

Правовые последствия отсутствия должного финансового обеспечения исполнения отдельных расходных обязательств публично-правовых образований

Научный руководитель – Рябова Елена Валерьевна

Андреева Татьяна Александровна

Студент (магистр)

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,

Москва, Россия

E-mail: taataa@bk.ru

Рассмотрение вопроса о правовых последствиях отсутствия должного финансового обеспечения исполнения отдельных расходных обязательств публично-правовых образований (далее - ППО), необходимо начать с определения понятий, рассмотрения норм действующего законодательства и судебной практики.

Для начала ответим на вопрос что такое расходные обязательства?

Расходные обязательства - это обязательства обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности ППО (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному ППО, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета [1].

Функции и задачи государства лежат в основе возникновения расходных обязательств ППО, в связи с чем, в целях их исполнения формируется соответствующий бюджет.

Расходные обязательства, которые предусматриваются бюджетом на соответствующий финансовый год, становятся бюджетными обязательствами, которые имеют конкретный срок своего исполнения[4].

В соответствии с бюджетным законодательством, Правительство РФ вправе вносить в Государственную Думу РФ проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

В этой связи, крайне сложным для государства является вопрос изменения сроков вступления в силу или приостановления действия уже вступивших в силу федеральных законов. Следует отметить, что данная мера является крайней, но вынужденной, так как неизбежно затрагивает частные интересы и права граждан.

Как мы уже выяснили, право приостановления действия определенного перечня расходных обязательств закреплено на законодательном уровне, но вот критерии построения иерархии расходных обязательств от самых приоритетных к менее значимым, законодателем не установлены. Соответственно, на сегодняшний день гарантия прав и законных интересов граждан может быть нарушена в виду того, что никто не может гарантировать отсутствие в законах социального характера перечня расходных обязательств, которые могут быть не обеспечены источниками финансирования.

Значимым прецедентом в судебной практике РФ, по вопросу приостановления действий расходных обязательств, является дело гражданина А. В. Жмаковского.

В 2004 г. Конституционным Судом РФ было вынесено Постановление от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета

Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского»[2].

В указанном Постановлении Конституционный Суд РФ исследовал правовую природу федерального закона о федеральном бюджете, указав на то, что федеральный закон о федеральном бюджете является законом «особого рода» и не может содержать в себе нормативные установления, кроме тех, которые непосредственно касаются доходов и расходов бюджета. Конституционный Суд пришел к выводу о неправомерности изменения правового статуса граждан, сводящегося к их правам и обязанностям, законом о бюджете.

Согласно ст. 6 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) расходные обязательства Российской Федерации представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному ППО, субъекту международного права средства из федерального бюджета[1].

БК РФ содержит термин **«бюджетные обязательства»**, которые представляют собой расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году. Все расходные обязательства, имеющие срок исполнения финансовый год, должны трансформироваться в бюджетные обязательства. Тогда как, в случае приостановления действий отдельных положений федеральных законов такой трансформации не происходит, расходные обязательства, не получают статуса бюджетных обязательств.

Расходные обязательства можно выделить в две формы:

- **«публичные обязательства Российской Федерации»**, т.е. обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации)[1];

- **«публичные нормативные обязательства Российской Федерации»**, т.е. публичные обязательства Российской Федерации перед физическими лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим федеральным законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях[1].

Таким образом, расходные обязательства РФ затрагивающие права и законные интересы граждан могут быть выражены в форме публичных обязательств или публичных нормативных обязательств.

Как следует из ст. 59 (ч. 1 и 2), 71 (п. «в», «е», «з»), 37 (ч. 3), 40 и 55 (ч. 3) Конституции РФ, Федеральный законодатель может, вносить изменения в ранее установленные правила, касающиеся условий возникновения и порядка реализации прав и свобод граждан (в том числе посредством временного регулирования), в частности в связи с недостаточностью бюджетных средств, выделяемых на их обеспечение[3].

При этом Конституционный Суд РФ указал, что при внесении подобных изменений должны соблюдаться предписания ст. 1, 2, 6 (ч. 2), 7, 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 18, 19 и 55 (ч. 1) Конституции РФ, из которых следует, что в Российской Федерации как правовом и социальном государстве осуществление прав и свобод человека и гражданина, социальных прав, основано на принципах справедливости и равенства, а также требованиях о том, что в стране

не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55), ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55)[2].

На основании вышеизложенного, в совокупности и взаимосвязи рассмотренных положений статей Бюджетного кодекса, Конституции РФ, правовой позиции Конституционного суда РФ, норма п. 6 ст. 192 БК РФ не идет вразрез с положениями Конституции РФ.

Правительство РФ при выборе перечня наиболее приоритетных расходных обязательств несомненно руководствуется:

- Конституцией РФ, в которой закрепляются конституционные права и свободы граждан, а человек и его права и свободы объявляются высшей ценностью;
- Правовой позицией Конституционного Суда РФ, согласно которой изменение законодателем ранее установленных правил не должно нарушать принцип доверия граждан к закону и действиям государства, в том числе в части сохранения стабильности правового регулирования законодательной политики в социальной сфере.

Источники и литература

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 29.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс» /(дата обращения 25.02.2022).
- 2) Постановления Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // Справочная правовая система «Консультант плюс» /(дата обращения 25.02.2022).
- 3) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, N 31 // Справочная правовая система «Консультант плюс» /(дата обращения 25.02.2022).
- 4) Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016.