



УДК 342.56



Игорь Олегович ЕПИФАНОВ,

старший преподаватель кафедры
теории и истории государства и права
Красноярского государственного
аграрного университета

epio@kkge.ru

РОЛЬ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE ROLE OF THE JUDICIAL POWER IN THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN THE BUDGET PROCESS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье анализируется роль органов судебной власти в бюджетном процессе сквозь призму реализации конституционного принципа разделения властей. Посредством сопоставления бюджетных полномочий государственных органов законодательной и исполнительной властей определяются роль и функциональное назначение органов судебной власти в бюджетном процессе. На основе анализа решений Конституционного Суда Российской Федерации и судебной практики выявляется необходимый признак реализации конституционного принципа разделения властей в нормативном регулировании бюджетного процесса – правовой определенности, предполагающий соблюдение требования о недвусмысленности и ясности нормативно установленных процедур в рамках бюджетного процесса.

The article deals with the role of the judicial power bodies in the budgetary process through the prism of the implementation of the constitutional principle of separation of powers. By comparing the budgetary powers of government legislative and executive authorities, the role and functional purpose of the judiciary in the budget process is determined. Based on the analysis of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and judicial practice, a necessary sign of the implementation of the constitutional principle of separation of powers in the normative regulation of the budget process is revealed - legal certainty, which implies compliance with the requirement of unambiguity and clarity of regulatory procedures within the framework of the budget process.

Ключевые слова: конституционные принципы, разделение властей, органы судебной власти, органы исполнительной власти, органы законодательной власти, бюджетный процесс.

Keywords: constitutional principles, separation of powers, judicial authorities, executive authorities, legislative authorities, budgetary process.

Фундаментальное определение основы деятельности органов государственной власти осуществляется статьей 10 Конституции РФ, которая устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и су-

дебную, и органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В силу верховенства и прямого действия Конституции РФ данный принцип подлежит реализации при осуществлении государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.



Проведенная конституционная реформа 2020 года стала значимым правовым событием, затронула широкий круг общественно-государственных отношений, в том числе и те, которые касаются органов публичной власти в Российской Федерации. С точки зрения конституционного принципа разделения властей в Конституции РФ появились нормы, определяющие общее руководство Президентом Российской Федерации Правительством Российской Федерации. На конституционном уровне закреплён статус Конституционного Суда Российской Федерации в качестве высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации, обеспечивающего верховенство и прямое действие Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Доктринальные исследования единства системы органов публичной власти [1] получили нормативную реализацию посредством закрепления в Конституции РФ понятия единой системы публичной власти, которое в свете принятия Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» расценивается исследователями как олицетворение тенденции к усилению начал централизации и патернализма в системе федеративных отношений [7].

В вопросе единства власти следует учитывать толкование статей 3, 10 Конституции РФ, согласно которому распределение властной деятельности не означает разделения власти с точки зрения ее источника – народа [4], что влечет понимание государственной власти в качестве единого явления и позволяет применять термин «распределение» [2] относительно компетенции органов различных ветвей и уровней государственной власти в зависимости от их функционального назначения. Единая система публичной власти в совокупности с установленным единством судебной системы Российской Федерации (статья 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации») формирует единую систему государственной власти в Российской Федерации, в которой

органы различных ветвей государственной власти реализуют свою компетенцию в функционально определенной для них сфере общественных отношений.

Процесс реализации конституционного принципа разделения властей имеет особенности в зависимости от сферы и уровня взаимоотношений органов государственной власти, в частности, такие особенности проявляются в бюджетном процессе, являющемся ключевым звеном в отношениях по обеспечению экономического благосостояния государства.

Основным и самым явным нормативным выражением конституционного принципа разделения властей является наличие положений в нормативных актах, определяющих полномочия различных государственных органов, их права, обязанности и функциональное назначение.

Относительно бюджетного процесса законодательство содержит достаточно определенные полномочия государственных органов законодательной и исполнительной властей, позволяющие проследить имеющееся между ними распределение бюджетных полномочий.

Буквальное толкование содержащегося в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определения бюджетных полномочий позволяет выделить два блока полномочий: по регулированию бюджетных правоотношений, по организации и осуществлению бюджетного процесса. Оба блока указанных полномочий получают развитие в нормах, посвященных деятельности органов законодательной и исполнительной власти.

Законодательные органы осуществляют бюджетные полномочия по утверждению бюджета, контролю исполнения соответствующих бюджетов и утверждению отчета об исполнении бюджета (статьи 102, 103 Конституции РФ, статья 153 Бюджетного кодекса РФ).

К исключительным полномочиям органов исполнительной власти относится составление проекта бюджета, обеспечение исполнения бюджета, составление бюджетной отчетности (статья 114 Конституции РФ, статья 154 Бюджетного кодекса РФ).



Вместе с тем полномочия органов третьей ветви власти – судебной – не выделяются столь явным образом в бюджетном процессе, в связи с чем для комплексной оценки реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе России представляется необходимым проанализировать роль органов судебной власти в данных отношениях.

В контексте рассмотрения всех ветвей власти Конституционный Суд РФ использовал термин «система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти». Государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти «осуществляя единое государственное дело, стоят в некоем постоянном живом соприкосновении друг с другом; это выражается в их деловых сношениях» [3]. Роль органов судебной власти во всех публичных правоотношениях в целом и в бюджетном процессе в частности сложно переоценить. Без разрешения спорных ситуаций, судебного контроля в сфере бюджетных отношений, независимой оценки правоприменительных решений государственных органов законодательной и исполнительной властей со стороны судебных органов невозможны в полной мере реализация конституционного принципа разделения властей и обеспечение эффективной бюджетной деятельности государства.

С точки зрения обеспечения реализации конституционного принципа разделения властей особое место занимает Конституционный Суд РФ, который согласно статье 125 Конституции РФ является единственным субъектом, обладающим полномочием давать официальное толкование положениям Конституции РФ. Прямое действие норм Конституции РФ, в том числе конституционных принципов, невозможно без соответствующего институционального и функционального подкрепления, наиважнейшим элементом которого является деятельность конституционно-судебных органов [6]. Так, в контексте организации государственной власти в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. N 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтай-

ского края» сделан вывод о том, что разделение властей относится к числу принципов, обеспечивающих развитие демократического правового государства, и является обязательным не только для организации государственной власти на уровне Российской Федерации, но для субъектов Российской Федерации. Кроме того, в указанном постановлении сформулированы следующие сопутствующие пониманию конституционного принципа разделения властей позиции.

1. Право законодательного органа субъекта РФ устанавливать порядок образования внебюджетных и валютных фондов и предоставления целевых кредитов не является нарушением принципа разделения властей.

Считаем, что такое толкование Конституции РФ укладывается в представление о функциональном распределении полномочий органов законодательной и исполнительной властей, где непосредственное распоряжение бюджетными средствами осуществляется органами исполнительной власти по процедурам, определенным в общих чертах законодательными органами. Вместе с тем действующее законодательство в отношении процедур в рамках бюджетного процесса предусматривает регламентацию самими органами исполнительной власти, что представляется эффективным с точки зрения оперативности и применимости предусмотренных процедур. Так, Правительство РФ принимает порядок составления федерального бюджета, как и высшие исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливают порядок составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации (статья 169 Бюджетного кодекса РФ).

2. Усмотрено нарушение конституционного принципа разделения властей в праве законодательного органа субъекта Российской Федерации утверждать структуру администрации субъекта и ее основных руководителей, так как это относится к полномочиям главы исполнительной власти субъекта, который несет ответственность за работу всей структуры исполнительной власти.

В организационно-правовом аспекте обеспечения реализации принципа разделения



властей в бюджетном процессе такой подход является действительно актуальным и значимым, так как в большей степени от структуры органов исполнительной власти и их надлежащего функционирования зависят итоговые результаты по исполнению бюджета.

3. Конституционным Судом РФ отмечено, что обязанность главы администрации ежегодно представлять законодательному органу субъекта Российской Федерации доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной власти не соответствует принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти. В данном ключе сфера бюджетного процесса находится в более урегулированном состоянии, так как конституции (уставы) субъектов Российской Федерации предусматривают представление в законодательный орган годовых отчетов об исполнении бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации со стороны органов исполнительной власти.

Конституционным Судом РФ отмечается, что конституционный принцип разделения властей находит отражение в том числе в Бюджетном кодексе РФ, который в статье 165 закрепляет перечень полномочий Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе на федеральном уровне. При этом сделан значимый вывод о том, что при законодательной передаче полномочий по принятию нормативно-обязывающих решений должен соблюдаться принцип определенности.

В практике Конституционного Суда РФ подчеркивается, что принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству РФ те или иные полномочия. Иной порядок делегирования влечет возникновение неопределенности в переданных полномочиях и, как следствие,

возможность их реализации произвольным образом (постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. N 2-П).

По существу, в деятельности органов судебной власти находит отражение результат работы органов иных ветвей власти, так как в рамках судебных процедур осуществляется оценка и законодательной деятельности в виде принятых нормативных положений, и исполнительной деятельности в виде результатов исполнения законодательных решений. В рамках средств судебного контроля по оценке принятых нормативно-правовых актов и решений со стороны органов судебной власти осуществляется корректировка деятельности органов законодательной и исполнительной властей за счет выводов о правомерном или неправомерном характере таких актов и решений.

Функция судебного контроля в сфере государственных финансов имеет большое значение в связи с тем, что, несмотря на создаваемое правосудием право, финансовые решения и правила их принятия могут определяться только законодательными и исполнительными органами власти.

На требование о недвусмысленности и ясности нормативно установленных процедур в бюджетном процессе указывала администрация Владимирской области в своем запросе в Конституционный Суд РФ. В частности, по мнению администрации, положения областного закона о бюджетном процессе, предусматривающие обязательное согласование с законодательным органом области государственных программ и вносимых в них изменений, необоснованно ограничивают полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в бюджетном процессе, а также не устанавливают юридических последствий пропуска законодательным органом срока, отведенного для принятия постановления об итогах рассмотрения представленных проектов, чем фактически блокируют процесс реализации предоставленных органам исполнительной власти бюджетных полномочий. К сожалению, развернутой позиции Конституционного Суда РФ по указанному запросу не имеется, так как в связи с



отзывом данного запроса заявителем Конституционный Суд РФ прекратил производство.

Вместе с тем общеправовой критерий определенности, ясности правовой нормы основывается на конституционном принципе равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено только при условии единообразного понимания правовой нормы всеми правоприменителями. Несоблюдение требования определенности нормативных актов является коррупциогенным фактором и не позволяет признать подобные акты правомерными [5].

В ключе заданного Конституционным Судом РФ толкования на требование определенности указывает и Верховный Суд РФ, называя в качестве основания для признания не действующим полностью или в части оспариваемого акта неопределенное содержание и неоднозначное толкование (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. N 50).

В решениях судов общей юрисдикции по делам, связанным с государственно-властной деятельностью в бюджетном процессе, находят применение сформированные высшими судебными органами подходы к оценке деятельности органов государственной власти. Так, Верховный Суд Республики Хакасия в решении от 29 марта 2021 г. по делу N За-33/2021, сославшись на позицию Верховного Суда РФ, сделал вывод о том, что оспариваемый прокуратурой закон о бюджете не содержал в полном объеме информацию по структуре расходов, позволяющую признать обоснованным принятый процент дефицита бюджета. В данном случае судом произведена оценка результата деятельности органов законодательной и исполнительной властей субъекта Российской Федерации без включения суда в исключительные полномочия указанных органов.

Анализ обозначенной практики высших судов и судов общей юрисдикции отражает принцип единства построения судебной си-

стемы, которая в процессе осуществления судебного контроля за деятельностью органов публичной власти обеспечивает унификацию и однозначное понимание положений нормативных правовых актов.

Учитывая изложенное, возможно сделать следующие выводы относительно роли органов судебной власти в реализации конституционного принципа разделения властей в бюджетном процессе Российской Федерации:

1) установленное Конституцией РФ единство публичной власти и единство судебной системы позволяет говорить о существовании единой системы публичной власти в Российской Федерации, включающей органы законодательной, исполнительной, судебной властей и органы местного самоуправления. В таком толковании включенное в Конституцию РФ определение единой системы публичной власти требует уточнения в части прямого указания на органы судебной власти;

2) Конституционный Суд РФ как высший судебный орган конституционного контроля призван ориентировать органы законодательной и исполнительной властей на однозначное понимание конституционных норм в сфере бюджетных отношений, в частности принципа разделения властей;

3) для устранения коллизий в правоприменении выделяется необходимый признак реализации конституционного принципа разделения властей в нормативном регулировании бюджетного процесса – определенности, предполагающий соблюдение требования о недвусмысленности и ясности нормативно установленных полномочий органов законодательной, исполнительной власти и процедур в рамках бюджетного процесса. Данный подход находит отражение в судебной практике судов общей юрисдикции, что подтверждает единство судебной системы и в обязательном порядке подлежит применению органами законодательной и исполнительной властей при реализации бюджетных полномочий.



Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – N 4(33). – С. 7-13. – DOI 10.51980/2542-1735_2018_4_7.
2. Безруков, А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – N 16. – С. 8-12.
3. Ильин, И.А. Теория права и государства / И.А. Ильин ; под ред. и с биографическим очерком В.А. Томсинова. – Изд. 2-е, доп. – М.: Зерцало, 2008. – 550 с.
4. Карасев, А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание / А.Т. Карасев // Проблемы права. – 2011. – N 1. – С. 8-12.
5. Кокотов, А.Н. Экспертиза закона субъекта РФ на коррупциогенность / А.Н. Кокотов, О.Н. Родионова // Российский юридический журнал. – 2008. – N 4(61). – С. 168-181.
6. Кокотов, А.Н. Действие и реализация Конституции России 1993 года / А.Н. Кокотов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – N 4(33). – С. 14-20. – DOI 10.51980/2542-1735_2018_4_14.
7. Саликов, М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) / М.С. Саликов // Вестник Сургутского государственного университета. – 2021. – N 4(34). – С. 96-104. – DOI 10.34822/2312-3419-2021-4-96-104.