

По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Постановление · № 10-П · от 15.12.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений частей

четвертой, пятой и шестой статьи 215-1 Бюджетного кодекса

Российской Федерации

город Москва 15 декабря 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Селезнева, судей Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, Н.В.Мельникова, О.С.Хохряковой,

с участием представителя Правительства Москвы как стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, - адвоката П.Д.Баренбойма, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частью третьей статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей четвертой, пятой и шестой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Правительства Москвы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М.Данилова, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Федерального казначейства - Т.Г.Нестеренко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Статьей 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливается, что кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации возложено на Федеральное казначейство (часть четвертая); по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта

Российской Федерации необходимого для их осуществления имущества (часть пятая); для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает счета в Центральном банке Российской Федерации с учетом положений статей 156 и 216 данного Кодекса; все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством через указанные счета и отражаются в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, представляемой им финансовым органам (часть шестая).

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Правительство Москвы просит признать части четвертую, пятую и шестую статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части, касающейся установления требований к порядку исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 5 (часть 3), 8, 11 (часть 2), 18, 73, 74, 76 (части 4 и 6), 77 (часть 1) и 78 (часть 3).

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения несоразмерно ограничивают право субъекта Российской Федерации самостоятельно исполнять свой бюджет, поскольку неотъемлемая часть бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, а именно самостоятельное кассовое обслуживание исполнения своих бюджетов, передается федеральному органу исполнительной власти; тем самым необоснованно ограничиваются право субъекта Российской Федерации самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью - средствами бюджета субъекта Российской Федерации и свобода экономической деятельности, создаются препятствия для свободного перемещения финансовых средств, а исполнение бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации ставится в зависимость от деятельности федерального финансового органа, который не может контролироваться субъектом Российской Федерации и эффективность работы которого не зависит от субъекта Российской Федерации. В результате, как указывается в запросе, затрудняется полноценная реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Не оспаривая сам принцип казначейского исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (статья 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации), заявитель вместе с тем допускает, что обязательность исполнения бюджета субъекта Российской Федерации через Федеральное казначейство может быть условием предоставления бюджету субъекта Российской Федерации, для которого в двух из трех последних отчетных лет доля дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в общем объеме собственных доходов превышала 50 процентов (пункт 3 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации), указанных дотаций и бюджетных кредитов из федерального бюджета.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения частей четвертой, пятой и шестой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части, касающейся кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации Федеральным казначейством, открытия им для этих целей счетов в Центральном банке Российской Федерации, а также передачи полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы, относящиеся к кассовому обслуживанию исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, не являются предметом обращения Правительства Москвы и потому в настоящем деле Конституционным Судом Российской Федерации не рассматриваются.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию федеративным государством, федеративное устройство которого основано в том числе на государственной целостности и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной

власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3).

Согласно Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2); установление общих принципов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, следовательно, тех принципов, которые касаются экономической основы деятельности этих органов, составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в силу статей 72 (пункт "н" части 1), 76 (часть 2) и 77 (часть 1) регулируется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Закрепляя в федеральном законе общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и конкретизируя их, федеральный законодатель ограничен в своем усмотрении конституционными положениями об организации власти в Российской Федерации как демократическом, федеративном и правовом государстве; субъекты Российской Федерации, в свою очередь, самостоятельно устанавливая систему органов государственной власти, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и указанными общими принципами; они не вправе осуществлять данное правомочие в ущерб единству системы государственной власти в Российской Федерации (статья 5, часть 3; статья 77, часть 2; статья 78, часть 2, Конституции Российской Федерации) и должны реализовывать его в тех правовых границах, которые определены Конституцией Российской Федерации и принятыми на ее основе федеральными законами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года N 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации").

2.1. Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации имущество, средства бюджета субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, а также имущественные права субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 26-10).

Статья 26-13 названного Федерального закона предусматривает, что каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет (пункт 1); органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают сбалансированность бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации и соблюдение установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга субъекта Российской Федерации, исполнению бюджетных и долговых обязательств субъекта Российской Федерации (пункт 2); формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно с соблюдением требований, установленных данным Федеральным законом и Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации (пункт 3).

Приведенным законоположениям корреспондируют положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющие бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти и

органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти согласно статье 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации входят установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений; определение основ утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением; определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета; установление бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения; иные бюджетные полномочия, отнесенные данным Кодексом и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям федеральных органов государственной власти.

К бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации статья 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации относит установление порядка утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, осуществления контроля за его исполнением; утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, осуществление контроля за его исполнением; установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации; иные бюджетные полномочия, отнесенные данным Кодексом и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, кроме вышеперечисленных бюджетных полномочий, в соответствии с данным Кодексом и другими федеральными законами осуществляют некоторые бюджетные полномочия, касающиеся бюджетов внутригородских муниципальных образований.

2.2. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 9 января 1998 года N 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации, федеральный закон, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, как нормативный правовой акт общего действия, определяя права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, осуществляет тем самым разграничение этих полномочий.

В силу приведенной правовой позиции Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Бюджетным кодексом Российской Федерации, поскольку ими определяются полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере, в соответствии со статьями 5 (часть 3), 11 (часть 3), 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации осуществлено разграничение этих полномочий.

3. В непосредственной взаимосвязи с принципами организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве, получившими нормативное выражение в статьях 1 (часть 1), 4, 5, 11, 71, 72, 73, 77 и 78 Конституции Российской Федерации, находится принцип единства экономического пространства (статья 8, часть 1), гарантиями которого являются, по смыслу статей 71 (пункт "ж") и 74 (часть 1) Конституции Российской Федерации, установление - в рамках предметов ведения Российской Федерации - правовых основ единого рынка, осуществление финансового, в том числе бюджетного, регулирования, а также запрет на установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Данные конституционные начала, имеющие своим предназначением экономическое обеспечение государственного единства и государственной целостности Российской Федерации, предполагают

осуществление такого законодательного регулирования экономических отношений, включая финансовые отношения, которое способствовало бы достижению указанной конституционной цели и поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не умаляя при этом финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Это нашло отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации, выделяющем бюджеты субъектов Российской Федерации в отдельный уровень бюджетной системы Российской Федерации и закрепляющем принцип самостоятельности бюджетов, который означает, в частности, право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных данным Кодексом, а также право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с данным Кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней (статьи 10, 15 и 31).

4. Конституционно-правовое содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию (статья 71, пункт "ж", Конституции Российской Федерации) не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению на этой основе финансово-правового статуса субъектов соответствующих отношений. Финансовое регулирование коррелирует с отнесенным Конституцией Российской Федерации также к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации (статья 71, пункт "е"), осуществляемым с учетом основных направлений внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3; статья 84, пункт "е") и единой финансовой политики (статья 114, пункт "б" части 1).

Федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. В силу этого нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина (статьи 2, 7, 18; статья 71, пункты "в", "е", Конституции Российской Федерации).

Из данной правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П по делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, следует, что федеральный законодатель при осуществлении финансового регулирования, в том числе при выборе той или иной организационной формы кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней единой бюджетной системы Российской Федерации, ориентируется на реализацию целей государственной экономической политики, имея в виду как конституционно обусловленные особенности федеративного устройства Российской Федерации, так и задачи реформирования финансовой системы на данном этапе социально-экономического развития государства.

Именно эти цели преследовал федеральный законодатель при принятии Федерального закона от 20 августа 2004 года "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений", которым Бюджетный кодекс Российской Федерации был

дополнен статьей 215-1 "Основы исполнения бюджета".

4.1. Согласно статье 26-22 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно организуют и осуществляют исполнение бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с общими принципами, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации (пункт 1); кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке и на условиях, также установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации (пункт 2).

Определяя основы исполнения бюджетов, Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов; органы исполнительной власти, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами, являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений (статья 215); кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством (часть четвертая статьи 215-1).

Различая понятия единого счета бюджета и лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств соответствующего бюджета (открытых как для учета средств бюджета, так и для учета средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности), Бюджетный кодекс Российской Федерации, однако, непосредственно не указывает, каких именно счетов касается требование части четвертой статьи 215-1 о кассовом обслуживании исполнения бюджетов Федеральным казначейством. Смысл содержащейся в ней нормы может быть выявлен только во взаимосвязи с другими нормами данного Кодекса.

Согласно пункту 6 статьи 151, частям первой и второй статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение бюджета субъекта Российской Федерации обеспечивается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а организация исполнения бюджета возлагается на финансовый орган, создаваемый в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. При этом, по смыслу статьи 215 данного Кодекса, казначейское исполнение бюджета субъекта Российской Федерации предполагает, что функции кассира всех распорядителей и получателей средств бюджета данного уровня бюджетной системы Российской Федерации должны осуществлять органы исполнительной власти именно субъекта Российской Федерации. Кроме того, из статьи 166-1 данного Кодекса, предусматривающей возможность открытия и ведения Федеральным казначейством лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с заключенным соглашением, следует, что кассовое обслуживание указанных участников бюджетного процесса относится к бюджетным полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Следовательно, под действие части четвертой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации подпадают лишь проведение и учет Федеральным казначейством операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и по кассовым выплатам из него на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации.

4.2. Ведение и учет операций на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации обеспечиваются действием принципа единства кассы, который, согласно части третьей статьи 215-1 и статье 216 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета: так, перечисление и зачисление

доходов на единый счет бюджета является одним из этапов исполнения бюджетов по доходам (статья 218); в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета бюджеты исполняются по расходам (часть первая статьи 219); расходование бюджетных средств осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц (пункт 1 статьи 227).

Этим предопределяется значимость организации работы по проведению и учету на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него, а также надлежащего правового регулирования в данной сфере деятельности с учетом конституционных принципов единства экономического пространства и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Вместе с тем в условиях федеративного государства, в котором бюджеты соответствующих уровней, будучи самостоятельными, составляют единую бюджетную систему, особое значение приобретают вопросы координации деятельности органов публичной власти, вовлеченных в бюджетный процесс, и взаимодействия между ними. Такой вывод, сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации применительно к финансовым взаимоотношениям муниципальных образований, имеющих различные территориальные основы своего создания (Постановление от 11 ноября 2003 года N 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области"), тем более актуален при решении указанных вопросов на федеральном уровне, - исходя из принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (статья 5, часть 4, Конституции Российской Федерации).

4.3. Проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, которое обеспечивается Правительством Российской Федерации (статья 114, пункт "б" части 1, Конституции Российской Федерации) и осуществляется на основе установленных федеральными органами государственной власти единых федеральных стандартов финансовой деятельности (статьи 7, 165, 166-1, пункт 2 статьи 225 Бюджетного кодекса Российской Федерации), в то же время не исключает совместное участие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отдельных процедурах бюджетного процесса, в том числе на стадии исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.

Предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, федеральный законодатель учитывал вытекающую из Конституции Российской Федерации необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса. Такой вариант правового регулирования позволяет обеспечить сопоставимость показателей исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, иметь оперативную информацию о состоянии публичных финансов в целом по стране в любой момент времени, что необходимо для макроэкономического прогнозирования и принятия решений об оказании в необходимых случаях финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, и не предполагает, что Федеральное казначейство вправе присваивать себе те бюджетные полномочия, которые на основе Конституции Российской Федерации закреплены за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а именно по распоряжению средствами бюджета субъекта Российской Федерации, определению направлений их расходования и санкционированию выплат с единого счета бюджета.

Из такого понимания нормативного содержания части четвертой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации исходит и правоприменительная практика, что на подзаконном уровне подтверждается, в частности, изданным в соответствии со статьей 166-1 Бюджетного кодекса

Российской Федерации Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства (утвержден приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 года N 1н), согласно которому все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета осуществляются органом Федерального казначейства от имени и по поручению финансового органа (уполномоченного органа), администратора поступлений, администратора или получателя средств бюджета на основании платежных документов, оформленных ими (пункт 1.5).

Возложение на Федеральное казначейство полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации обуславливается и тем, что все без исключения субъекты Российской Федерации - как получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, так и не нуждающиеся в них - являются получателями трансфертов из федерального бюджета (субвенций и субсидий).

Кроме того, в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет налоговых и неналоговых доходов; налоговые доходы формируются как за счет региональных налогов, так и за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и считаются уплаченными доходами бюджета субъекта Российской Федерации с момента, определяемого налоговым законодательством Российской Федерации; денежные средства считаются зачисленными в доход бюджета субъекта Российской Федерации с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению (учету) денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет (статьи 40, 56 и 57).

Возложив обязанность по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов на налоговые органы (статья 31 Налогового кодекса Российской Федерации), федеральный законодатель, имея в виду вытекающие из статей 71 (пункт "з"), 72 (пункт "и" части 1) и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципы построения налоговой системы Российской Федерации, правомерно возложил коррелирующую обязанность - проведение и учет на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него - на органы Федерального казначейства, относящиеся, как и налоговые органы, к федеральным экономическим службам (статья 71, пункт "ж", Конституции Российской Федерации).

4.4. Таким образом, часть четвертая статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, не допускает, что Федеральное казначейство вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта Российской Федерации, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета бюджета субъекта Российской Федерации, при том что проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

Необходимость обеспечения действенного и стабильного механизма защиты бюджетных прав субъектов Российской Федерации и их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации обуславливает определение основ порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов, основ взаимодействия Федерального казначейства и органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации в процессе кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, а также форм и мер ответственности Федерального казначейства за ненадлежащее исполнение возложенных на него функций по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на уровне федерального закона.

5. В соответствии со статьей 78 (часть 2) Конституции Российской Федерации, позволяющей федеральным органам исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам, часть пятая статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает, что по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта Российской Федерации необходимого для их осуществления имущества.

При реализации названной нормы, как нормы федерального закона, принятого по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и разграничивающего публично-властные полномочия, - в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", - полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны распределяться и осуществляться таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались бы учет и согласование интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Указание в части пятой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации на то, что полномочия Федерального казначейства "могут быть" переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, не означает, что этот вопрос решается произвольно, по усмотрению какой-либо из сторон, поскольку предполагается, что субъект Российской Федерации, выражающий намерение принять на себя указанные полномочия, в состоянии обеспечить их надлежащее финансирование за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и имеет в собственности (пользовании, управлении) необходимое для их осуществления имущество, а Российская Федерация гарантирует соблюдение порядка заключения соответствующего соглашения, а при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает использование предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством согласительных процедур.

Таким образом, часть пятая статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает передачу полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации только при соблюдении баланса интересов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации как конституционно защищаемых ценностей.

6. В соответствии с частью шестой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации счета в Центральном банке Российской Федерации, предназначенные для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, открывает Федеральное казначейство и оно же осуществляет через указанные счета все кассовые операции.

Поскольку возложение на Федеральное казначейство полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов не противоречит Конституции Российской Федерации, норма части шестой статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации также не может рассматриваться как не соответствующая Конституции Российской Федерации. Кроме того, как следует из данной нормы, бюджетным правам субъектов Российской Федерации корреспондирует обязанность Федерального казначейства представлять финансовым органам субъектов Российской Федерации отчетность о кассовом исполнении их бюджетов.

Сама же по себе обязательность открытия счетов бюджетов именно в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, признана Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П по делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать часть четвертую статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством, не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в ней норма предполагает, что Федеральное казначейство не вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта Российской Федерации, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета бюджета субъекта Российской Федерации, при том что проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него с обязательным предоставлением финансовому органу субъекта Российской Федерации отчетности о кассовом исполнении бюджета осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

Необходимость обеспечения действенного и стабильного механизма защиты бюджетных прав субъектов Российской Федерации и их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации обуславливает определение основ порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов, основ взаимодействия Федерального казначейства и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, а также форм и мер ответственности Федерального казначейства за ненадлежащее исполнение возложенных на него функций по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на уровне федерального закона.

2. Признать часть пятую статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в ней норма, согласно которой по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию

исполнения бюджета субъекта Российской Федерации могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, предполагает, что Российская Федерация в целях соблюдения баланса интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации гарантирует соблюдение порядка заключения соответствующего соглашения, а при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает использование предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством согласительных процедур.

3. Признать часть шестую статьи 215-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой Федеральное казначейство открывает в Центральном банке Российской Федерации счета, предназначенные для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, и осуществляет через эти счета все кассовые операции, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 10-П