

*Григорян М.А.
margo-946@bk.ru*

*Рябова Е.В. – канд. юрид. наук, доцент
lentaf@mail.ru*

Правовой механизм разрешения межбюджетных споров в Российской Федерации

Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации осуществляется с 1999 года в соответствии с положениями бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике в соответствующих годах, Концепций, направленных на повышения эффективности межбюджетных отношений [4]. То есть вышеперечисленное предусматривает те задачи, решение которых будет способствовать снижению риска возникновения споров в сфере межбюджетных отношений. Россия как федеративное государство должна обеспечить полноценный правовой механизм, направленный на регулирование данных отношений [3]. Поэтому разработка и реализация необходимых мер является одним из ключевых направлений бюджетной политики.

Несмотря на то, что институт «межбюджетных споров» для России новое явление, тем не менее, в настоящее время сложилась практика разрешения данной категории споров, выявлены определенные проблемные стороны, требующие детального изучения, в частности, вопросы о подведомственности споров, вытекающих из межбюджетных отношений. **Арбитражные суды либо суды общей юрисдикции должны рассматривать данные дела? Возможно ли введение административной процедуры?** Системное толкование ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) [2] позволяет дать следующее определение межбюджетным спорам. Это споры, вытекающие из отношений между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Следует отметить, что в научной литературе ряд авторов считают определение межбюджетных отношений, данное в БК РФ, недостаточно корректным, а именно необходимо усовершенствовать: Бежаев О.Г. [12, с. 23], Вершило Т.А. [13, с. 45], Другова Ю.В. [14, с. 5], Крохина Ю.А. [20, с. 22], Ниязметов А.К. [17, с. 3], Цинделиани И.А. [18, с. 112].

Состав межбюджетных правоотношений (как спора) образуют:

1. Субъекты: публично-правовые образования (Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования);
2. Объект: финансовые отношения, складывающиеся по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами;
3. Содержание: бюджетные полномочия публично-правовых образований.

Сама система регулирования конфликтных отношений между публично-правовыми образованиями является одним из направлений механизма правового регулирования межбюджетных отношений внутри государства, в конкретном случае Российской Федерации. Как отмечает Ю.А. Крохина, в настоящее время в Российской Федерации существует насущная потребность в научных проработках правового регулирования межбюджетных отношений [20, с. 21]. Это связано особенностями государственного устройства, субъектного состава страны, развитием Российской Федерации в рамках нынешних экономических отношений, требующих быстрого реагирования на новые

изменения, процессы как внутри страны, так и на международном уровне. Соответственно формирование единых подходов правового регулирования межбюджетных отношений позволит предотвратить споры между субъектами отношений.

Механизм правового регулирования – это общеправовая категория, некая схема, которая справедлива для правового воздействия во всех отраслях [20, с. 30]. Данная категория в теории права имеет два подхода ее понимания: узкий (система юридических средств правового регулирования) и широкий (социальный механизм действия права, то есть комплекс правовых средств и социальных форм воздействия на общественные отношения). В данной работе речь будет идти об узком подходе, так как наиболее применим к анализу механизма правового регулирования межбюджетных отношений. В свою очередь специфика отдельных отраслей определяет особенности механизма правового регулирования конкретных общественных отношений, к примеру, финансовое право и институт межбюджетных отношений. В связи с этим в литературе выделяют механизм финансово-правового регулирования, для которого характерна трехзвенная структура: 1) норма права как цель правового регулирования; 2) правоотношение как средство достижения цели; 3) акты реализации субъективных прав и обязанностей как конечный результат правового воздействия [16, с. 20-21].

В соответствии с трехзвенной структурой осуществляется правовое регулирование межбюджетных споров. Данный вид споров возникает в определенных сферах, то есть в зависимости от того, в каком из направлений бюджетной политики складываются отношения. Но в целом их объединяет одно – предоставление финансовой помощи (специальный правовой режим бюджетных средств, возникающий при реализации межбюджетных отношений) [19, с. 241] в форме межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ. Финансовая помощь – реализация норм бюджетного права, то есть практическое осуществление их предписаний в правомерном поведении субъектов права. Следовательно, предоставление конкретной финансовой помощи (распределение материальных средств и их дальнейшее использование) не в соответствии с бюджетным законодательством, утвержденными правилами и методиками является источником спора, конфликтной ситуации между субъектами межбюджетных отношений. Поэтому подвижность межбюджетных отношений требует формирования четкого правового регулирования споров между публично-правовыми образованиями.

В Российской Федерации действующая система разделения властей предусматривает наличие судебной власти, установленной Конституцией РФ (статья 118) [1]. В связи с этим разрешение межбюджетных споров осуществляется судом. То есть в случае отсутствия компромисса между публично-правовыми образованиями в сфере бюджетных отношений субъекты вправе обратиться в суд. Так, статьей 133 Конституции РФ [1] местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту. Однако на практике муниципальные образования не спешат воспользоваться данным правом. Юристы выделяют несколько причин: низкий уровень правовой грамотности; отсутствие квалифицированных кадров, которые могли защищать интересы муниципального образования в суде; местное самоуправление предпочитает остаться в «дружеских отношениях» с конфликтной стороной во избежание негативных последствий, в виде сокращения предоставления финансовой помощи. В связи с этим был проведен опрос глав муниципальных образований, в котором приняли участие 10 районов Ставропольского края: Андроповский, Апанасенковский,

Будённовский, Грачёвский, Ипатовский, Минераловодский, Новоалександровский, Предгорный, Советский и Шпаковский. В итоге 50 % респондентов считают, что судебные тяжбы неэффективны, поскольку это «пустая трата времени», 15 % опасаются ухудшения отношений с конфликтной стороной, 25 % считают, что законы на практике не реализуются и 10 % готовы защищать свои интересы в суде [21].

Следует отметить, что в системе правового регулирования межбюджетных споров судебная власть осуществляет функции не только правосудия, но и судебного правотворчества [20, с. 150]. Это обусловлено наличием пробелов в законодательстве. Регулирование отношений только посредством юридических средств и механизмов недостаточно, чтобы достичь эффективного межбюджетного взаимодействия. Анализ судебной практики рассмотрения межбюджетных конфликтов позволяет увидеть причины, которые оказывают негативное влияние на функционирование и дальнейшее развитие межбюджетных отношений. Как отмечает В.М. Жуйков: «Судебная практика, закреплённая в некоторых постановлениях пленума Верховного Суда РФ, является источником права, а судебная практика, выраженная в официально опубликованных постановлениях Верховного суда РФ по конкретным делам, фактически также зачастую является источником права и учитывается при разрешении ими дел» [15, с. 58].

Судебное правотворчество отражается в судебных прецедентах. Следует согласиться с мнением М.А. Якутовой, что судебным прецедентом может стать то применение бюджетной нормы, которое связано с выработкой определенного положения, бюджетно-правового принципа, определенной формы. Споры по вопросам, возникающим при реализации межбюджетных отношений, показывают затруднения, связанные с толкованием принципов бюджетной системы и пониманием норм исполнения бюджетов. Анализ судебной практики показал, насколько у судов расходятся позиции при разрешении конкретных ситуаций. Так, дела о подведомственности споров являются ярким примером вышеизложенного.

В Российской Федерации отсутствует единая административная процедура для разрешения споров между публично-правовыми образованиями или представляющими их органами публичной власти. Создание специализированных судов даже не обсуждается, судебная система пока не готова к данным изменениям. В БК РФ нет конкретной нормы, регламентирующей порядок рассмотрения межбюджетных споров. Более того процессуальное законодательство тоже не содержит конкретные нормы, которые бы учитывали особенности межбюджетных отношений.

Как было отмечено ранее, Конституция РФ [1] гарантирует право на судебную защиту местного самоуправления, при этом в отношении субъектов это не предусматривается, но анализ судебной практики демонстрирует обратное. Не менее важным в контексте рассмотрения вопроса судебного урегулирования межбюджетных споров является Постановление Конституционного Суда РФ от 02 апреля 2002г. № 7-П [5], в котором было указано, что муниципальные образования вправе защищать свои интересы средствами конституционного правосудия, так как они являются территориальными объединениями граждан, коллективно реализующих в соответствии с нормами Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления. Следует отметить, что данным постановлением был решен ранее дискуссионный вопрос о возможности судов рассматривать споры между публично-правовыми образованиями.

Остается нерешенным вопрос о подведомственности межбюджетных споров: данные разбирательства следует рассматривать в арбитражных судах или исключительно в судах общей юрисдикции? Позиции судов по данному вопросу различаются.

Правовая позиция Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – ВАС РФ) по вопросу подведомственности арбитражным судам межбюджетных споров выражена в Определении от 08.11.2007 года № 12594/07 по делу № А82-115/2007-29 [8]. Так, позиция все трех судебных инстанций была следующая – дело подлежит прекращению за не подведомственностью. ВАС РФ указывал, что предоставление межбюджетных трансфертов – это процесс межбюджетного регулирования, поэтому не является экономическим спором и регулируется нормами БК РФ, которые не определяют порядок рассмотрения таких споров и их подведомственность.

Как считают практики, объединение Высшего Арбитражного и Верховного Судов РФ должно решить вышеизложенный вопрос. Так, Верховный Суд РФ в Определении от 25 декабря 2017 года № 310-ЭС17-19119 [6] изложил свою позицию. Содержанием заявленных требований администрации Свердловского района Орловской области явилось взыскание не перечисленных в бюджет муниципального образования сумм межбюджетных трансфертов из областного бюджета. ВС РФ при изучении доводов кассационной жалобы и принятых по делу судебных актов не выявил основания, по которым жалоба может быть передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. То есть спор возник из межбюджетных отношений, которые регулируются бюджетным законодательством и не относятся к экономической и предпринимательской деятельности сторон спора, что исключает возможность его рассмотрения арбитражным судом.

Схожая позиция была выражена и в Определении Верховного Суда РФ от 27 декабря 2017 г. № 305-КГ17-19257 [7]. Этой же точки зрения придерживается и часть Федеральных арбитражных судов (Арбитражные суды Уральского округа в постановлениях от 27.02.2006 г. по делу № Ф09-890/06-С7, от 13.11.2006 г. по делу Ф09-10074/06-С7 [10], Дальневосточного округа от 18.12.2008 года по делу № Ф03-5650/2008 [11]).

Тем не менее, на сегодняшний день количество судебных решений, вынесенных арбитражными судами по существу спора в сфере межбюджетных отношений, велико. В качестве примера служит Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 августа 2018 г. по делу N А74-7586/2017 [9], в котором суд округа не нашел основания для отмены обжалуемых судебных актов. Как установлено судами двух инстанций и следует из материалов дела, 10.03.2017 г. Министерством финансов Республики Хакасия принят приказ № 55-од «О приостановлении предоставления межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета бюджетам муниципальных образований» (далее – Приказ). Не согласившись с пунктом 1 Приказа в отношении приостановления предоставления межбюджетных трансфертов муниципальному образованию Ширинский район, администрация оспорила его в указанной части в арбитражном суде. В удовлетворении заявленных требований было отказано, суды исходили из того, что пункт 1 Приказа в оспариваемой части соответствует требованиям бюджетного законодательства, принят в соответствии с Порядком приостановления (сокращения) межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из республиканского бюджета Республики Хакасия при несоблюдении органами местного самоуправления муниципальных образований Республики

Хакасия условий их предоставления, утвержденным приказом Министерства финансов Республики Хакасия от 09.09.2009 № 126-од, и в рамках полномочий, предоставленных финансовому органу субъекта Российской Федерации пунктом 5 ст. 136 БК РФ.

Апелляционная инстанция поддержала вывод суда первой инстанции, отметив, что муниципальное образование Ширинский район применительно к 2016 году должно было произвести в 2015 году оценку доли дотаций из республиканского бюджета Республики Хакасия или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений, за три отчетных года и в 2016 году обеспечить соблюдение установленных постановлением № 210 нормативов. Аналогичная обязанность имела у муниципального образования и в 2015 году, вместе с тем, не исполнялась. В связи с этим суд округа соглашается с выводом судов нижестоящих инстанций о законности приостановления предоставления межбюджетных трансфертов (дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) муниципальному образованию Ширинский район из республиканского бюджета.

Таким образом, анализ практики показывает, что часть арбитражных судов рассматривают дела, вытекающие из межбюджетных правоотношений, но лишь в целях обеспечения права на судебную защиту публично-правовых образований. И в этом случае дело рассматривается по правилам, применяемым к спорам из публичных правоотношений, что приводит к подмене надлежащего ответчика. Поэтому необходимо *в законодательном порядке* определить подведомственность споров, вытекающих из межбюджетных правоотношений, что позволит устранить пробелы в нормативном регулировании. В частности, ввести *в Бюджетный кодекс РФ норму*, регламентирующую порядок рассмотрения исследуемых отношений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 21.12.2018).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 21.12.2018).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
5. Постановление КС РФ от 02.04.2002 № 7-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2017 года № 310-ЭС17-19119 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 305-КГ17-19257 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
8. Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 08.11.2007 года № 12594/07 по делу № А82-115/2007-29 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
9. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 8 августа 2018 г. по делу N А74-7586/2017 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
10. Постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 27.02.2006 г. по делу № Ф09-890/06-С7, от 13.11.2006 г. по делу Ф09-10074/06-С7 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
11. Постановление Дальневосточного округа от 18.12.2008 года по делу № Ф03-5650/2008 // СПС Консультант Плюс. URL: consultant.ru (дата обращения: 18.12.2018).
12. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования. Монография. – М., 2001. – 126 с.
13. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. Монография. – М.: РАП, 2010. – 184 с.
14. Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 31 с.
15. Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. – М.: Городец, 1997. – 320 с.
16. Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: Монография. – М.: Проспект, 2015. – 136 с.
17. Ниязметов А.К. Совершенствование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2010. – 25 с.
18. Цинделиани И.А. Бюджетное право. Учебник. – М.: Проспект, 2018. – 400 с.
19. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: дис. ... докт. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2005. – 426 с.
20. Якутова М.А. Механизм правового регулирования межбюджетных отношений государства и муниципальных образований в Российской Федерации: Монография / под ред. Ю.А. Крохиной. – М., 2004. – 192 с.
21. Опрос глав муниципальных образований Ставропольского края с целью выявления отношения органов местного самоуправления к возможностям судебной защиты их бюджетных прав // Портал органов государственной власти Ставропольского края. URL: <http://www.stavregion.ru/govdep/ministries/mfsk/> (дата обращения: 18.12.2018).