Ильин Антон Валерьевич. Расходы бюджета в конституционном государстве: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.04 / Ильин Антон Валерьевич;[Место защиты: Санкт-Петербургский государственный университет], 2016.- 358 с.

**Введение к работе**

**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 Монтескье, Джеймс Мэдисон, Алексис де Токвиль, Жан-Жак Руссо, Иозеф 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 предопределяют 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,

природы .

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)

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

экономистов, среди которых Кенетт 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 Моргенштерн (Oskar 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 починяться единственной цели - созданию механизма реализации конституционных прав, при котором права и свободы каждой личности получили бы свое максимально полное осуществление;

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

у) 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 (N0), то во втором правоотношении - лицо, наделенное правом принимать обязательства за счет бюджета, и его контрагента (х) 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 (Х0), либо место обозначенного выше контрагента (х).

**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;

р) 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;

у) 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.

р). 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.

у). 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.

8). 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 (п). 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 (к). 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 (ш).

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 (х). 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 **(Xiy)** и двустороннеобязывающие отношения (**Xjy**)).

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

**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

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

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

у) 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

а) 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;

Р) 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