

По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия

Постановление · № 12-П · от 17.06.2004 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия

город Москва 17 июня 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А.Гаджиева, судей Н.С.Бондаря, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Администрации Санкт-Петербурга - кандидата юридических наук В.А.Винокурова и адвоката Ю.А.Костанова, представителя Законодательного Собрания Красноярского края - кандидата юридических наук А.А.Кондрашева, 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.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Поводом к рассмотрению дела явились запросы Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия, в которых оспаривается конституционность указанных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти положения Конституции Российской Федерации.

Поскольку все запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук Ю.А.Крохиной, мнение специалиста - доктора экономических наук А.И.Милюкова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - Н.П.Левченко, от Министерства финансов Российской Федерации - С.И.Миронченко, от Центрального Банка Российской Федерации - А.Г.Гузнова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Арбитражный суд Республики Хакасия, в производстве которого находится дело по иску прокурора Республики Хакасия к администрации города Абакана и обществу с ограниченной ответственностью "Коммерческий банк "Хакасский муниципальный банк" о признании недействительным договора о кассовом обслуживании счетов бюджета города Абакана, придя к выводу о том, что подлежащие применению в рассматриваемом им деле положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым Банк России обслуживает счета бюджетов (пункт 2 статьи 155), а кредитные организации выполняют функции Банка России, предусмотренные пунктом 2 статьи 155 данного Кодекса, в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций (пункт 2 статьи 156), не соответствуют Конституции Российской Федерации, приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности.

По мнению заявителя, пункт 2 статьи 155 и пункт 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации ограничивают право муниципальных образований самостоятельно выбирать кредитное учреждение для кассового обслуживания бюджета, устанавливают приоритет Банка России перед кредитными организациями (муниципальными или частными), а потому противоречат конституционным принципам равной защиты всех форм собственности и финансовой самостоятельности местного самоуправления, нарушая тем самым статьи 8 (часть 2), 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Конституционность названных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации оспаривается также в запросе Красноярского краевого суда, обратившегося в Конституционный Суд Российской Федерации в связи с рассмотрением дела по заявлению прокурора Красноярского края о признании противоречащим федеральному законодательству и не подлежащим применению положения статьи 80-1 Закона Красноярского края "О краевом бюджете на 2002 год", согласно которому Главное финансовое управление администрации Красноярского края открывает счет краевого бюджета в закрытом акционерном обществе "Акционерный инвестиционный коммерческий банк "Енисейский объединенный банк", являющемся уполномоченной кредитной организацией Красноярского края, на условиях, при которых расчетно-кассовое обслуживание операций по счету осуществляется без взимания платы, а на остатки денежных средств на счете начисляются проценты в размере не менее трех процентов годовых.

Как утверждают заявители, предписаниями пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации относительно размещения счетов бюджетов субъектов Российской Федерации в кредитных организациях ограничиваются находящиеся в сфере исключительного ведения субъектов Российской Федерации полномочия по управлению государственной собственностью субъектов Российской Федерации, что не соответствует статье 73 Конституции Российской Федерации; содержащееся же в оспариваемых положениях дозволение кредитным организациям в отдельных случаях выполнять функции Банка России по обслуживанию счетов бюджетов создает для субъектов Российской Федерации неравные условия по управлению государственной собственностью, чем нарушается конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации, закрепленный в статье 5 (часть 1) Конституции Российской

Федерации.

Администрация Санкт-Петербурга и Законодательное Собрание Красноярского края в системной взаимосвязи с пунктом 2 статьи 155 и пунктом 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации оспаривают также конституционность абзаца двадцать второго его статьи 283, в соответствии с которым открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России является основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, чем, по мнению заявителей, подтверждается запрет на обслуживание в кредитных организациях счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Наряду с указанными нормами Администрация Санкт-Петербурга и Законодательное Собрание Красноярского края просят проверить конституционность пункта 3 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому субъекты Российской Федерации, муниципальные образования вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты (в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций). Заявители исходят из того, что как находящийся во взаимосвязи с положениями пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации пункт 3 его статьи 156 также ограничивает для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях, однако не приводят какие-либо доводы в обоснование своей позиции.

Между тем, как следует из нормативного содержания пункта 3 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, счета, открываемые для расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами, по своему правовому режиму отличны от счетов бюджетов - они связаны с обслуживанием государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального долга.

Конституционность же порядка обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального долга, а значит, и обслуживания счетов, предназначенных для расчетов по сделкам с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами, в запросах не оспаривается. Следовательно, в рамках настоящего дела пункт 3 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации не может быть отнесен к предмету рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, а потому в силу статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в этой части подлежит прекращению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155, пункта 2 статьи 156 и абзаца двадцать второй статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предписывающие обслуживание счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Банком России и его территориальными учреждениями, а также относящие к основаниям применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства открытие счетов бюджетов субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России.

2. Конституция Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации закрепляет принцип единства экономического пространства (статья 8, часть 1), гарантиями которого являются, по смыслу ее статей 71 (пункт "ж") и 74 (часть 1), 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.

Конституционный принцип единства экономического пространства находится в непосредственной взаимосвязи с принципами организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве, признающем и гарантирующем местное самоуправление, что получило нормативное правовое выражение в положениях статей 1 (часть 1), 3 (часть 2), 4, 5, 11, 12, 71, 72, 73, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Данные конституционные начала, имеющие своим предназначением обеспечение государственного единства и государственной целостности Российской Федерации (абзац четвертый преамбулы, часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации), предполагают осуществление Российской Федерацией такого законодательного регулирования экономических, в том числе финансовых, отношений, которое способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

2.1. 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 также к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации (статья 71, пункт "е", Конституции Российской Федерации) и проведением единой финансовой политики (статья 114, пункт "б" части 1, Конституции Российской Федерации).

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. Отсюда следует, что 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).

Соответственно, как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 3 (часть 1 и 2), 24 (часть 2), 32 (часть 1), финансовое регулирование, бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов.

Положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие полномочия Российской Федерации по регулированию финансовых отношений, находятся в непосредственной связи с ее положениями, устанавливающими финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Субъекты Российской Федерации в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая, в частности, право управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

В отношении местного самоуправления Конституция Российской Федерации, закрепляя гарантии его

самостоятельности, в том числе экономическую и финансовую, предусматривает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 12; статья 132, часть 1). Соответственно, степень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления определяется их бюджетной компетенцией, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Из названных конституционных положений вытекает обязанность федерального законодателя обеспечить в процессе финансового регулирования такую регламентацию финансовых отношений, при которой достижение конституционной цели - экономического обеспечения государственного единства и государственной целостности Российской Федерации - не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2.2. Конституционные предписания об отнесении к ведению Российской Федерации финансового регулирования и о самостоятельности субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в пределах предоставленных им финансовых полномочий получили конкретизацию в федеральном, в том числе бюджетном, законодательстве.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, что предопределяет публично-правовую природу отношений, связанных с формированием и исполнением бюджетов, а также характер правового регулирования, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере.

Бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. Бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (статья 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Тем самым предопределяется публично-правовой характер регулирования бюджетных отношений, выступающих в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, деятельность которых как публичных субъектов в силу статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 66 (части 1 и 2), 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации должна осуществляться в финансово-бюджетной сфере исключительно на правовых основаниях и в пределах, дозволенных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает в то же время применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства, но только в случаях, прямо

предусмотренных федеральным законодательством. Из наличия имущественных начал в бюджетных правоотношениях и одновременно - властного характера правового регулирования в этой сфере исходит Гражданский кодекс Российской Федерации, в пункте 3 статьи 2 которого закрепляется, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Таким образом, из Конституции Российской Федерации, а именно из закрепленных в ней требований единства финансовой политики и финансового регулирования, установления правовых основ единого рынка, единства экономического пространства, получивших развитие в федеральных законах, вытекает, что функционирование бюджетной системы Российской Федерации имеет целью гарантирование основ конституционного строя, финансовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, предопределяет конституционные требования к надлежащей регламентации бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как участников бюджетных отношений, в том числе - по обслуживанию счетов бюджетов.

3. Оценка конституционности положений пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих в качестве общего правила обслуживание счетов бюджетов Банком России и допускающих возможность выполнения соответствующих функций кредитными организациями при отсутствии учреждения Банка России на соответствующей территории или при невозможности выполнения ими этих функций, должна осуществляться исходя из публично-правовой природы бюджетных правоотношений в системной связи с действующим финансовым регулированием, включая банковское.

Публичное предназначение средств бюджета обуславливает требования к их целевому использованию, что может быть осуществлено путем установления федеральным законодателем специальных, имеющих императивный характер правил, относящихся к выбору соответствующим субъектом конкретной правовой формы обслуживания счетов бюджетов. Наличие таких правил призвано гарантировать наиболее благоприятные условия, в том числе с точки зрения сохранности бюджетных средств, открытости, прозрачности их расходования, эффективного осуществления субъектами Российской Федерации своих государственных функций, а муниципальными образованиями - решения вопросов местного значения. Извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления, - действующее законодательство предусматривает иные способы и формы участия публично-правовых образований в основанной на свободе договора и связанной с предпринимательским риском деятельности.

Статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов) бюджетных правоотношений обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств и иного имущества и выступают в соответствующих правоотношениях в лице своих органов. Все операции со средствами бюджетов отражаются на счетах, право распоряжения которыми принадлежит уполномоченным органам, исполняющим бюджет. Распоряжение денежными средствами, находящимися на бюджетном счете, является необходимым элементом реализации права собственности на средства соответствующих бюджетов, относящихся к казне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты предназначены для материального обеспечения функций каждого из соответствующих публичных субъектов бюджетных правоотношений, что предопределяет вытекающий из Конституции Российской Федерации механизм защиты их бюджетно-правового статуса, в том числе при обслуживании счетов бюджетов Банком России или, при определенных условиях и обстоятельствах, предусмотренных действующим

законодательством, - кредитными организациями.

На основании статьи 75 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" Банк России осуществляет возложенные на него функции, одной из которых является обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. Данная функция, согласно названному Федеральному закону, реализуется посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов (пункт 6 статьи 4); Банк России без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами федерального бюджета, средствами государственных внебюджетных фондов, средствами бюджетов субъектов Российской Федерации и средствами местных бюджетов (часть вторая статьи 23): при этом получение прибыли не является целью деятельности Банка России (часть вторая статьи 3).

Кредитные организации создаются для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности и по заключаемому на конкурсной основе договору могут выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ; соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств (часть первая статьи 1, часть четвертая статьи 9 Федерального закона "О банках и банковской деятельности").

При этом достижение конституционно значимых целей в конкретных условиях развития экономической и финансовой систем Российской Федерации может оправдать установление законодателем для публично-правовых образований различных правовых форм опосредования отношений по обслуживанию счетов бюджетов. Отношения по обслуживанию счетов бюджетов Банком России (как и кредитными организациями) опосредуются заключаемыми на основе закона и по правилам норм главы 45 ("Банковский счет") ГК Российской Федерации договорами между уполномоченными государственными органами, органами местного самоуправления и учреждениями Банка России (подразделениями его расчетной сети), что предполагает их взаимную ответственность за надлежащее исполнение обязательств.

В правовом режиме обслуживания счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предусмотренном взаимосвязанными положениями пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетные права сохраняются за их носителями, - данными положениями определяется лишь субъект обслуживания счетов бюджетов (Банк России либо кредитные организации), что не влечет ни ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на соответствующие бюджетные средства, ни ограничение их бюджетных полномочий, включая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по самостоятельному исполнению бюджетов. Поэтому сами по себе взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации - как содержащие в качестве общего правила предписание об обслуживании счетов бюджетов в учреждениях Банка России - не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации.

В то же время федеральным законом могут предусматриваться дифференцированные подходы к регулированию вопросов обслуживания счетов бюджетов субъектов Российской Федерации, которые во всяком случае должны иметь в своей основе объективно обусловленные социально-экономические критерии развития тех или иных субъектов Российской Федерации. Общеправовые

требования непротиворечивости, ясности, определенности правового регулирования предполагают в этом случае необходимость установления как критериев отнесения субъектов Российской Федерации к недотационным, дотационным (высокодотационным), так и требований, предъявляемых к сторонам и условиям заключения договоров об обслуживании счетов бюджетов субъектов Российской Федерации в кредитных организациях. При этом конституционные требования о правовой определенности норм в таких случаях относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта.

Что касается пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части, устанавливающей случаи выполнения кредитными организациями функций Банка России по обслуживанию счетов бюджетов (отсутствие учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможность выполнения ими функций по обслуживанию счетов бюджетов), то он также не может рассматриваться как содержащий неопределенные по своему нормативному содержанию положения и противоречащий Конституции Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", его статьям 83-85, Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления, в которую входят его территориальные учреждения; их задачи и функции определяются Положением о территориальных учреждениях Банка России, утверждаемым Советом директоров Банка России; по решению Совета директоров территориальные учреждения Банка России могут создаваться в регионах, объединяющих территории нескольких субъектов Российской Федерации.

По смыслу приведенных положений, учреждения Банка России могут создаваться не во всех субъектах Российской Федерации (и тем более не во всех муниципальных образованиях), - в таких случаях на территории соответствующего субъекта Российской Федерации действует учреждение Банка России, созданное по признаку объединения территорий субъектов Российской Федерации. Одновременно в составе территориальных учреждений Банка России действуют на правах структурных подразделений расчетно-кассовые центры, которые могут располагаться на территориях различных муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Такое регулирование организации территориальных учреждений Банка России само по себе не может рассматриваться как нарушающее установленный Конституцией Российской Федерации принцип равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 4) или конституционные права местного самоуправления (статья 132, часть 1), при том что в отсутствие территориальных учреждений (их структурных подразделений) Банка России, которые были бы определены в установленном законом порядке как обязанные обслуживать счета бюджетов, субъект Российской Федерации, муниципальное образование могут открывать соответствующие счета бюджетов в кредитных организациях на конкурсной основе.

Из этого следует, что в пункте 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации под "соответствующей территорией" понимается как территория одного субъекта Российской Федерации или территория муниципального образования (если в них действуют территориальное учреждение Банка России по данному субъекту Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования), так и территория нескольких субъектов Российской Федерации или территория определенного числа муниципальных образований (если в соответствующих территориальных границах действуют территориальное учреждение Банка России по нескольким субъектам Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети, деятельность которых распространяется на территорию определенного числа муниципальных образований).

Положение же о "невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов" - в отсутствие нормативной конкретизации его содержания непосредственно в законе - должно рассматриваться как означающее фактическую, а при

определенных обстоятельствах, вытекающих из нормативных правовых актов, и юридически признанную невозможность осуществления учреждениями Банка России обслуживания счетов бюджетов. Если обстоятельств, объективно препятствующих территориальному учреждению Банка России в выполнении функции по обслуживанию счетов бюджетов, не имеется, данное учреждение не вправе отказаться от заключения с органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления соответствующего договора.

При этом публичные субъекты бюджетных отношений в любом случае не могут остаться без обслуживания счетов бюджетов, что гарантируется в том числе возможностью судебной защиты прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при возникновении спора по поводу невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов или наличия (отсутствия) на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) территориального учреждения Банка России по данному субъекту Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования.

Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку - по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования - установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом.

4. Конституция Российской Федерации устанавливает в статье 15 (часть 2) обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. По смыслу данного положения, федеральный законодатель в процессе осуществления финансового регулирования (статья 71, пункт "ж", Конституции Российской Федерации) должен предусмотреть юридические механизмы поддержания правопорядка в этой сфере, включая меры государственного принуждения. Согласно абзацу двадцать второму статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, оспариваемому заявителями во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 155 и пунктом 2 статьи 156 данного Кодекса, открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России является основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Само по себе установление федеральным законодателем возможности применения мер принуждения - в рамках действующего финансового регулирования - за открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России не противоречит Конституции Российской Федерации. Это подтверждается, в том числе, правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им применительно к установлению государством мер принуждения в налоговых правоотношениях в Постановлении от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР" и законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции", из которой следует, что в целях обеспечения выполнения публичной обязанности по уплате налогов законодатель вправе устанавливать меры принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства. При этом в выборе принудительных мер законодатель ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими принципами права.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, из конституционного принципа равенства (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации)

вытекает требование определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания законодательного регулирования, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Приведенная правовая позиция имеет общее значение для всех сфер законодательного регулирования, в том числе для финансового регулирования.

Оценка нормативного содержания абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации должна осуществляться в системе норм данного Кодекса на основании вытекающих из Конституции Российской Федерации общих принципов юридической ответственности, которые по своему существу относятся к основам правопорядка, в том числе в связи с реализацией мер государственного принуждения, и оказывают непосредственное влияние на конституционно-правовой статус как физических и юридических лиц, так и публично-правовых субъектов в Российской Федерации (статьи 1, 15, 19 и 54 Конституции Российской Федерации). Бюджетный кодекс Российской Федерации, как следует из пункта 2 его статьи 1 и абзаца двадцать третьего статьи 7, должен устанавливать правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Ответственности за такое нарушение посвящена часть четвертая Бюджетного кодекса Российской Федерации, содержащая одну главу - главу 28 ("Общие положения"). Ее статья 281 нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения, признает неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации не определены основные элементы состава правонарушения, объективной стороной которого является открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России; не закреплены в нем и отсылочные нормы, позволяющие установить состав такого правонарушения в ином нормативном правовом акте.

Нормативное регулирование мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства (мер принуждения), не отличается необходимой конкретностью и непротиворечивостью, что подтверждается как названиями статей 282, 283, 284 и 284-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так и их содержанием. Кроме того, терминологическое расхождение пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в силу которых открывать счета бюджетов разрешается в случае отсутствия на соответствующей территории учреждений Банка России, а меры принуждения применяются за открытие счета бюджета в кредитной организации при наличии на соответствующей территории отделений Банка России, также влечет за собой неоднозначность толкования указанных норм в процессе их применения, поскольку отделения Банка России (как подразделения его расчетной сети) и учреждения Банка России (как его территориальные органы) являются различными организационными единицами, обладающими неодинаковым объемом полномочий.

Таким образом, положение абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, оцениваемое в системе действующего правового регулирования, не отвечает вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, а потому не соответствует конституционным принципам юридической ответственности и противоречит требованиям статей 1, 15 (части 1 и 2) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Федеральному законодателю следует обеспечить надлежащее правовое регулирование ответственности за нарушения установленного действующим бюджетным законодательством порядка обслуживания счетов бюджетов с учетом настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения пункта 2 статьи 155 и пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования, предполагается, что установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 15 (части 1 и 2) и 19 (часть 1), положение абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования оно не отвечает требованиям определенности нормативного содержания.

3. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 3 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" 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 12-П

М Н Е Н И Е

судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Г.А.ГАДЖИЕВА

1. В соответствии с частью второй статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", проголосовав за принятое постановление по существу рассматриваемого вопроса, но оставшись в меньшинстве при голосовании по мотивировке принятого решения, излагаю свое мнение, которое является разновидностью так называемого "совпадающего мнения".

Полагаю необходимым объяснить причины подготовки мнения. При рассмотрении данного дела возникли глубокие юридические дискуссии, затрагивающие принципиальные вопросы разграничения публично-правового и частно-правового регулирования, предмета финансового (бюджетного) и гражданского права, конституционно-правовой природы собственности на публичные финансовые средства.

Общество заинтересовано в информации о сути и глубине теоретических дискуссий. Судья Верховного Суда США А.Скалия справедливо полагает, что система мнений и особых мнений превращает Верховный Суд США в центральную арену современных юридических дебатов, а его

решения - из простой записи аргументированных правовых решений в нечто вроде "Истории американской правовой философии с комментариями".

2. Суть проблемы порождена нормой статьи 155 "Бюджетные полномочия Банка России" Бюджетного кодекса Российской Федерации, в пункте 2 которой формулируется общее правило: "Банк России обслуживает счета бюджетов". Однако это общее правило "размывается" нормами статьи 156 "Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета" Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно пункту 2 которой "кредитные организации выполняют функции Банка России, предусмотренные пунктом 2 статьи 155 настоящего Кодекса, в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими своих функций".

Как известно, одно из требований к решениям Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированное в статье 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", состоит в том, что Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Оспариваемые нормы должны рассматриваться в системе норм российского законодательства - конституционного, финансового, гражданского. Только в таком случае возможно выявить их конституционно-правовой смысл. Прежде всего, следует обратить внимание на нормы федеральных законов о федеральном бюджете, находящиеся в системной связи с оспариваемыми нормами. Так, в статье 49 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" было установлено, что в 2003 году обслуживание счетов бюджетов субъектов Российской Федерации, не получающих дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, может осуществляться кредитными организациями на конкурсной основе по специально заключенному договору. В статье 152 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" установлено, что в 2004 году действие статьи 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части недопустимости размещения бюджетных средств на банковских депозитах и получения дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах не распространяется на субъекты Российской Федерации, не получающие дотации.

Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются оспариваемые нормы статей 155 и 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации, находящиеся в системной связи с нормами федеральных законов о федеральном бюджете. Только при таком анализе можно объяснить, почему около половины средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов размещаются не на счетах Банка России, а на счетах в различных кредитных организациях (соответствующие данные содержатся в письме Центрального банка Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации N 241 от 3 марта 2004 года). Такой подход к определению предмета позволяет выявить смысл нормы пункта 2 статьи 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3. Что означает "Банк России обслуживает счета бюджетов"? Какие правоотношения возникают между субъектами Российской Федерации, муниципалитетами и учреждениями Банка России при обслуживании счетов бюджетов?

Сложилось два подхода к ответу на эти вопросы - финансово-правовой и гражданско-правовой. В официальном мнении Министерства финансов Российской Федерации по вопросу о соответствии оспариваемых норм Конституции Российской Федерации излагается финансово-правовой подход. В его основе - тезис о том, что существует понятие государственной собственности на публичные финансы как "единства федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации", которая рассматривается как единый имущественный комплекс федеративного

государства в целом, как материальная основа российского государства. При этом Министерство финансов Российской Федерации опирается на истолкование статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в силу которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Полагаю, что приведенное толкование конституционных положений ошибочно. Конституционно-правовая концепция регулирования публичной собственности отвергла существовавшую во времена социализма доктрину единого фонда государственной собственности. Сейчас публичная собственность в России многосубъектна: это федеральный собственник - Российская Федерация, это области, края, республики, автономные округа, города федерального значения, это муниципальные образования. Поэтому Конституция Российской Федерации предоставляет возможность федеральным органам государственной власти определять общие для финансовой части государственной собственности основные правила ее функционирования для обеспечения целостности государства, единой финансовой политики, единства бюджетной системы, - но только при учете того, что в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, включая право управлять бюджетными ресурсами как частью государственной собственности субъектов Российской Федерации. Без учета названной конституционной нормы Министерство финансов Российской Федерации может превратиться в "финансовый Госплан".

4. Осуществляя правовое регулирование отношений по обслуживанию учреждениями Банка России счетов бюджетов, федеральный законодатель обладает достаточно широкой дискрецией. Однако она, естественно, ограничивается как конституционными принципами, так и иными объективными принципами правового регулирования. Данное обстоятельство необходимо учитывать при определении правовой модели регулирования отношений по обслуживанию счетов бюджетов. Складывается впечатление, что финансово-правовой подход к регулированию указанных отношений, основанный на том, что это отношения только власти и подчинения, что они должны быть полностью выведены из правового режима, установленного нормами главы 45 Гражданского кодекса Российской Федерации, не учитывает объективные правовые закономерности, в силу которых данные отношения должны оформляться гражданско-правовым договором бюджетного счета. По сути дела, финансово-правовой подход, отрицающий или умаляющий договорную концепцию, означает возрождение устаревших цивилистических взглядов, согласно которым обязательства сторон по договору банковского счета основываются не на договоре, а непосредственно на законе, который не оставляет банку и его клиентам какой-либо свободы как в установлении обязательства, так и в определении его содержания (См.: Малеин Н.С. Кредитно-расчетные отношения и финансовый контроль. М., 1964. С.33-34). В практической плоскости данный теоретический подход приводит к тому, что обслуживание счетов бюджетов учреждениями Банка России начинает отличаться от обслуживания этих счетов кредитными организациями, причем в худшую сторону. Банк России не осуществляет клиентские операции в иностранной валюте, расчеты по муниципальным ценным бумагам, не занимается инкассацией денежных средств. Поэтому единственно возможной моделью правового регулирования отношений по обслуживанию счетов бюджетов является модель гражданско-правового договора присоединения. В силу пункта 2 статьи 428 ГК Российской Федерации публично-правовое образование, как присоединившаяся к договору сторона, вправе потребовать защиты своих законных интересов. Находясь в системной связи с пунктом 2 статьи 428 ГК Российской Федерации, пункт 2 статьи 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации обретает вполне определенный смысл, который проявляется окончательно в пункте 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Норма пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации не препятствует в ряде случаев, весьма многочисленных, обслуживанию счетов бюджетов не учреждениями Банка России, а иными кредитными учреждениями. Не противоречит ей и такая правоприменительная практика,

когда счет по учету поступающих доходов открыт в учреждении Банка России, а счет расходов открыт в кредитной организации. Формулировка из пункта 2 статьи 156 Бюджетного кодекса Российской Федерации о невозможности исполнения учреждениями Банка России своих функций как условие для обслуживания счетов бюджетов кредитными организациями охватывает достаточно широкий круг обстоятельств. Причем, исходя из гражданско-правового подхода, учреждения Банка России не обладают монополией на установление того, что же приводит к возможности выполнения ими своих функций по обслуживанию счетов бюджетов.

Таковыми обстоятельствами могут быть как фактические (отсутствие учреждений банка России на территории муниципалитета, слабая материальная база этих учреждений и т. д.), так и юридические обстоятельства (нормы федерального закона о федеральном бюджете, предусматривающие дифференцированный подход к субъектам Российской Федерации - донорам и реципиентам).

Сами по себе нормы федеральных законов о федеральном бюджете, предоставляющие большие возможности в выборе контрагентов при обслуживании счетов бюджетов субъектов Российской Федерации - доноров не противоречат конституционному принципу равенства субъектов Российской Федерации, поскольку они имеют своей целью создание у всех субъектов Российской Федерации стимула по расширению собственной доходной базы.

Данное Конституционным Судом Российской Федерации истолкование оспариваемых норм исходя из гражданско-правовой концепции логично завершается констатацией того, что при возникновении спора по поводу невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов эти споры могут разрешаться в суде.

Данное Конституционным Судом Российской Федерации конституционное истолкование учитывает, что законные интересы кредитных организаций также являются конституционно-правовой ценностью, а аккумулируемые ими денежные средства как один из важнейших ресурсов инвестиций в экономику являются, безусловно, важной публичной целью. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июля 2002 года отмечается, что банковские вклады являются источником долгосрочных инвестиций, что имеет важное публичное значение. Публичные финансы с этой точки зрения вполне могут рассматриваться как источник развития кредитных организаций.