своеобразием. В качестве рабочей гипотезы, подлежащей в дальнейшем проверке, диссертант принимает тот подход, что именно своеобразие структуры и содержания правоотношения по фактическому использованию средств бюджета послужит основанием для разграничения форм расходов бюджета друг от друга.

К числу таких особенностей, учитывая, что содержание любого правоотношения по фактическому использованию средств бюджета всегда сводится к предоставлению средств, диссертант относит, во-первых, цель предоставления (это тот результат, которого хочет добиться сторона, осуществляющая предоставление; цель предоставления позволяет определить и то, чем вызвано такое предоставление), во-вторых, положение стороны в правоотношении (определяется методом правового регулирования; позволяет показать, кто является инициатором возникновения правоотношения, и каким образом может быть достигнута цель предоставления), и, в-третьих, соотношением интересов в правоотношении (определяется наличием полезности для лица предоставляемых ему из бюджета средств; выявляет побудительные мотивы этого лица).

В *параграфе 2.2* посредством проверки известных типовых форм расходов бюджета анализируется выдвинутая рабочая гипотеза. Хотя идея построения классификации на основании предложенных критериев довольно проста, подробное проведение ее весьма сложно.

В подпараграфе первом анализируется закупка товаров, оплата работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. Аргументируется, что правоотношение по предоставлению средств из бюджета в целях оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг для государственных (муниципальных) нужд должно быть отнесено к типу $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*. Диссертант доказывает, что поскольку минимизация затрат публичного субъекта возможна только в конкурентной среде, а эффективное осуществление расходов бюджета, предполагающее получение наилучшего результата за минимальную цену,

возможно только посредством их осуществления на конкурентном рынке, постольку публичный субъект не вправе тогда, когда это возможно, осуществлять закупки в неконкурентной среде.

В подпараграфе втором анализируется обеспечение выполнения функций казенных учреждений. Отмечается, что финансирование казенных учреждений состоит в передаче им прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования. Соответственно, оно осуществляется в рамках правоотношения по финансированию из бюджета. Аргументируется, что обеспечение выполнения функций казенных учреждений – это направление, но не форма расходов бюджета, так как по существу в рамках названного направления объединены различные правоотношения: оплата труда работников казенных учреждений (тип $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*), уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему (тип $\{X, y, \beta\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa solvendi*), каковые и можно признать отдельными формами расходов бюджета.

В подпараграфе третьем анализируется предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям.

В работе отмечается, что предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям не образует единую форму расходов бюджета. Это связано не только с тем, что подобные субсидии бывают нескольких видов, но и с тем, что при перечислении субсидий автономным учреждениям на счета, открытых им кредитными организациями, имеет место правоотношение по фактическому использованию средств бюджета, а когда речь идет о предоставлении субсидий автономным и бюджетным учреждениям с проведением операций через лицевые счета, – правоотношение по финансированию из бюджета.

Диссертант доказывает, что правоотношение по финансированию автономного или бюджетного учреждения не является стандартным правоотношением по финансированию из бюджета, каковым является

правоотношение по финансированию казенных учреждений. Принципиальное отличие состоит в том, что оплата принятых автономным или бюджетным учреждением обязательств производится от имени и по поручению этих учреждений, тогда как оплата обязательств казенного учреждения производится от имени публичного субъекта – собственника имущества этого казенного учреждения. Другое важнейшее отличие состоит в порядке наделения правами по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования (утверждение сметы – предоставление субсидии).

В работе показывается, что применительно к случаю предоставления субсидий автономным и бюджетным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг, с проведением операций через лицевые счета фактическое расходование средств бюджета осуществляется в рамках трех различных правоотношений: оплата труда работников учреждений, уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Применительно к случаю перечисления того же рода субсидий автономным учреждениям на счета, открытых им в кредитных организациях, названное правоотношение является правоотношением по фактическому использованию бюджетных средств и должно быть отнесено к типу $\{X, y, \gamma\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa donandi*.

В работе отмечается различие правоотношений по финансированию автономных и бюджетных учреждений в тех случаях, когда им предоставляются субсидии на иные цели. Диссертант доказывает, что субсидии на выполнение указаний публичного субъекта, как нашедшие отражение в государственном (муниципальном) здании, так и нет, представляют одну единую форму расходов бюджета, а субсидии, выделяемые на эксплуатационные, личные нужды учреждения, являются другой формой расхода бюджета. Именно своеобразие властного характера (односторонне-обязывающих или двусторонне-

обязывающих) отношений при предоставлении субсидии является критерием разграничения направлений расходов бюджета, заложенных в абз. 1 и 2 п. 1 ст. 78¹ Бюджетного кодекса РФ.

В подпараграфе четвертом рассматривается предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. В работе отмечается, что указанные субсидии могут быть подразделены на

а) субсидии как форма поддержки социально-значимой деятельности некоммерческих организаций (диссертант классифицирует это правоотношение по типу $\{x, y, \gamma\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa donandi*),

б) субсидии как форма частичного возмещения затрат некоммерческих организаций на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг в соответствии с договорами, заключенными с публичным субъектом, (диссертант классифицирует это правоотношение по типу $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*), и

в) субсидии как форма имущественного вноса в государственные корпорации и государственные компании (диссертант классифицирует это правоотношение по типу $\{X, y, \gamma\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa donandi*).

Анализируя правоотношение, в рамках которого осуществляется предоставление из бюджета субсидии типа «б», диссертант отмечает, что способы, посредством которых публичный субъект возлагает обязанности осуществлять государственные (муниципальные) услуги на некоммерческие организации и на автономные, бюджетные учреждения, отличаются. В отличие от автономных, бюджетных учреждений, которые для публичного субъекта являются безмолвным инструментом проведения его воли, некоммерческие организации принимают обязанность осуществлять государственные (муниципальные) услуги самостоятельно по договору с публичным субъектом, который не имеет никаких правовых средств понудить названные организации к заключению этого договора. Предоставление субсидии таким некоммерческим

организациям является аналогом платы за вовлечение их в организацию публичным субъектом осуществления публичных услуг.

В подпараграфе пятом рассматривается предоставление субсидий лицам – производителям товаров, работ, услуг. В работе отмечается, что указанные субсидии могут предоставляться в различных целях, а именно:

а) в качестве поддержки определенной группы производителей, выпускающих товары, выполняющих работы или оказывающих услуги, обладающих повышенной значимостью для граждан, юридических лиц или самого публичного субъекта (и в этом случае правоотношение, в рамках которого осуществляется предоставление из бюджета субсидии, должно быть отнесено к типу $\{x, y, \gamma\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa donandi*), и

б) в качестве компенсации затрат (или недополученных доходов), которые производители несут вследствие возложения публичным субъектом на производителей обязанности предоставлять определенным категориям потребителей товары, работы, услуги по льготным ценам или бесплатно (и в этом случае правоотношение, в рамках которого осуществляется предоставление из бюджета субсидии, должно быть отнесено к типу $\{X, y, \beta\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa solvendi*).

В подпараграфе шестом рассматривается предоставление бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности. В работе аргументируется, что названное предоставление может осуществляться в рамках трех самостоятельных типов правоотношений по финансированию осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности (правоотношения по финансированию из бюджета), поскольку указанные формы обязаны своим существованием разнообразию вариантов осуществления полномочий по принятию и исполнению государственного контракта строительства (реконструкции, реставрации, технического перевооружения) и приобретения объектов государственной и муниципальной собственности.

Фактическое использование бюджетных средств в данном случае может принять только форму предоставления по государственному (муниципальному) контракту строительства (реконструкции, реставрации, технического перевооружения) и приобретения объектов государственной и муниципальной собственности. Данное правоотношение является гражданским правоотношением и должно быть отнесено к типу $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*.

В подпараграфе седьмом рассматривается предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

В работе аргументируется, что правоотношение по предоставлению средств из бюджета в качестве бюджетных инвестиций на расчетные счета юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, относится к типу $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*.

В тех же случаях, когда бюджетные инвестиции названным юридическим лицам перечисляются на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка РФ, то это перечисление осуществляется в рамках не правоотношения по фактическому использованию средств бюджета, а правоотношения по финансированию. Последнее в этом случае отличается от всех других правоотношений подобного рода тем, что оно структурировано по методу равенства. Правоотношением по фактическому использованию средств бюджета здесь будет отношение между юридическим лицом – получателем бюджетных инвестиций и его контрагентом, в рамках которого публичным субъектом передаются бюджетные средства контрагенту по распоряжению юридического лица – получателя бюджетных инвестиций. Такое правоотношение также должно быть отнесено к типу $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*.

В подпараграфе восьмом рассматривается предоставление бюджетных средств на социальное обеспечение населения. Диссертант отмечает, что в рамках данного направления реализуется две самостоятельные формы расходов бюджета – расходы бюджета в виде компенсационных выплат и расходы бюджета как меры социальной поддержки, которые отличаются по целям предоставления: в первом случае речь идет о компенсации публичным субъектом выгодоприобретателям тех их затрат или потерь, которые они понесли, выполняя какие-либо функции в интересах непосредственно публичного субъекта, во втором случае речь идет о желании публичного субъекта помочь тем категориям физических лиц, которые, по мнению публичного субъекта, нуждаются именно в материальной поддержке. Правоотношение, в рамках которого фактически осуществляются компенсационные выплаты, относятся к типу $\{X, y, \alpha\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa credendi*, а выплаты как меры социальной поддержки, – к типу $\{X, y, \gamma\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa donandi*.

В подпараграфе девятом рассматривается предоставление межбюджетных трансфертов в форме дотаций.

Анализируя дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности публично-правовых образований (правоотношение отнесено диссертантом к типу $\{X, Y, \beta\}$ – властное, имущественно-нестоимостное, *causa solvendi*), диссертант дает собственную интерпретацию всем переменным и действиям с ними в формуле расчета уровня бюджетной обеспеченности, что позволяет установить смысл и пределы применения понятия «бюджетная обеспеченность». Автор доказывает, что публично-правовое образование не может отказаться от получения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, поскольку такая дотация предоставляется в интересах населения публичного субъекта, так как именно население заинтересовано в получении публичных услуг от получателя дотации, которая как раз и рассчитывается таким образом, чтобы обеспечить предоставление публичных услуг.

Диссертант обосновывает, что отношение по предоставлению субсидии бюджету субъекта РФ из местных бюджетов и отношение по предоставлению субсидий из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера по своей правовой природе составляют ту же форму расходов бюджета, что и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Анализируя предоставление дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, диссертант отмечает, что самостоятельными формами расходов бюджета из них являются только дотации, выделяемые: а) в целях стимулирования субъектов РФ, принимающих меры по привлечению инвестиций и увеличению регионального налогового потенциала; б) на основании отдельных поручений и указаний Президента РФ и (или) поручений Председателя Правительства РФ.

Диссертант аргументирует, что дотации субъектам РФ для увеличения ими регионального налогового потенциала являются частным случаем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Отличие между ними состоит в том, что отношения по предоставлению любых дотаций, связанных с поддержкой мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, являются имущественно-стоимостными.

Автор доказывает, что предоставление дотаций на основании отдельных поручений и указаний Президента РФ и (или) поручений Председателя Правительства РФ является долгом публичного субъекта. Сам этот долг публичного субъекта основан на том, что именно государство осуществляет распределение общественного богатства таким образом, что субъекты РФ в большинстве случаев лишены возможности повышать уровень обеспечения прав граждан с той же интенсивностью, что и в среднем по стране. В целях создания условий для равного осуществления гражданами конституционных прав и осуществляется единая государственная политика в социальной области или области здравоохранения, образования или культуры. Стоимость «единства»

этой политики должна перекладываться на государство, несущего вследствие положений пп. «в» и «ж» ст. 71 Конституции РФ и сосредоточения общественных ресурсов в своих руках полную ответственность за обеспечение реализации прав граждан. В связи с этим диссертант подчеркивает, что дотации выступают универсальной формой межбюджетных трансфертов в тех случаях, когда на публичном субъекте лежит обязанность обеспечить общую возможность для субъектов РФ решать стоящие перед ними социально-экономические проблемы.

Специально рассматриваются дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований. Обосновывается, что данная разновидность дотаций не имеет каких-либо особенностей, влияющих на определение ее правовой природы, по сравнению с дотациями на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

В подпараграфе десятом рассматривается предоставление межбюджетных трансфертов в форме субвенций. Диссертант отмечает, что субвенции обеспечивают исполнение расходных обязательств не публичного субъекта, передающего субвенции, а именно самого получателя, который под тяжестью требований публичного субъекта возложил на себя эти расходные обязательства. Возложение получателем на себя расходных обязательств представляет собой принятие получателем нормативных правовых актов, регламентирующих условия и порядок предоставления субъектам права каких-либо благ. Соответственно, указанные субъекты вправе предъявлять требования, основанные на положениях таких нормативных правовых актов, к обязанному лицу, которым всегда является то публично-правовое образование, которое эти нормативные правовые акты приняло. Предоставляя субвенцию, публичный субъект погашает лежащий на нем публичный долг (по аналогии с гражданско-правовым долгом) перед получателем, вызванный возложением на получателя осуществление полномочий публичного субъекта. Диссертант аргументирует, что правоотношение по предоставлению субвенций должно быть отнесено к типу $\{X, y, \beta\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa solvendi*.

В подпараграфе одиннадцатом рассматривается предоставление межбюджетных трансфертов в форме субсидий. Диссертант аргументирует, что в этой связи можно говорить только об одной самостоятельной форме расходов бюджета, каковой является субсидия, предоставляемая одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию в целях софинансирования расходных обязательств получателя субсидии. Обосновывается, что правоотношение по предоставлению такой межбюджетной субсидии должно быть отнесено к типу $\{x, y, \gamma\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa donandi*.

В подпараграфе двенадцатом рассматривается предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права. Диссертант аргументирует, что, несмотря на то, что целевое назначение предоставляемых в подобных случаях бюджетных средств может быть различным, отношения по предоставлению платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права, которые во всех случаях будут имущественно-стоимостными, должны подчиняться методу юридического равенства сторон, но не методу власти-подчинения.

В подпараграфе тринадцатом рассматривается предоставление средств бюджета во исполнение судебных актов. В работе доказывается, что самостоятельную форму расходов бюджета в этом случае образуют только те расходы бюджета, во-первых, необходимость несения которых установлена судебным актом, а во-вторых, которые не были и не могли быть заранее запланированы. Форма расходов бюджета на исполнение судебных актов отличается от других тем, что характеризующее ее правоотношение по финансированию лица в подавляющем большинстве случаев возникает после возникновения обязанности осуществить выплаты, а не до, как это имеет место в отношении всех остальных форм расходов бюджета. Обосновывается, что правоотношение по предоставлению средств в этом случае относится к типу $\{X, y, \beta\}$ – властное, имущественно-стоимостное, *causa solvendi*.

В подпараграфе четырнадцатом рассматривается предоставление средств бюджета на обслуживание государственного (муниципального) долга. Обосновывается, что правоотношения по обслуживанию государственного (муниципального) долга должно быть отнесено к типу $\{x, y, \alpha\}$ – равенство, имущественно-стоимостное, *causa credendi*.

В параграфе 2.3 суммируются полученные результаты, строится классификация форм расходов бюджета и обсуждается ее значение.

Диссертант приходит к выводу, что предложенная рабочая гипотеза оказалось неверной: во-первых, в одну и ту же классификационную рубрику попадают признанные автором различными сразу несколько форм расходов бюджета, во-вторых, классификация содержит рубрики, которые в настоящее время не заполнены. Первый недостаток свидетельствует о неполноте классификации, которая может быть восполнена посредством раскрытия основных критериев, положенные в основу классификации, что и осуществляется диссертантом. Чрезвычайно важной поправкой является принятие во внимание не только разнообразие правоотношений по фактическому использованию средств бюджета (как это предполагалось ранее), но и правоотношений по финансированию из бюджета, разнообразие которых с точки зрения их организационно-правовой составляющей установлено в ходе исследования.

Второе замечание не рассматривается диссертантом в качестве недостатка, поскольку незаполненные рубрики показывают, что использованные критерии при определенных сочетаниях не могут дать искомых форм расходов бюджета.

Так, не реализовался тип правоотношения $\{X, Y, \gamma\}$ – властное, имущественно-нестоимостное, *causa donandi*. Причина этого состоит в том, что тут имеет место классическое бюджетное правоотношение, в рамках которого средства передаются в односторонне-властном порядке с целью обеспечить получателя ресурсами для их дальнейшего использования, которое должно быть лишено какой-либо полезности для получателя. Если рассматривать это правоотношение как правоотношение по фактическому использованию средств

бюджета, то таковым оно будет только при условии банковского исполнения бюджета, в рамках которого каждый распорядитель и получатель бюджетных средств будут иметь собственные расчетные счета в кредитных организациях.

Не реализовались все типы, связанные с отношениями, в рамках которых передаются средства, лишенные для получателя стоимостного признака, но основанными при этом на юридическом равенстве сторон. Диссертант усматривает причину этого в бессмысленности применения метода юридического равенства сторон к нестоимостным отношениям. Если обе стороны отношения не имеют интереса в этом отношении, то тогда они делаются безразличными к методу воздействия на них. Если говорить о предоставлении средств в рамках таких отношений, то при использовании метода равенства у сторон отсутствуют стимулы для заключения соглашения. Поэтому имущественно-нестоимостные отношения подлежат регулированию с помощью метода власти-подчинения, а не юридического равенства сторон.

На основе анализа строится окончательная классификация (в графическом виде представлена на **рис. 1**) и обсуждается ее значение.

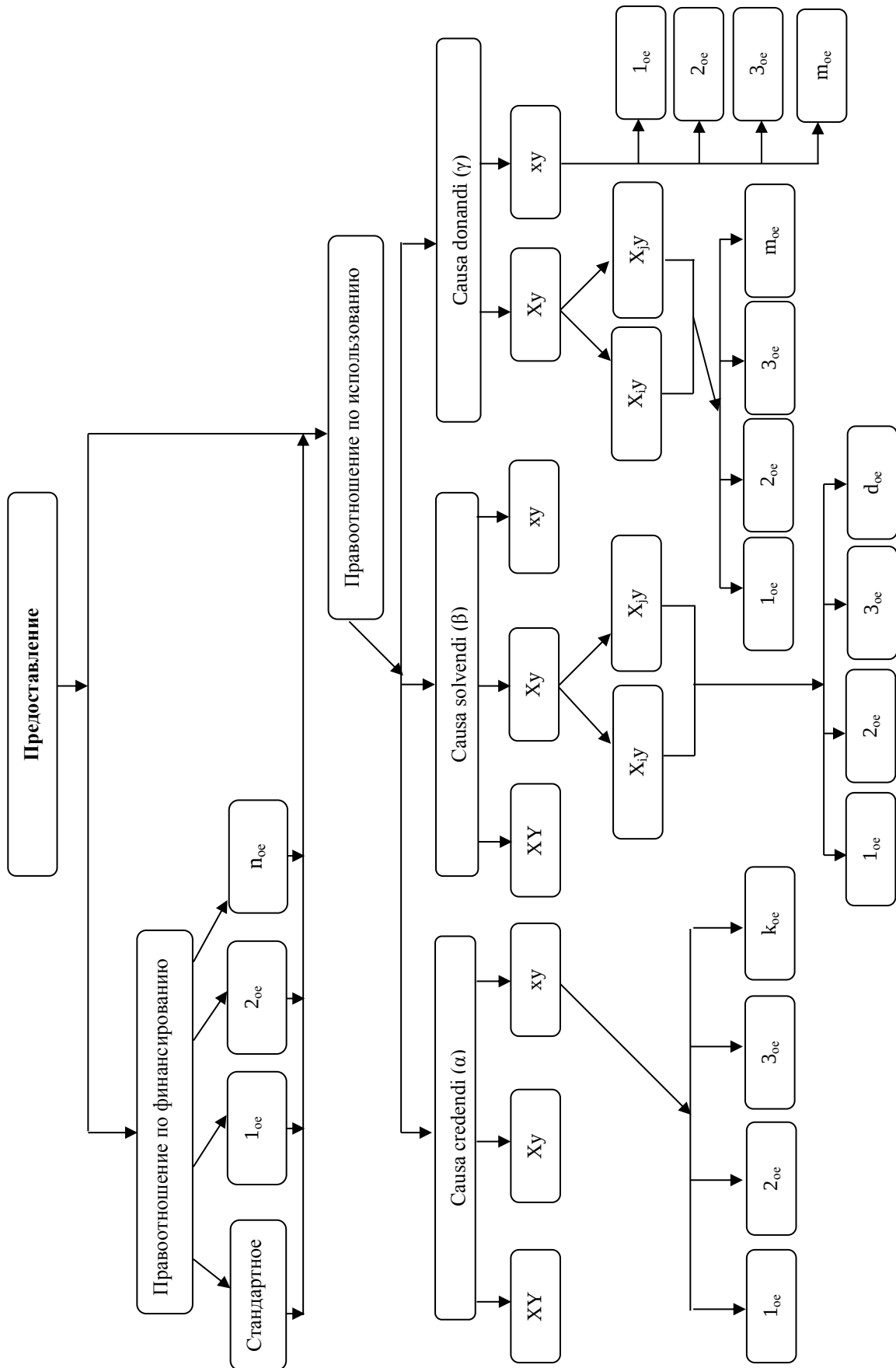


Рис. 1 Классификация форм расходов бюджета

В третьей главе «Расходы бюджета в ряду категорий бюджетного права и конституционные права личности» диссертационного исследования автор анализирует выводы, полученные в первых главах диссертационного исследования, с более общей точки зрения с тем, чтобы обозреть открывающуюся перспективу.

Развитый диссертантом подход к понятию расходов бюджета и форм расходов бюджета значительно расширяет предмет бюджетного права. Диссертант настаивает на том, что объект исследования предопределяет методы его исследования, а не наоборот, в связи с чем если такое явление, как расходы бюджета, требует для раскрытия своей природы исследования правоотношений разной правовой природы, это должно быть сделано. Диссертант аргументирует, что бюджетному праву в этом процессе отводится решающая роль, поскольку специфика участия публично-правовых образований в экономической жизни посредством осуществления выплат из бюджета раскрывается только в рамках бюджетного права, которое опосредует, в частности, отношения по исполнению бюджета.

Автор отмечает, что он сознательно отказался от использования при анализе правовой природы расходов бюджета категории «расходные обязательства», поскольку, во-первых, данная категория отражает сугубо организационный, а не имущественный характер финансовой деятельности публичного субъекта, ведь основным в ней выступает процедурный момент, во-вторых, расходы бюджета выступают при таком подходе исключительно как выплаты, что не адекватно их правовой природе, в-третьих, пользуясь этим понятием невозможно получить никакого знания о конкретных формах расходов бюджета.

Диссертант подчеркивает необходимость при исследовании бюджетно-правовых институтов принимать во внимание их конституционное предназначение. Проводя анализ бюджетно-правовых категорий, оставаясь при этом в русле бюджетного права, везде, где это позволял предмет исследования, диссертант использовал конституционные положения. Это позволило обобщить сделанные при анализе форм расходов бюджета наблюдения и установить

ключевую идею, лежащую в основе всей правовой модели расходования бюджетных средств. Эта идея состоит в том, что все многообразие содержания и форм расходования бюджетных средств предопределено стремлением законодателя максимально обеспечить реализацию субъективных публичных прав граждан и организаций. Диссертант иллюстрирует эту идею на основе полученных им при анализе конкретных форм расходов бюджета результатов.

В четвертой главе «Способы принятия решений о распределении бюджетных средств и обеспечение конституционных прав личности» диссертационного исследования автор доказывает, что надлежащей гарантией полной реализации конституционных прав и свобод граждан выступает не сама по себе целевая направленность расходов бюджета и форм расходов бюджета, выступающих правовыми средствами финансового обеспечения исполнения нормативных правовых актов, а такой порядок принятия закона о бюджете (решения о распределении бюджетных средств), при котором создаются условия для беспрепятственного осуществления прав и свобод человека.

В поисках подобных условий диссертант обсуждает гипотезу о том, что гарантией надлежащего финансирования механизма, обеспечивающего беспрепятственное осуществление прав и свобод человека, служит политическая система общества, в рамках которой народ через представителей участвует в принятии основного решения о распределении бюджетных средств.

Автор на основе предложенных им аргументов, бросающих сомнение на истинность гипотезы, выдвигает задачу опровергнуть эту гипотезу. В этой связи диссертант обсуждает две необходимые поправки к гипотезе. Во-первых, речь должна идти о необходимости поиска гарантий финансового обеспечения прав каждого гражданина, а не всего общества, народа. Во-вторых, речь должна идти только о парламентском представительстве, игнорируя референдум. Диссертант аргументирует, что причиной поправки в последнем случае служит невозможность для участника гипотетического референдума, проводимого по вопросу принятия закона о федеральном бюджете, влиять на содержание

принимаемого решения, тогда как именно возможность влияния на содержание принимаемых решений лежит в основе обсуждаемой гипотезы.

Гипотеза о том, что парламентский способ принятия решения о распределении бюджетных средств приводит к тому, что само распределение осуществляется конституционно обоснованно и эффективно, основывается на том допущении, что депутаты парламента – это представители избирателей, в связи с чем избиратели через своих представителей участвуют в принятии названного решения. В пятой главе **«Представительство и распределение бюджетных средств»** диссертационного исследования автор опровергает эту гипотезу в ее буквальной постановке.

В *параграфе 5.1* обсуждается понятие «народное представительство». Рассматривая различные варианты представленных в литературе определений этого понятия, диссертант отмечает, что они не дают точного представления о рассматриваемом явлении. В целях анализа народного представительства как публично-правового явления диссертант доказывает необходимость ввести в понятие представительства наряду с известными его признаками (обязательность акта делегации полномочий и перенос правовых последствий действий представителя на представляемого) еще один – указание на конкретные цели, которых желает достичь представляемый с помощью представителя и к воплощению которых стремиться представитель. Предлагаемая логическая структура понятия представительства используется диссертантом в целях проверки выдвинутой гипотезы.

В *параграфе 5.2* рассматривается внешний эффект представительства. Строгий юридический смысл представительства предполагает, что поскольку депутаты являются народными представителями, принятые ими законы должны распространяться только на представляемых. Диссертант доказывает, что в отношении народного представительства это условие не соблюдается.

В *параграфе 5.3* рассматривается формальная сторона акта делегации. Диссертант отмечает, что по общему правилу представительством можно

назвать только такое отношение, когда представляемый явно указывает на желаемого представителя. В целях выяснения того, является ли избрание депутатов парламента актом наделения полномочиями представителя, диссертант анализирует этот процесс дифференцированно в отношении двух наиболее распространенных избирательных систем – пропорциональной (подпараграф первый) и мажоритарной (подпараграф 2).

Диссертант доказывает, что при пропорциональной избирательной системе представительства с юридической точки зрения не существует вообще, при мажоритарной избирательной системе говорить о представительстве (исключительно с точки зрения наделения полномочиями) юридически возможно, однако избранные таким образом представители не могут рассматриваться как представители всех избирателей. В любом случае подобное делегирование полномочий не дает гарантий того, что при парламентском способе принятия решения о распределении бюджетных средств распределение осуществляется конституционно обоснованно и эффективно.

В *параграфе 5.4* рассматривается содержательная сторона акта делегации. Диссертант отмечает, что народное представительство с содержательной стороны характеризуется с точки зрения того, как осуществляется выявление интересов избирателей и как эти интересы реализуются в парламенте.

В подпараграфе первом диссертант анализирует формирование и выражение интересов избирателей. Диссертант доказывает, что ни при мажоритарной, ни при пропорциональной избирательной системе невозможны юридические гарантии свободной передачи избирателями своих требований кандидатам, политическим партиям и учет их последними в своей деятельности.

В подпараграфе втором диссертант анализирует идею общего (публичного) интереса, на которой основывается концепция народного представительства (в том виде, в каком она принимается большинством ученых), предполагающая, что депутаты сами знают, что нужно их избирателям, в связи с чем будут действовать в парламенте так же, как если бы вместо них в парламенте

находился сам конкретный (или обобщенный) избиратель. Диссертант доказывает, что такое допущение ни на чем не основывается.

Автор аргументирует, что апелляция в этом случае к публичному интересу не носит научного характера, так как понятие «публичный интерес» не верифицируемо. Для того чтобы говорить о публичном интересе или об интересе всего народа, следует указать такой интерес, который бы разделялся всеми в государстве, но при этом не сводился бы к одному конкретному лицу. Автор приводит доказательство невозможности существования подобных примеров.

В подпараграфе третьем диссертант анализирует реализацию представителем интересов избирателей. Диссертант доказывает, что депутаты юридически не связаны своими обещаниями, данными ими своим избирателям; выход депутатов за пределы данных избирателям обещаний при принятии закона не может повлечь признания его в будущем недействующим.

В *параграфе 5.5* диссертант доказывает, что идея «ответственности» депутата с юридической точки зрения представляется несостоятельной.

В подпараграфе первом диссертант анализирует такую гипотетическую санкцию как неизбрание народного представителя на новый срок. Диссертант доказывает, что избрание депутата на новый срок является процессом юридически независимым от предыдущей деятельности депутата на этом посту, в связи с чем неизбрание на новый срок не является мерой ответственности.

В подпараграфе втором диссертант анализирует институт отзыва народного представителя. Диссертант аргументирует, что для проведения идеи императивного мандата в жизнь необходимо установление процедуры, предусматривающей решение вопросов о том, кем и в каком порядке будет выдвигаться обвинение против депутата, каковы условия, при которых это обвинение может быть выдвинуто, каким образом это обвинение должно быть аргументировано. В работе доказывается, что построение юридически корректного механизма, позволяющего установить условия, которые должны наличествовать до процедуры голосования об отзыве депутата, невозможно.

В *параграфе 5.6* диссертант подытоживает итоги рассмотрения выставленной гипотезы: депутат не может рассматриваться как представитель избирателей в юридическом смысле этого слова, поскольку ни один элемент представительства здесь не имеет места. Соответственно, гипотеза о том, что осуществление конституционных прав избирателей защищено от нефинансирования или от ненадлежащего финансирования механизмом «народного представительства», неверна.

В **шестой главе «Основание и пределы наделения парламента правом распределения бюджетных средств»** диссертационного исследования автор рассматривает вопрос, почему решение о распределении бюджетных средств в масштабах государства принимается законодательным органом – парламентом, члены которого избираются населением?

В *параграфе 6.1* рассматривается такое основание наделения парламента правом вотировать бюджет как налогообложение, сводящееся к тому, что поскольку государственный бюджет в большей части формируется из налогов, уплаченных населением, именно население и вправе решать, как эти средства расходовать. Диссертант опровергает эту точку зрения, доказывая, в частности, что, во-первых, понятия «налогоплательщик» и «избиратель» не совпадают, во-вторых, вес голосов избирателей признается равным независимо от уплаты ими налогов (сумм налогов), в-третьих, доходы бюджета состоят не только (и не столько) из налоговых поступлений, уплачиваемых населением, но и из других доходов.

В *параграфе 6.2* рассматривается объяснение права законодательной власти принимать закон о бюджете, основывающееся на принципе разделения властей. Это объяснение основывается на том, что посредством вотирования закона о бюджете законодательная власть контролирует исполнительную власть, не давая ей возможности узурпировать всю полноту власти.

Необходимость в таком контроле вызвана тем, что, во-первых, исполнительная власть либо совершенно не контролируется посредством

выборов избирателями, либо контролируется совсем незначительно по сравнению с властью законодательной (правомерность этого тезиса разбирается в подпараграфе первом), во-вторых, наделение исполнительной власти правом принятия бюджета привело бы к тому, что фактически налоговая нагрузка через определение объема подлежащих ежегодно зачислению в бюджет налогов стала бы устанавливаться именно исполнительной властью, (правомерность этого тезиса разбирается в подпараграфе втором), в-третьих, если бы исполнительная власть сама устанавливала, сколько бюджетных средств следует ежегодно направлять на исполнение законов, принимаемых парламентом, то в этом случае она смогла бы сделать эти законы бессмысленными, просто лишив их финансирования (правомерность этого тезиса разбирается в подпараграфе третьем).

Разбирая вопрос о контроле избирателями бюджетной деятельности, диссертант доказывает, что законодательная власть не имеет в этом отношении никаких преимуществ перед властью исполнительной.

Анализируя вопрос о контроле за формированием доходной части закона о бюджете, диссертант отмечает, что подобный аргумент в пользу принятия решения о бюджете законодательным органом в форме закона лишен смысла, поскольку, во-первых, закон о бюджете не налагает на избирателей каких-либо фискальных обязанностей – этот вопрос является предметом регулирования законодательства о налогах и сборах, а во-вторых, в настоящее время законодательный орган не может рассматриваться как отражающий интересы субъектов федерации при принятии решений на федеральном уровне.

Рассматривая такой аргумент в пользу наделения парламента правом вотировать бюджет как необходимость контроля за формированием расходной части закона о бюджете, диссертант отмечает, что кто бы не принимал решение о бюджете – парламент или правительство, он не полностью свободен при принятии решения. Большинство обязанностей, лежащих на государстве и требующих для своего исполнения финансирования из бюджета, вне зависимости от того, найдет оно или нет отражение в решении о бюджете,

является юридически действительным, в связи с чем требует своей реализации, в которой государство не может отказать, так как иначе корреспондирующие этим обязанностям права будут реализованы заинтересованными лицами через суд, а исполнение судебных актов должно осуществляться независимо ни от чего.

В *параграфе 6.3* рассматривается вопрос о том, может ли общество в лице депутатов осуществить распределение бюджетных средств конституционно обоснованно?

Диссертант на основе теории К.Эрроу опровергает это воззрение, обосновывая тезис о том, что коллективный способ принятия решений не может гарантировать, что принятое подобным образом решение будет эффективным. При этом автор дает правовую интерпретацию теоремы Эрроу о невозможности, дополнительно показывая, почему с правовой точки зрения нельзя ослабить ни одно из условий этой теоремы.

В *параграфе 6.4* диссертант суммирует полученные результаты: оба соображения (только обществу, представленному в управлении государством соответствующим образом, принадлежит право распределять средства бюджета; только общество сможет осуществить распределение средств конституционно обоснованно), положенные в основу гипотезы о том, что парламентский способ принятия решения о распределении бюджетных средств приводит к конституционно обоснованному распределению бюджетных средств, неверны.

В **седьмой главе «Гарантии конституционно-обоснованного распределения бюджетных средств»** диссертационного исследования автор возвращается к поиску иных механизмов защиты конституционных прав и свобод граждан от конституционно необоснованного и неэффективного распределения бюджетных средств.

В *параграфе 7.1* обсуждаются требования к принятию решений, способствующих конституционно обоснованному распределению бюджетных средств. Диссертант доказывает, что модели принятия решения о распределении бюджетных исполнительной или законодательной властью обладают общим

недостатком – невозможностью учета индивидуальных предпочтений, под которыми автор понимает способность каждого, кому принадлежат конституционные права и свободы, определять, насколько они финансово обеспечены государством с тем, чтобы быть осуществимыми.

Правовое признание индивидуальных предпочтений обеспечивается наличием у личности субъективных публичных прав, в первую очередь на услуги государства, в содержание которых, в частности, входит возможность для этой личности указывать государству на то, что осуществляемое государством исполнение лежащей на нем обязанности по созданию режима беспрепятственного осуществления конституционных прав нарушает ее субъективные публичные права либо создает препятствия к их осуществлению, и требовать их устранения. Из этого вытекает необходимость признания за личностью возможности самостоятельно оценивать, насколько обеспечены ее права, может ли она их реализовывать в необходимом ей объеме и требовать или нет от государства выполнения лежащей на нем обязанности в конкретном случае нарушения субъективных публичных прав.

В диссертации подчеркивается, что у лиц нет права указывать государству ни на конкретный способ исполнения лежащей на нем обязанности по созданию режима беспрепятственного осуществления закрепленных в Конституции прав, ни на конкретный объем исполнения этой обязанности, а потому речь может идти лишь о проверке действий органов государственной власти на предмет того, действительно ли в результате таких действий конкретные права конкретного человека оказались нарушенными вследствие невозможности их нормального осуществления. В связи с этим единственным способом выражения индивидуальных предпочтений выступает обращение в суд, что и составляет предмет анализа в *параграфе 7.2*.

Предоставление подобного права суду позволит обеспечить проведение в жизнь требований, которые должны предъявляться к лицам, желающим принимать решения о бюджете, а именно: необходимость учета индивидуальных предпочтений, профессионализм в принятии решений, контроль за

принимаемыми решениями со стороны заинтересованных лиц. Именно суд, предварительно осуществив проверку заявленного к выставлению государству указания личности на необходимость учета ее прав при осуществлении бюджетной деятельности, вправе указать государству на необходимость восстановления прав личности.

Личность, будучи взыскателем по такому судебному решению, через исполнение судебного постановления становится своеобразным выгодоприобретателем, лицом, в интересах которого разворачивается содержание всей системы конкретных бюджетных правоотношений, охватываемых понятием «расход бюджета», и которое вправе контролировать с помощью суда этот процесс, добиваясь максимально полного осуществления своего интереса.

В **заключении** подводятся итоги исследования, дается общая характеристика концепции, к которой пришел диссертант в ходе исследования, выявляются ее предпосылки, взаимосвязи составляющей ее частей и перспективы, которые она открывает.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

I. Монографии

1. *Ильин А.В.* Принятие решений о распределении бюджетных средств. Москва: Статут, 2015. 104 с. (6,5 п.л.).
2. *Ильин А.В.* Правовые основы расходов бюджета. Москва: Статут, 2014. 144 с. (9 п.л.).
3. *Ильин А.В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. Москва – Берлин: Инфотропик-Медиа, 2011. 208 с. (12 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в научных журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации

1. *Ильин А.В.* Парламент и эффективное распределение бюджетных средств // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 4. – С. 40–46 (0,6 п.л.).
2. *Ильин А.В.* Налогообложение и закон о бюджете // Финансовое право. – 2016. – № 4. – С. 40–42 (0,4 п.л.).
3. *Ильин А.В.* Правовая природа расходов бюджета // Государство и право. – 2016. – № 4. – С. 106–109 (0,5 п.л.).
4. *Ильин А.В.* Влияние правовой природы требований, возникающих в рамках финансово-правовых споров, на определение судебной подведомственности // Хозяйство и право. – 2016. – № 4. – С. 96–103 (0,6 п.л.).
5. *Ильин А.В.* Принцип разделения властей и право парламента вотиловать бюджет // Вопросы правоведения. – 2016. – № 1. – С. 254–266 (0,6 п.л.).
6. *Ильин А.В.* Личность, права на услуги государства и расходы бюджета // Закон. – 2015. – № 11. – С. 142–147 (0,5 п.л.).

7. *Ильин А.В.* Правовая природа дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности // Российский юридический журнал. – 2015. – № 5. – С. 156–161 (0,5 п.л.).
8. *Ильин А.В.* Государственные учреждения и производство публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 10. – С. 50–54 (0,5 п.л.).
9. *Ильин А.В.* Ожидания как фактор инвестиционной деятельности и предоставление субсидий публично-правовым образованиям // Хозяйство и право. – 2015. – № 8. – С. 112–119 (0,5 п.л.).
10. *Ильин А.В.* Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 6. – С. 29–33 (0,4 п.л.).
11. *Ильин А.В.* Правовая классификация форм расходов бюджета // Современное право. – 2015. – № 4. – С. 82–87 (0,5 п.л.).
12. *Ильин А.В.* Финансирование судов и самостоятельность судебной власти // Реформы и право. – 2015. – № 2. – С. 3–7 (0,7 п.л.).
13. *Ильин А.В.* О возможности удовлетворения потребностей публично-правового образования в товарах, работах или услугах в публично-правовом порядке // Хозяйство и право. – 2015. – № 3. – С. 27–33 (0,4 п.л.).
14. *Ильин А.В.* К понятию прав на услуги государства // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. – № 1. – С. 85–91 (0,5 п.л.).
15. *Ильин А.В.* О способах защиты прав бюджетных учреждений при применении к ним санкций за нецелевое использование бюджетных средств // Закон. – 2008. – № 9. – С. 139–149 (1 п.л.).