

Предуведомление и благодарности

Автор пользуется случаем выразить благодарность Наталье Александровне Шевелевой за ценные замечания и внимание к данной работе и Михаилу Михайловичу Харитонову за многолетние искрометные дискуссии по широкому кругу вопросов конституционного права, нашедшие свое частичное отражение в этой книге. В то же время автор полагает необходимым указать, что все содержащиеся в работе мнения, суждения и оценки принадлежат исключительно автору и не могут рассматриваться как позиция кого-либо другого, в том числе и организаций, в которых автор работал или работает.

*Моему дорогому дедушке
Николаю Александровичу Сашину
к его девяностопятилетию*

I. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

§ 1. Введение в проблему

Распределение бюджетных средств представляет собой наиболее важный аспект осуществления власти в любом государстве.

Принятие на государственном уровне нормативных или ненормативных правовых актов, определяющих правила поведения конкретных индивидуумов, групп людей или неопределенного круга лиц, и реализация этих нормативных или ненормативных правовых актов органами государственной власти, должностными лицами являются относительно независимыми процессами, подчиняющимися своим собственным законам, протекающими не одновременно и подчас осуществляемыми различными лицами.

Реализация любых принятых решений в подавляющем большинстве случаев требует финансирования. Это совершенно ясно тогда, когда существо принятого решения состоит в передаче кому-либо бюджетных средств или каких-либо других материальных благ за счет бюджета. Однако и в тех случаях, когда принятый органом государственной власти или должностным лицом нормативный или ненормативный правовой акт своим предметом не имеет имущественное предоставление, для своей реализации органами государственной власти, должностными лицами такой нормативный или ненормативный правовой акт должен предполагать существование какой-либо инфраструктуры (наличие компетентных государственных служащих, которые непосредственно будут обеспечивать исполнение принятого нормативного или ненормативного правового акта, наличие необходимых для выполнения нормативного или ненормативного правового акта материальных ресурсов (пригодные для работы помещения, обеспечение государственных служащих расходными материалами) и т.п.), а это требует либо ее создания, что само по себе нуждается в финансировании, либо, если она имеется, поддержания ее в состоянии, пригодном для выполнения новых задач,

что предполагает увеличение ее финансирования. Подчеркнем, что даже в тех редких случаях, когда система оказания государственных услуг хорошо организована и обладает в каком-либо конкретном секторе значительным ресурсным резервом в отношении возможности увеличения объема предоставляемых услуг, то и тогда повышение нагрузки на существующую инфраструктуру потребует увеличения ее финансирования, однако не в данный момент (не напрямую), а позднее (опосредованно). Так, рост нагрузки на инфраструктуру влечет ускорение износа основных фондов, что повышает амортизационные отчисления, а также приводит к увеличению объема выполняемой государственными служащими работы, что может повлечь ухудшение состояния их здоровья и увеличение случаев невозможности выполнять работу служащими в связи с временной нетрудоспособностью (и необходимость увеличения числа государственных служащих), понижение качества выполняемой работы (и необходимость введения дополнительного контроля), создание дополнительных стимулов к несению службы (и необходимость увеличения премиального фонда), текучесть кадров и т.п., что впоследствии оборачивается дополнительными затратами.

Коль скоро исполнение нормативного или ненормативного правового акта зависит от его (исполнения) финансирования, то компетентный орган государственной власти, принимая решение о распределении бюджетных средств посредством определения направления и объема их расходования, фактически устанавливает пределы действия этого нормативного или ненормативного правового акта, тем самым создавая условия для реализации или препятствия к таковой субъективных прав граждан, основывающихся на принятом нормативном или ненормативном правовом акте. В то же время объективное разграничение вопроса о принятии нормативных или ненормативных правовых актов, служащих основанием для возникновения каких-либо прав, и вопроса о финансировании приводит к возможности появления таких ситуаций, при которых исполнение принятых нормативных или ненормативных правовых актов не финансируется или же средства на создание условий для реализации прав граждан выделяются без принятия какого-либо нормативного или ненормативного правового акта органом государственной власти или должностным лицом, учреждающим эти права.

Между тем закрепление в Конституции целого ряда конституционных прав возлагает на государство обязанность по созданию режима беспрепятственного осуществления таких конституционных прав. В работе «Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения

бюджетных средств»¹ нами был сформулирован и доказан тезис о том, что в случае невозможности для гражданина реализовать предоставленное ему Конституцией, нормативным или ненормативным правовым актом какое-либо субъективное публичное право суды вправе обязать орган государственной власти или должностное лицо устранить в полном объеме допущенное посредством нефинансирования или недофинансирования соответствующих институтов нарушение конституционных прав граждан. Легко видеть, что лицом, принимающим решение о наличии у заявителя какого-либо субъективного публичного права и об обязанности органа государственной власти устранить допущенное нарушение, в данном случае выступает суд, а инициатором этого процесса — сам гражданин.

Подобный правовой способ бюджетного обеспечения конституционных прав применяется тогда, когда речь уже идет о нарушении конституционных прав граждан вследствие нефинансирования исполнения принятых нормативных или ненормативных правовых актов. Естественно, что желательным было бы наличие таких правовых средств, которые позволили бы обеспечить реализацию конституционных прав граждан посредством надлежащего финансирования принятых ранее нормативных или ненормативных правовых актов, тем самым не допуская возникновения вышеназванного конфликта. В работе «Правовые основы расходов бюджета»² нами был сформулирован и доказан тезис о том, что многообразие содержания и форм расходования бюджетных средств предопределено стремлением законодателя максимально обеспечить реализацию субъективных публичных прав граждан и организаций, а сами правовые формы расходов бюджета в той или иной мере конструируются законодателем в зависимости от экономического способа бюджетного обеспечения конституционных прав. Тем самым расходы бюджета и формы расходов бюджета выступают правовыми средствами финансового обеспечения исполнения Конституции, принятых нормативных или ненормативных правовых актов, наделяющих граждан какими-либо правами.

Однако самого по себе наличия названных правовых средств 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 соответ-

¹ См.: *Ильин А.В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.: Берлин: Инфотропик Медиа, 2011.

² См.: *Ильин А.В.* Правовые основы расходов бюджета. М.: Статут, 2014.

ствующих расходов бюджета. Однако такие решения в обязательном порядке должны основываться в итоге на положениях закона о бюджете, который обеспечивает финансовое исполнение лежащих на соответствующем публично-правовом образовании обязанностей. Закон о бюджете служит необходимым условием реализации для всех нормативных и ненормативных правовых актов, предусматривающих какие-либо обязанности по предоставлению бюджетных средств. Вследствие этого должны существовать правовые гарантии того, что в конечном счете подготовленный и принятый закон о бюджете (решение о распределении бюджетных средств) содержательно надлежащим образом обеспечивает реализацию конституционных прав и свобод граждан.

§ 2. Формулирование рабочей гипотезы

Часто приходится слышать, что гарантий надлежащего финансирования механизма, обеспечивающего бесперебойное осуществление прав и свобод человека, служит политическая система общества. В обоснование этого расхожего мнения, которое, как правило, ничем не аргументируется, можно предложить следующую гипотезу. Закон о бюджете принимается народными представителями, избранными гражданами. Тем самым народ при принятии основного решения о распределении бюджетных средств оказывается представленным в законодательном органе власти, что вследствие происходящей в нем политической борьбы приведет к тому, что решение о распределении средств будет принято с согласия большинства представителей граждан (и тем самым большинства народа), а это может быть признано достаточной гарантией того, что закон о бюджете будет обеспечивать возможность реализации конституционных прав и свобод граждан. Легко видеть, что существо подобной аргументации состоит в том, что политическая система содержит в себе такое условие надлежащего, т.е. обеспечивающего бесперебойное функционирование механизма, предоставляющего каждому возможность реализации его конституционных прав и свобод при данных обстоятельствах распределения, как возможность народа самому принимать решения о расходовании средств бюджета. Это условие автоматически обеспечит принятие решений, учитывающих на основе компромисса в масштабах всего общества интересы всех граждан, что сделает невозможным принятие закона о бюджете, не обеспечивающего или затрудняющего реализацию конституционных прав.

Мы полагаем, что данная точка зрения ошибочна. Политическая система к подобному не способна, прежде всего потому, что не содержит в себе и не создает юридически строгих гарантий того, что исходом политической борьбы в парламенте станет принятие решения, обеспечивающего осуществление прав конкретного гражданина. Иначе говоря, принятие закона о бюджете парламентом не создает уверенности в том, что парламентским путем не будет принято такое решение о бюджете, вследствие которого конституционные права и свободы гражданина станут финансово не обеспечены. В данной работе мы приведем аргументы в обоснование этого утверждения.

Прежде требуется сделать несколько важных замечаний.

Во-первых, почему речь идет о необходимости поиска гарантий финансового обеспечения прав каждого гражданина, а не всего общества, народа? В ст. 2 Конституции РФ указывается на то, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а также на то, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Идет здесь речь о конкретном человеке или же указывается на собирательный образ, проявляющийся как в общем, как в особенном, так и в единичном? Если мы обратимся к анализу статей гл. 2 Конституции РФ, раскрывающей нам, о каких правах и свободах человека и гражданина в ней говорится, то мы увидим, что эти права в зависимости от их природы принадлежат «каждому» (см., например, ч. 1 ст. 39, ч. 1 ст. 41, ч. 3 ст. 43, а также ст. 57) или гражданину (см., например, ч. 2 ст. 32, а также ч. 1 ст. 59, ст. 60). Таким образом, речь идет о правах, принадлежащих отдельным лицам. Поэтому конкретный человек, а не народ или общество служит мерой механизма финансового обеспечения прав и свобод. Эту идею мы будем развивать на протяжении всей работы, поэтому ограничимся здесь пока только этим кратким пояснением.

Во-вторых, почему речь идет только о парламентском представительстве как о способе защиты прав гражданина от принятия ненадлежащих решений о распределении бюджетных средств и игнорируется такая форма непосредственного выражения власти народа, как референдум? Наш ответ состоит в том, что гипотетическое принятие или изменение федерального закона о федеральном бюджете на референдуме вообще не может служить какой-либо гарантией надлежащего финансового обеспечения прав и свобод человека.

Дело в том, что возможности участников референдума как-либо повлиять на содержание выносимого проекта федерального закона о бюджете равны нулю. Участники референдума могут лишь проголосовать за

или против разработанного кем-то проекта или же выбрать из предложенных им альтернативных версий проекта. Никаких поправок к этому проекту (проектам) участники референдума не только вносить, но и предлагать не могут. Участники референдума фактически лишены и возможности разработать свой собственный проект федерального закона о федеральном бюджете и представить его на референдум как альтернативу, поскольку для этого необходимо владеть весьма специфической информацией, значительная часть которой секретна, а они такой информацией не обладают. Такие ограничения обусловлены необходимостью принятия самосогласованного закона о бюджете, отвечающего требованию увеличения благосостояния общества, в разумные сроки. Совершенно очевидно, что если разрешить каждому из огромной массы участников референдума вносить в проект поправки, то получить согласованный текст такого трудного по своей структуре и содержанию документа, в котором все показатели взаимосвязаны, невозможно. Кроме того, закон о государственном бюджете должен стать основой финансового обеспечения прав и свобод граждан — именно поэтому он и должен быть самосогласован, ведь иначе какие-то области общественной жизни, а значит, и права гражданина в этой сфере окажутся данным законом не охвачены или охвачены в недостаточной степени, что приведет к нарушению этих прав. Следует особо подчеркнуть, что даже парламенты современных государств при принятии закона о государственном бюджете фактически вынуждены ограничиться обсуждением проекта, предложенного исполнительной властью, внося поправки, которые влекут изменение текста проекта, осуществляемого опять же исполнительной властью, а если и разрабатывают свой собственный проект бюджета, то либо основываются на информации, предоставленной исполнительной властью, либо исходят из методических разработок получения и анализа данных, используемых исполнительной властью. Этот процесс носит объективный характер и объясняется сложностью экономического планирования государственных доходов и расходов.

Именно невозможность для участника референдума, проводимого по вопросу принятия закона о федеральном бюджете, влиять на содержание принимаемого решения и является причиной, по которой мы не признаем референдум как способ принятия решений гарантией, способной дать надлежащее с финансовой точки зрения функционирование государственного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Легко заметить, что именно критерий возможности влиять на содержание принимаемых решений лежит в основе обсуждаемой в настоящей работе гипотезы о том, что сама по себе политическая

система обеспечивает надлежащее (с обозначенной выше точки зрения) распределение бюджетных средств. Действительно, поскольку, с точки зрения обсуждаемой гипотезы, граждане через своих представителей в парламенте могут влиять на содержание принимаемого закона о бюджете, постольку принимаемый подобным образом закон о бюджете учитывает в той или иной мере их интересы, так как принят с их косвенного согласия, в связи с чем у граждан отсутствуют какие-либо основания утверждать, что такой закон о бюджете не обеспечивает им возможность реализации конституционных прав и свобод. Референдум названных гарантий не предоставляет, поэтому даже с точки зрения рассматриваемой гипотезы анализ такого способа принятия решений о распределении в масштабах всей страны бюджетных средств, как референдум, осуществляемый с целью отыскания способов защиты прав каждого при принятии решения о расходовании бюджетных средств, будет бесполезен.

Напротив, подобный анализ парламентского способа принятия решения о распределении бюджетных средств представляет интерес. Поэтому в настоящей работе мы подвергнем критическому рассмотрению сформулированную ранее гипотезу с целью выяснения, насколько порядок принятия федерального закона о федеральном бюджете законодательным органом власти адекватен положению ст. 18 Конституции РФ, требующей, в частности, чтобы деятельность законодательной власти, состоящая в том числе в принятии закона о бюджете, определялась правами и свободами человека и гражданина. Мы ограничиваемся анализом принятия только федерального закона о федеральном бюджете, поскольку полагаем, что этого будет достаточно для решения поставленной задачи, а результаты, полученные в ходе исследования, могут быть распространены и на остальные относящиеся к нашей теме случаи принятия в законодательном порядке решений о распределении бюджетных средств. В частности, нас будет интересовать вопрос о том, насколько порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о бюджете обеспечивает конституционно обоснованное и эффективное распределение бюджетных средств, которое, как мы надеемся показать в работе, само по себе является достаточной гарантией обеспечения конституционных прав граждан. Говоря о конституционно обоснованном и эффективном распределении бюджетных средств, мы имеем в виду создание и поддержание государством в работоспособном виде механизма реализации конституционных прав, при котором права и свободы граждан получили бы свое максимально полное осуществление.

II. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Вводные замечания

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 решения¹. Однако это допущение ни на чем не основано, а представляет собой неплодотворную с научной точки зрения юридическую фикцию. В данном разделе работы мы приведем в подтверждение этого довода свои аргументы.

Начнем с того, что как с логической, так и с юридической точки зрения представительством называют совершение лицом правомерных действий от имени другого лица (представляемого) в пределах полномочия, порождающее юридические последствия непосредственно для представляемого; представителем же является лицо, которое может своими дозволенными действиями от имени другого лица (представляемого) непосредственно порождать для него юридические последствия². Внешняя сторона представительства характеризуется тем, что для всех третьих лиц действия представителя признаются действиями самого представляемого, в связи с чем все права и обязанности, приобретаемые действиями представителя, возникают непосредственно у представляемого. Вну-

¹ В частности, Ренэ Штурм (*Rene Stourm*) вопрошает: «Почему народу через посредство его представителей принадлежит право одобрения государственных доходов и расходов?», сам же отвечает: «Единственно потому, что верховная власть ныне принадлежит народу, этот последний приобрел и власть одобрения государственных доходов и расходов» и далее провозглашает: «Каждый член общества обладает бюджетным правом в соответствии с уделенной ему частью суверенитета» (*Штурм Р. Бюджет*. СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. С. 5–7).

² См.: *Рябенцев В.А.* Представительство в советском гражданском праве // Представительство и сделки в современном гражданском праве. М.: Статут, 2006. С. 149.

тренняя сторона представительства охватывает процедуру делегирования полномочий, включая не только собственно наделение полномочиями, но и, как правило, но не обязательно, указание на те цели, которых представляемый надеется достигнуть с помощью представителя.

Приведенное цивилистическое определение рассматриваемого явления выявляет его юридические признаки. Отсутствие этих признаков в каком-нибудь юридическом явлении будет означать, что перед нами не представительство в юридическом смысле этого слова.

Нас могут упрекнуть в том, что мы используем цивилистические понятия применительно к анализу публично-правовых явлений. Это действительно так, однако никакого сколь-либо заслуживающего доверия публично-правового понятия представительства, раскрывающего юридические свойства этого явления, не существует^{1,2}. Так, схожее определение в целях анализа публично-правового представительства в более обобщенном виде дает Георг Еллинек (*Georg Jellinek*): «Под представительством понимают отношение одного лица к другому или нескольким другим лицам, в силу которого воля первого непосредственно признается волею последних, так что юридически оба должны рассматриваться как одно лицо»³. Определение Г. Еллинека позволило ему в дальнейшем назвать парламент самым организованным народом, т.е. таким его представителем, который в значительной части заменяет народ в политической жизни, поскольку народ посредством выборов сформировал парламент, а воля парламента (представителя) является волей народа⁴.

¹ Следует сразу признаться в том, что многие публицисты считают, что между депутатами и избирателями не существует юридического отношения представительства, эти отношения называются представительством лишь с политической точки зрения (различные вариации этой мысли см., например: *Прело М.* Конституционное право Франции. М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1957. С. 60–61, 77, 436, 439; Конституционное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 48–49 (автор главы — *П. Бадур*), 162 (авторы главы — *Г. Кляйн, В. Цее*). Однако убежденность в этом никому не мешает называть депутатов представителями избирателей (см. ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) и делать из этого сугубо юридические выводы (например, о воле парламента, являющейся в силу представительного его характера волей избирателей). Поэтому мы не будем принимать на веру подобные заявления и подвергнем тщательному критическому анализу эти отношения.

² А.С. Автономов справедливо указывает: «Категория представительства в конституционном праве требует более глубокого и тщательного исследования» (*Автономов А.В.* О категории представительства в конституционном праве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 24).

³ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 541.

⁴ См. там же. С. 556–557.