Правовые аспекты финансового планирования в сфере государственных расходов

КУДРЯШОВА Екатерина Валерьевна, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Цель статьи — научно-теоретическое исследование механизма правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов.

Переход к стратегическому планированию в России повлиял на ряд финансово-правовых институтов и особенно на институт государственных расходов. Концепция стратегического управления «из будущего в настоящее» предопределила переход к планированию государственных расходов от управления затратами к управлению результатами. При этом стратегическое планирование не имеет кардинального влияния на институт государственных доходов. В сфере государственных доходов действует принцип единства кассы, который в теории финансового права обеспечивает единую цель государственных и муниципальных доходов — финансовое обеспечение осуществления государством и муниципальными образованиями своих функций.

Автор статьи наполняет научным содержанием механизм правового регулирования государственного финансового планирования расходов. Государственные программы исследованы с точки зрения их принадлежности к финансово-плановым актам. Целостность финансово-планового акта и взаимосвязанность всех его предписаний, которые должны дать представление о состоянии регулируемого предмета в будущем, означает, что в нем не может быть положений, не связанных с государственным финансовым планированием. Такая позиция сформулирована в отношении бюджетов и ее следует распространить на государственные программы. Финансовые правоотношения по поводу государственного финансового планирования формируют особый уровень. Отношения по поводу государственного финансового планирования являются отношениями первого уровня, на основе которых далее складываются отношения следующих уровней, непосредственно связанные с перераспределением средств (ассигнования, предоставление социальных выплат и т. д.). В статье раскрывается взаимосвязь и структура финансово-правовых отношений, связанных с государственным финансовым планированием. Приведены примеры из судебной практики, иллюстрирующие теоретические положения, а также свидетельствующие о потребности в теоретических исследованиях механизма правового регулирования государственного финансового планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, единство кассы, целевые программы, ориентированное на результат бюджетирование, государственные программы, государственные расходы, механизм правового регулирования, бюджет, финансовое право, финансовые правоотношения.

Legal Aspects of Financial Planning in Public Expenditure

E. V. KUDRYASHOVA, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences, associate professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

The purpose of the article is to study a state financial planning mechanism to regulate public expenditures (appropriations).

A transition to strategic planning in the Russian Federation has influenced a number of legal aspects of public finance, and in particular regulation of public expenditures. The concept of strategic management “from the future to the present” has predetermined that the management of public expenditures changed from costs management to results management. It should be noted here that

strategic planning does not have such a fundamental impact on public revenues. Within the public revenue there is a principle of cash unity, which in the theory of financial law means a single purpose of state and municipal revenues for financing state and municipal functions exercising.

The author fills the regulation mechanism of the state financial expenditure planning with a research content. State programs are investigated in terms of their belonging to the financial planning acts. The integrity of the financial planning act and the interconnectedness of all its prescriptions, which should give an idea of the regulated subject's state in the future, means that it cannot contain provisions not related to public financial planning. Such a position is formulated in relation to budgets and should be extended to government programs. Financial relations regarding public financial planning form a special level. Relationships within public financial planning are first-level relations, which are a base to form further relations of following levels and directly related to the redistribution of funds (allocations, provision of social benefits, etc.). The article reveals the relationship and the structure of financial and legal relations associated with public financial planning. There are examples from judicial practice, which illustrate theoretical positions and also indicate the need for theoretical studies of the regulation mechanism of public financial planning.

Keywords: strategic planning, cash unity, target programs, result-oriented budgeting, government programs, government expenditure, regulation mechanism, budget, financial law, financial legal relations.

DOI: 10.12737/art_2018_12_8

Расходы в государственном финансовом хозяйстве имеют приоритетное значение¹ в силу полновластия государства.

О соотношении государственных расходов и доходов в актуальных публикациях высказываются следующим образом: «Расходы являются определяющими для доходов, в связи с чем государство, закрепив направления своих расходов, изыскивает источники доходов, и уже от их качества и количества будут зависеть только лишь объемы финансирования расходов, но не сам их факт»². «Государство может, пользуясь своим властным положением, обеспечить финансирование любых своих расходов (в принудительном порядке могут быть увеличены налоги, проведена эмиссия и проч.). Поэтому необходимо, чтобы государственные (муниципальные) расходы планировались на единых разумных началах»³. Государственное

финансовое планирование расходов играет важную роль в формировании системы стратегического планирования в Российской Федерации⁴, а в новых реалиях обеспечивает финансовую устойчивость всей финансовой системы России⁵.

В настоящей статье мы ставим целью выявить особенности механизма правового регулирования го-

Федерации: правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 13—14.

⁴ Автор настоящей статьи соглашается с исследователями, которые выступают за широкое понимание государственного управления, учитывая все аспекты публичного управления. Поэтому термин «государственные расходы» включает также муниципальные расходы и иные публичные расходы, например средства, полученные из источников помимо бюджетов на реализацию государственных программ.

⁵ См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография. М., 2016. С. 51; *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65—70; *Поветкина Н. А.* Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 31—36.

¹ См.: *Кудряшова Е. В.* Лекции по бюджетному праву: учеб. пособие. М., 2010. С. 55—56.

² *Поветкина Н. А.* Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 15—21.

³ *Арбатская Ю. В.* Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской

сударственного финансового планирования расходов в условиях формирования системы стратегического планирования, а также рассмотреть, как развитие теории могло бы способствовать совершенствованию правоприменительной практики.

Для государственных доходов цель не может быть самодовлеющей категорией, поэтому формирование доходов не претерпевает серьезных перемен при переходе на стратегическую парадигму планирования. Принцип *единства кассы* препятствует тому, чтобы доходы планировались по целевому принципу. Смысл принципа единства кассы заключается в том, чтобы запретить предназначение определенной суммы государственных доходов для определенных целей⁶. Определение принципа единства кассы в публикациях дают через взаимозаменяемость или перераспределение средств по статьям бюджета вне зависимости от их источника⁷.

Единство кассы обеспечивает единую, не раздробленную на отдельные составляющие, цель государственных и муниципальных доходов — финансовое обеспечение осуществления государством и муниципальными образованияами своих функций. Стратегическое планирование и программно-целевой подход относятся обычно либо к бюджету в целом (программный бюджет), либо к государственным расходам, но не к планированию доходов. Принцип единства кассы — популярная тема в современных публикациях, однако нередко его сводят только к технической стороне — введению единого счета бюджета и концентрации всех средств, относимых к бюджет-

ным средствам, на едином банковском счете Федерального казначейства⁸. Думается, что, исходя из теории финансово-правовой науки, этот принцип не может пониматься только технически и он обозначает в том числе границы применения программно-целевого подхода в государственном финансовом планировании.

В отличие от доходов государственных расходы в современном финансовом хозяйстве обусловлены целями, хотя такой подход стал главенствующим лишь с переходом к концепции активных государственных расходов. П. М. Годме делил расходы по политическим признакам на нейтральные и активные. Расходы нейтральные не оказывают непосредственного влияния на социальные и экономические условия, тогда как активные расходы направлены на изменение этих условий. Нейтральные расходы были связаны с устаревшей уже к середине XX в. позицией о том, что государство должно воздерживаться от вмешательства в экономику и финансы должны оставаться нейтральными, а государственные расходы рассматривались как зло. Финансовая политика стремилась добиться максимальной экономии и сокращения расходов. Современная П. М. Годме и господствующая в настоящее время концепция государственных финансов допускает вмешательство государства в экономическую, социальную и политическую сферы и активную роль государственных расходов⁹. Французский ученый классифицирует активные расходы по целям и по форме, причем целям он придает большее значение.

Основополагающим элементом стратегического планирования является целеполагание. В стратегическом планировании все действия

⁶ Подробнее см.: Годме П. М. Финансовое право / пер. Р. О. Халфиной. М., 1978.

⁷ См.: Pattanayak S., Fainboim I. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. IMF Working Paper. 2010. P. 5.

⁸ См.: Сергиенко Н. С. Эволюция принципа единства кассы // Финансы. 2017. № 10. С. 23—25.

⁹ См.: Годме П. М. Указ. соч. С. 181—182.

подчинены поставленной цели¹⁰. Ключевыми составляющими стратегического планирования являются целеполагание и горизонт отсечения, что связано с лежащей в основе концепцией управления «из будущего в настоящее»¹¹.

В конце XX — начале XXI в. начался новый этап в развитии финансового законодательства¹² и планирования государственных расходов. В первом десятилетии XXI в. Россия, как и многие другие государства, перешла «от управления затратами к управлению результатами»¹³. Основные направления реформирования расходов были указаны в постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которым одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. Суть реформы состояла в смещении акцентов бюджетного процесса от

«управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Бюджетирование стало связано с постановкой целей, формализованных в программах¹⁴, и оценкой результатов деятельности органов государственной власти. На сегодняшний день бюджетирование, ориентированное на результат, и оценка результатов программ распространены практически на все организации в цепи распределения государственных средств¹⁵.

Ядром новой организации бюджетного процесса¹⁶ стала широко известная в мире модель «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Результативность бюджетных расходов определяется как соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности. Результативность бюджетных расходов отражается в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (в литературе и сообщениях их часто сокращенно называют ДРОНДы).

Если с 2005 г. федеральный бюджет частично имел программную

¹⁰ См.: Кудряшова Е. В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 51—57.

¹¹ Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М., 2013.

¹² См.: Шохин С. О. Тенденции развития финансового права: истоки и современность // Финансовое право. 2003. № 2. С. 5—8; Тютин Ю. В. Процесс развития отрасли финансового права // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 1. С. 48—52; Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3—5; Шапкова А. В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6—12.

¹³ Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001—2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9. С. 3—12.

¹⁴ См.: Шохин С. О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юридический мир. 2014. № 1. С. 51—55; Кудряшова Е. В. Судебное правоприменение в сфере государственного финансового планирования // Закон. 2014. № 9. С. 176—180.

¹⁵ См.: Kudryashova E. Budgetary Institutions in the Context of Budget Reform in Russia // Kutafin University Law Review. 2016. Vol. 2. No. 2. P. 347—357.

¹⁶ См.: Кучеров И. И. Бюджетное право России: курс лекций. М., 2002.

структуру расходов, то федеральный бюджет на очередной период 2014—2016 гг. имел уже преимущественно программную структуру расходов¹⁷, — это следующий этап бюджетной реформы в Российской Федерации, который позволил увязать стратегическое и оперативное государственное управление.

Согласно Порядку разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденному постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, *целевые программы* определены как увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития, а также инновационное развитие экономики.

С 2013 г. федеральные целевые программы становятся менее актуальными из-за перехода на новую систему управления бюджетами¹⁸ — программные бюджеты, инструментом которых являются государственные программы Российской Федерации. Государственные программы РФ разрабатываются феде-

ральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, определенных в стратегии социально-экономического развития РФ, отраслевых документах стратегического планирования РФ, стратегии пространственного развития РФ и основных направлениях деятельности Правительства РФ (ст. 28 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). А. О. Кравченко указывает: «В 2013 году действовали 49 федеральных программ, из которых 44 функционировали в рамках государственных программ, к 2014 году лишь одна целевая программа не входила в состав государственных программ»¹⁹.

Программы, как целевые, так и государственные, являются разновидностью планов, и об этом неоднократно писали в научных публикациях. Важную роль в теории и методологии программно-целевого планирования играет сочетание понятий «программа» и «план». В научных дискуссиях по этому поводу искали ответ на вопрос: какими признаками, свойствами программа отличается от плана? Преобладающей была позиция, что нет единственного признака, который заведомо присущ программам, но не присущ планам. В той или иной мере план обладает всеми признаками программности, но мера проявления программных свойств, их «концентрация» в программе намного выше, чем в плане, что и позволяет выделять ее как относительно самостоятельный инструмент планирования. «Кроме того, неправомерно само противопоставление планов и программ, неявно проявляющееся в исходной постановке вопроса. Кардинальный принцип, который должен быть положен в основу теории программно-целевого планирования, состоит в том, что планы есть общее проявление

¹⁷ См.: *Афанасьев М. П., Шаш Н. Н.* Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48—64; *Шохин С. О., Кудряшова Е. В.* Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС // Юридический мир. 2017. № 11. С. 59—63.

¹⁸ См.: *Кравченко А. О.* Целевые программы и их роль в управлении расходами // Государственный аудит. Право. Экономика. 2015. № 2. С. 59—65.

¹⁹ *Кравченко А. О.* Указ. соч. С. 59—65.

ние планомерности функционирования и развития, присущих экономике, тогда как программа — частное проявление планомерности в рамках решения локальной проблемы»²⁰.

Е. П. Губин пишет: «Представляется, что, несмотря на отсутствие четкого разграничения между программой и планом как документами единого процесса планирования, следует учитывать, что программа представляет собой плановый документ (акт), являющийся результатом применения программно-целевого метода планирования»²¹.

К программам тесно примыкают также используемые в современной управленческой практике «проекты». Напомним, что реформы, направленные на переход к стратегическому планированию, в России начинались с приоритетных национальных проектов, которые, впрочем, не получили правового оформления и остались в сфере финансового политики²².

«Понятие “проект” объединяет разнообразные виды деятельности, характеризующиеся рядом признаков, наиболее общими из которых являются: направленность на достижение конкретных целей, определенные результаты; координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий; ограниченная протяженность во времени, с определенным началом и концом»²³.

²⁰ Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М., 2009. С. 192.

²¹ Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 211.

²² См.: Давыдов К. В. Юридическая сила и формы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1. С. 177—188.

²³ Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдеогге Н. Г. Управление проектами. М., 2004. С. 11.

Опираясь на данное определение, современные авторы отмечают тесную связь понятия «проект» с родственными ему понятиями «программа» и «план», которые имеют более длительную историю своего существования и применения в отечественной государственной практике. Различия между проектами, программами и планами состоят в особенностях их правового оформления и в складывающихся тенденциях управленческой практики, действующей тот или иной инструментарий²⁴.

Построение системы стратегического планирования в России предполагает соединение воедино финансового, социально-экономического, а также иных видов планирования. Пока цель создания системы стратегического планирования не достигнута и имеются проблемы целостности самих программ. С. О. Шохин писал, что в законодательстве содержатся только самые общие положения о государственных программах и субсидиях, составляющих основу их финансирования, в то время как все конкретное регулирование, вопросы финансирования и софинансирования, использование механизма государственно-частного партнерства делегированы министерствам и ведомствам, координаторам и заказчикам программ. Издаются многочисленные подзаконные акты²⁵. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» призван изменить эту модель регулирования, но пока проблема сохраняется. Сдержательная целостность государ-

²⁴ См.: Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. 2007. № 1.

²⁵ См.: Шохин С. О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ. С. 51—55; Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33—37.

ственных программ определяется их единой целью.

С точки зрения юридической природы государственные программы представляют собой финансово-плановые акты, которые имеют следующие особенности: обобщенный предмет регулирования, нормативный характер целого акта, а не отдельных предписаний, обращенность в будущее и направленность на предотвращение рисков в будущем (последнее больше относится к содержанию и качеству заявленных целей)²⁶. Несмотря на обращенность плана в будущее, он не является условной нормой — правоотношения по поводу плана возникают и в процессе его разработки, и на его основе сразу с момента утверждения плана.

Нормативный характер государственных программ предполагает, что предписания в программе однородны и их невозможно разбить на индивидуальные указания, равно как невозможно вынести части программы в иные акты. Целостность финансово-планового акта и взаимосвязанность всех его предписаний, которые должны дать представление о состоянии регулируемого предмета в будущем, делают невозможно включение в финансово-плановый акт положений, не связанных с государственным финансовым планированием.

В частности, в государственных программах не может устанавливаться какая-либо специальная ответственность. Во-первых, потому, что вопросы ответственности по действующему законодательству относятся к ведению законодательной власти федерального уровня, а во-вторых, в финансово-плановом акте не могут содержаться положения, не связанные с финансовым планированием.

Верховный Суд РФ указывает, что нормы об ответственности не

могут быть включены в программу. В определении от 19 августа 2009 г. № 74-Г09-16 Верховный Суд РФ счел противоречащим действующему законодательству пункт Государственной целевой программы «Развитие предпринимательства и туризма в Республике Саха (Якутия) на 2007—2011 годы» в части установления административной ответственности получателей бюджетных средств за нецелевое использование субсидий, поскольку он распространяется на отношения, регулирование которых отнесено к ведению Российской Федерации. Вынесение вопросов ответственности за рамки финансово-плановых актов в сфере государственных расходов обосновано в теории финансового права. Разная ответственность за неисполнение государственных программ в сфере государственных расходов сделала бы приоритетными одни расходы и второстепенными другие, что совершенно недопустимо с точки зрения теории финансового права.

Теоретическое положение, что в финансово-плановом акте не могут содержаться положения, не связанные с финансовым планированием, пока однозначно воспринято только в отношении бюджетов, хотя программы являются финансово-плановыми актами и разделяют все их особенности. В постановлении КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 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 была сформулирована позиция, что закон о бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами. Позиция Конституционного Суда, по нашему мнению, может быть распространена на все финансово-плановые акты, включая программы, поскольку иное нарушало бы их целостность и направленность на реализацию поставленных задач.

²⁶ См.: Кудряшова Е. В. Финансово-плановые акты // Финансовое право. 2017. № 1. С. 7—9.

Обобщенный предмет регулирования — состояние в будущем — формирует специальный уровень правоотношений. Назовем их правоотношениями первого порядка: отношения по поводу планирования создания и изменения плана, а также отношения, направленные на достижение целей плана — реализацию плана. На основе этих правоотношений первого порядка в последующем складываются правоотношения второго порядка. Эти два уровня правоотношений имеют разный предмет: плановые правоотношения складываются по поводу желаемого будущего состояния финансовой системы (бюджетной системы, результативности государственных расходов и т. д.), а иные правоотношения — непосредственно по поводу собирания или распределения финансов. На основе правоотношений по государственному финансовому планированию расходов бюджетов (первый уровень) складываются финансово-имущественные правоотношения по выделению бюджетных ассигнований (второй уровень). В правоприменительной практике есть примеры, где судами было обозначено двухуровневое правовое регулирование в сфере государственного финансового планирования расходов.

Например, в определении Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 15 сентября 2010 г. № 87-Г10-8 была рассмотрена проблема возможности сокращения бюджетных ассигнований без оценки эффективности государственной программы.

Разрешая возникший спор, Суд указал, что принятие решения о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы возможно только путем проведения оценки эффективности ее реализации. По каждой целевой программе такая оценка проводится ежегодно. Лишь по результатам такой оценки высшим исполнительным орга-

ном государственной власти субъекта РФ не позднее чем за один месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный орган может быть принято решение о сокращении бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

В случае инициации решения об изменении или досрочном прекращении реализации целевой программы государственный заказчик (государственный заказчик-координатор) целевой программы готовит итоговый отчет о ходе ее реализации с обоснованием причин прекращения реализации или изменения целевой программы. Мотивированные предложения государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) об изменении или досрочном прекращении реализации целевой программы проходят экспертизу в Министерстве экономического развития субъекта. В случае сокращения финансирования целевой программы за счет средств республиканского бюджета и иных источников государственный заказчик (государственный заказчик-координатор) разрабатывает дополнительные меры по привлечению внебюджетных источников финансирования и вносит в установленном порядке изменения и дополнения в целевую программу. В конкретной ситуации, по которой возник спор, Суд указал, что, поскольку в бюджете на предыдущий год не были заложены какие-либо суммы на финансирование программы, не могла проводиться оценка эффективности ее реализации, соответственно, и сокращать финансирование программы нет оснований.

Таким образом, Суд признает необходимость сначала реализации правоотношений по оценке эффективности программы — правоотношений государственного финансового планирования первого порядка, и только затем по результатам реализации этих правоотношений воз-

можно изменение организационно-имущественных правоотношений по выделению или сокращению бюджетных ассигнований.

Аналогичная позиция высказана Судебной коллегией по административным делам ВС РФ в определениях от 21 декабря 2011 г. № 30-Г11-3 и от 18 января 2012 г. № 30-Г11-4.

Собственно финансово-плановые правоотношения (отношения первого порядка) неоднородны, в частности, здесь присутствуют и абсолютные, и относительные правоотношения.

Относительные правоотношения по поводу государственного финансового планирования включают те, в которых права и обязанности связывают конкретных субъектов: исполнительный и представительный органы власти, орган власти и экспертные организации (например, законодательный орган и экспертные организации) и т. д. Абсолютные правоотношения связывают государство, субъект Федерации, муниципальное образование и все иные субъекты — неограниченный круг лиц, которые являются в разной степени обязанными или управомоченными. В. К. Райхер образно выразил суть абсолютных и относительных правоотношений: «Общественные связи устанавливаются либо по типу прямых проводов, протянутых между определенными точками пространства... либо по типу беспроводной связи, соединяющей данную точку пространства с абсолютно неопределенным числом всех прочих точек»²⁷.

Относительные правоотношения возникают между органами власти, которые участвуют в создании, корректировке и реализации программы. Абсолютные пра-

воотношения складываются между планирующим субъектом, который определяет в программе ее цели, направления расходования государственных средств и т. д., и неограниченным кругом лиц, которые могут на основе рекомендаций и ориентиров программы понять приоритеты публичных расходов, стимулы, показатели и др. Анализируя заявленные в планах цели, показатели и проч., каждый субъект из неограниченного круга лиц может принять решение и вступить в правоотношения второго уровня: участвовать в публичных конкурсах для заключения государственных контрактов, использовать льготы и стимулы, вступить в трудовые правоотношения, поощряемые государством, и т. д.

Значение планов часто недооценивается судами, и мы проиллюстрируем это на примере судебного разбирательства, которое закончилось определением ВАС РФ от 16 ноября 2012 г. № ВАС-14459/12. Речь шла об оценке законности проведения открытого конкурса на размещение заказа на поставки для государственных нужд. Здесь нас интересует вывод судов, что положения целевой программы не могут быть применены к правоотношениям по поводу проведения открытого конкурса, поскольку носят рекомендательный характер и направлены на регулирование отношений, возникающих в будущем. Трудно согласиться с этой позицией, поскольку положения программы создают основу для абсолютных правоотношений с участием неограниченного круга субъектов, наделяя их правомочием следовать рекомендациям и правами требовать от государства в лице его органов действовать в соответствии с целями программы и ее содержанием.

Оценивать программу как необязательную рекомендацию неверно. При том, что есть два уровня правоотношений: плановые (абсолютные) и конкретные на основе плано-

²⁷ Райхер В. К. Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав) // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института им. М. И. Калинина. Вып. 1. Л., 1928. С. 298.

вых (участие в конкурсе) — эти два уровня взаимосвязаны и финансово-плановые акты должны соответствующим образом учитываться судами. Правоотношения по проведению открытых конкурсов на размещение заказов на поставки для государственных нужд — это правоотношения второго порядка, которые не могут возникнуть непосредственно на основе федеральной целевой программы. Однако целеполагание в рамках федеральной целевой программы обязательно для оценки действий по размещению заказов на поставки для государственных нужд в рамках программы. В противном случае нарушается конституционный принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который сформулирован Конституционным Судом РФ в ряде решений²⁸.

Интересным представляется дело об оспаривании Закона Санкт-Петербурга от 30 марта 2006 г. № 152-14

²⁸ См. постановления КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»; от 26 декабря 2002 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положения абз. 2 п. 4 ст. 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»; от 29 января 2004 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; определение от 4 декабря 2003 г. № 415-О о проверке конституционности ч. 1 ст. 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подп. 16 п. 1 приложения 20 к данному Федеральному закону.

«О целевой программе Санкт-Петербурга “Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге”» группой граждан. Дело иллюстрирует взаимосвязь абсолютных и относительных правоотношений в рамках планирования. Определением Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 23 июля 2008 г. № 78-Г08-24 дело было возвращено на новое рассмотрение, а новым решением Санкт-Петербургского городского суда от 9 апреля 2008 г. по делу № 3-6/08 заявителям было отказано²⁹. В обоснование своих требований заявители сослались на то, что оспоренный Закон Санкт-Петербурга был принят без привлечения экспертов и нарушает их права на информацию относительно строительства делового центра, на участие в обсуждении вопросов, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. Заявители также утверждали, что Закон в нарушение требований ст. 28 БК РФ был принят без соблюдения принципа гласности, несмотря на то, что финансирование программы осуществляется за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

К сожалению, суды в данном случае отказали заявителям, не увидев нарушения их прав или угрозы нарушения их прав. Аналогичным образом суды сочли, что право на информацию ограничивается публикацией в средствах массовой информации программы без экспертных оценок.

В данном случае между планирующим субъектом и экспертами складываются относительные правоотношения. Далее, представляя план неограниченному кругу лиц, планирующий субъект должен предоставить и экспертные оценки. Описанный выше спор вытекает из

²⁹ URL: <http://www.alppp.ru/court/20-apelljacionnyj-sud/04-2008/reshenie-sankt-peterburgskogo-gorodskogo-suda-ot-09-04-2008-po-delu--3-608.html> (дата обращения: 20.04.2017).

абсолютных плановых правоотношений между государством и неограниченным кругом лиц, права которых без экспертных оценок нарушены³⁰. Участники абсолютных правоотношений имеют заинтересованность в законности привлечения экспертов для создания плана (программы), а также в общедоступности информации об этих экспертных оценках.

Сегодня мы можем говорить о формировании полноценного меха-

низма правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов, включающего три базовых элемента³¹: сложился подход к финансово-плановым актам, определились правоотношения и так или иначе складывается правоприменение.

Доктринальные исследования механизма правового регулирования государственного финансового планирования имеют прикладное значение. Приведенные примеры из судебных решений явно свидетельствуют о потребности в теоретическом обосновании единообразной практики. Представляется, что переход к стратегическому планированию дает новый импульс не только развитию теоретических исследований отдельных вопросов планирования государственных расходов, но и дальнейшему развитию финансово-правового института государственных расходов в современной теории финансового права.

³⁰ Подробнее см.: Кучеров И. И. Обеспечение информационной открытости работы государственных органов власти // Аудиторские ведомости. 2013. № 7. С. 15; Кудряшова Е. В. Проблема раскрытия информации о государственном планировании // Информационное право. 2009. № 4. С. 25—28; Kudryashova E. V. The Problem of Transparency of State Planning in the Russian Federation // Russian Law: Theory and Practice. 2010. No. 1. P. 26—41; Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами и обеспечение прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11—17.

³¹ См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 39—41.

Библиографический список

- Kudryashova E. Budgetary Institutions in the Context of Budget Reform in Russia // Kutafin University Law Review. 2016. Vol. 2. No. 2.
- Kudryashova E. V. The Problem of Transparency of State Planning in the Russian Federation // Russian Law: Theory and Practice. 2010. No. 1.
- Pattanayak S., Fainboim I. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. IMF Working Paper. 2010.
- Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
- Арбатская Ю. В. Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской Федерации: правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
- Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.
- Годме П. М. Финансовое право / пер. Р. О. Халфиной. М., 1978.
- Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006.
- Давыдов К. В. Юридическая сила и формы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1.
- Кравченко А. О. Целевые программы и их роль в управлении расходами // Государственный аудит. Право. Экономика. 2015. № 2.

- Кудряшова Е. В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал российского права. 2009. № 10.
- Кудряшова Е. В. Лекции по бюджетному праву: учеб. пособие. М., 2010.
- Кудряшова Е. В. Проблема раскрытия информации о государственном планировании // Информационное право. 2009. № 4.
- Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М., 2013.
- Кудряшова Е. В. Судебное правоприменение в сфере государственного финансового планирования // Закон. 2014. № 9.
- Кудряшова Е. В. Финансово-плановые акты // Финансовое право. 2017. № 1.
- Кучеров И. И. Бюджетное право России: курс лекций. М., 2002.
- Кучеров И. И. Обеспечение информационной открытости работы государственных органов власти // Аудиторские ведомости. 2013. № 7.
- Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001—2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9.
- Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдеогге Н. Г. Управление проектами. М., 2004.
- Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. 2007. № 1.
- Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9.
- Поветкина Н. А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 6.
- Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.
- Поветкина Н. А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6.
- Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1.
- Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография. М., 2016.
- Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами и обеспечение прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9.
- Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М., 2009.
- Райхер В. К. Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав) // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института им. М. И. Калинина. Вып. 1. Л., 1928.
- Сергиенко Н. С. Эволюция принципа единства кассы // Финансы. 2017. № 10.
- Тютин Ю. В. Процесс развития отрасли финансового права // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 1.
- Шашкова А. В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4.
- Шохин С. О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юридический мир. 2014. № 1.
- Шохин С. О. Тенденции развития финансового права: истоки и современность // Финансовое право. 2003. № 2.
- Шохин С. О., Кудряшова Е. В. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС // Юридический мир. 2017. № 11.
-