

О.В. Болтинова*

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ НАЧАЛА
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, Государственная Дума, Правительство РФ, стадии бюджетного процесса

Статьей 10 Конституции РФ установлено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, органы каждой из которых являются самостоятельными.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ Правительство осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. Возложение обязанности по составлению отчета об исполнении федерального бюджета на Правительство вытекает из его конституционных обязанностей по разработке и обеспечению исполнения федерального бюджета.

Очевидно, что Конституция Российской Федерации, содержащая норму о представлении Правительством РФ отчета об исполнении бюджета, явно под ним подразумевает не столько бухгалтерский документ, подписанный должностными лицами, сколько определенный правовой институт, имеющий конституционное значение¹.

© Болтинова О.В., 2012

* Доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

¹ См.: *Артюхин Р.Е.* Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса // СПС «Гарант».

В ст. 114 Конституции, предусматривающей представление Правительством РФ Государственной Думе отчета об исполнении бюджета, что является, по мнению ряда авторов², конституционным инструментом «подотчетности» исполнительной власти перед законодательной, одним из элементов «сдержек» исполнительной власти, при котором она должна держать отчет не просто перед законодательным органом, а именно перед представительным органом, каковым выступает Федеральное Собрание.

С точки зрения конституционных установлений, можно говорить не просто об отчете Правительства РФ перед парламентом, но и опосредованно, через представительный орган, перед всем обществом, избирателями, избравшими в парламент своих представителей.

Следует заметить, что Конституционный Суд РФ подчеркивал, что «разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах»³.

Ю.А. Крохина отмечает, что «полноценная реализация принципа разделения властей предполагает участие и судебной власти в рассмотрении отчета об исполнении бюджета»⁴. В этой связи следует отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено, что при рассмотрении Государственной Думой годового отчета об исполнении федерального бюджета по вопросам рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами или правонарушениями, могут выступить или представить доклады: Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ.

Таким образом, на стадиях составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности наблюдается механизм взаимодействия всех трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Р.Е. Артюхин правильно отмечает, что отчетная стадия бюджетного процесса позволяет обеспечить прозрачность и подотчетность не только исполнительных органов, но и государства (публично-правовых образований) перед обществом. Система подотчетности не является застывшей, она совершенствуется, удовлетворяя запросы и интересы пользователей информации о публичных финансах – законодателей, органов внешнего финансового контроля, потребителей публичных услуг, кредиторов и поставщиков услуг для публично-правовых образований, экспертов, в целом общества⁵.

² См.: *Артюхин Р.Е.* Указ. соч.

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ *Крохина Ю.А.* Юридический конфликт в финансовой сфере: причины, сущность и процедуры преодоления // Журнал российского права. 2009. № 9.

⁵ См.: *Артюхин Р.Е.* Указ. соч.

Механизм взаимодействия законодательной и исполнительной власти проявляется и на других стадиях бюджетного процесса Российской Федерации.

Необходимо отметить, что еще М.И. Пискотин указывал на то, что многочисленные отношения, возникающие между различными государственными органами в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, нуждаются в четком законодательном регулировании⁶.

Согласно ст. 196 БК РФ Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях. Данная норма была введена Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63–ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»⁷, поскольку ранее проект федерального закона о федеральном бюджете рассматривался Государственной Думой в четырех чтениях.

Однако в последние годы появился термин «нулевое чтение», который применяется в бюджетной деятельности Российской Федерации.

Термин «нулевое чтение» появился в 2002 г. при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2003 г. Суть данного чтения заключается в привлечении к составлению проекта бюджета представителей законодательной власти. Так, «нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2003 год прошло 15 августа 2002 г., когда откорректированный по предложению депутатов бюджет был одобрен на заседании Правительства РФ. Следует заметить, что к «нулевому чтению» были подключены лидеры центристских фракций, после чего возникла уверенность, что 235 голосов «за» при голосовании в Государственной Думе обеспечено.

Фракция партии «Яблоко» по поводу «нулевого чтения» заявляла, что при такой технологии «предварительных консультаций» реальные экономические проблемы не только не решаются, но даже и не обсуждаются. В этом смысле бюджет очень напоминает последний бюджет Советского Союза, про который употреблялись слова «возможно», «вероятно», «не исключено»⁸.

«Нулевое чтение» состоялось и при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г. и последующие финансовые годы. Правительство положительно оценивает практику так называемого «нулевого чтения» бюджета, когда с представителями Государствен-

⁶ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 12.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁸ См.: Материалы из Вестника Свободной аналитической школы. Комментарий к федеральному бюджету 2002–2004. М., 2004.

ной Думы прорабатываются основные принципы бюджетной политики, в том числе доходные и расходные статьи бюджета, его основные показатели. Как в свое время отметил Председатель Правительства РФ М. Фрадков, нулевое чтение по проекту федерального бюджета на 2007 г. было более эффективным, чем ранее.

На стадии составления проекта бюджета принимается бесчисленное количество мелких и крупных решений, разрешается множество конфликтов и спорных вопросов. Для данной стадии важна тщательно продуманная, научно обоснованная организация работы. Всякая неорганизованность влечет за собой включение в проект бюджета недостаточно изученных и взвешенных показателей, принятие скороспелых решений, в лучшем случае малоэффективных, а в худшем – просто ошибочных.

Таким образом, в последние годы наблюдается тенденция отступления от правовых процедур, закрепленных в бюджетном законодательстве. А ведь важнейшим условием рациональной организации работы по составлению проекта бюджета является надлежащая ее регламентация правом.

Использование на практике нулевого чтения, с одной стороны, способствует ускоренному процессу принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Поскольку федеральные законы о федеральном бюджете на 2003–2012 гг. сразу утверждались Государственной Думой в первом чтении, без их отклонения и передачи указанного законопроекта, как это было ранее, в согласительную комиссию.

С другой стороны, данная процедура противоречит одному из важнейших принципов бюджетного процесса – принципу последовательного вступления в бюджетный процесс законодательной и исполнительной власти или разграничению компетенции между законодательной и исполнительной властью в бюджетном процессе, основы которого заложены в нормах Конституции Российской Федерации.

Принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что составление и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации являются функциями исполнительных органов власти, а рассмотрение и утверждение, и контроль – функциями представительных органов власти бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Данный принцип непосредственно вытекает из Конституции РФ. Согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также отчет об исполнении федерального бюджета. Статьи 101, 104, 105, 106 Конституции РФ закрепляют полномочия представительных органов власти по рассмотрению, утверждению и контролю за исполнением федерального бюджета. Наряду с Конституцией РФ, принцип разграничения компетенции представительных и исполнительных органов власти выражается в целом ряде законов и постановлений.

В частности, в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁹ (ст.15) регламентированы полномочия Правительства РФ и в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в том числе выделено полномочие по составлению, представлению федерального бюджета Государственной Думе, исполнению бюджета и представлению отчета об исполнении федерального бюджета (непосредственная работа по разработке федерального бюджета, обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении бюджета возложена на Министерство финансов РФ).

Данный принцип нашел законодательное закрепление в ряде статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы, представительные органы (ст. 153 БК РФ) рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

Статья 154 БК РФ – исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают, утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов.

Таким образом, в соответствии с данным принципом составление и исполнение бюджета относится к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение и утверждение, контроль – к компетенции представительных органов власти, что характерно не только для России, но и для зарубежных стран. Представляется, что четкое разграничение компетенции между представительными и исполнительными органами власти должно способствовать достижению сбалансированного бюджета и стабильному функционированию государственного механизма.

В случае отклонения законопроекта о федеральном бюджете в первом чтении, как нам представляется, очень важным является применение на практике возможностей согласительной комиссии, поскольку в состав данной комиссии входят представители Государственной Думы, представители Совета Федерации и представители Правительства Российской Федерации (ст. 202 БК РФ) для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Следует согласиться с мнением ряда авторов¹⁰ о том, что участие на ранней стадии членов Совета Федерации в согласительной комиссии по итогам первого чтения проекта федерального бюджета обеспечивает сразу учет бюджетных интересов регионов. На необходимость такого участия неоднократно обращали внимание представители Совета Федерации. Тщательная юридическая регламентация данной согласительной процедуры исторически обусловлена политическими факторами, а именно существовавшим политическим противостоянием законодательной и исполнительной власти. В этих условиях согласительная процедура по результатам первого чтения проекта бюджета является тем единственным средством разрешения политического конфликта, обеспечения непрерывности бюджетного процесса¹¹.

Таким образом, нулевое чтение, с одной стороны, ускоряет процедуру рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, но, с другой стороны, по нашему мнению, не обеспечивает прозрачность бюджетной деятельности и противоречит специальному принципу бюджетного процесса – разграничения компетенции между представительным и исполнительным органом государственной власти и местного самоуправления.

Следует отметить, что, как правило, привлекаются к нулевому чтению отдельные представители некоторых фракций Государственной Думы, либо отдельные партии, и тем самым подчеркивается политизированность бюджетного процесса в Российской Федерации. По нашему мнению, необходимо активнее использовать согласительные процедуры, а именно согласительную комиссию в ходе бюджетного процесса Российской Федерации.

Если обратиться к бюджетному процессу в зарубежных странах, то там не закреплено на законодательном уровне и не практикуется нулевое чтение проекта закона о бюджете.

Так, во Франции составление проекта бюджета – это прерогатива исполнительной власти, которая обладает достаточной информацией для подготовки закона о финансах, отвечает за исполнение данного закона и также имеет в наличии технический аппарат, способный осуществить социально-экономический прогноз и разработать законопроект о финансах. Рассмотрение и утверждение финансового закона во Франции предусмотрено сначала в Национальном собрании, а затем в Сенате. Причем жестко ограничен характер поправок, вносимых депутатами в предложенный законопроект Правительством. В соответствии со ст. 42 Ордонанса от 2 ян-

¹⁰ См.: Воробьев В.С. Новые люди – новая палата // Росс. газ. 2001. 4 сент.; Карасева М.В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 2.

¹¹ См.: Карасева М.В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве. С. 3.

варя 1959 г. «никакие дополнительные статьи и никакие дополнения к проекту закона о финансах не могут представляться, кроме тех, которые направлены на исключение или сокращение расхода, либо создают или увеличивают контроль над государственными расходами. Все дополнительные статьи и дополнения должны быть мотивированны и обоснованны»¹². С 1 января 2005 г. во Франции вступил в силу Закон о финансах, который заменил Ордонанс от 2 января 1959 г. № 59–2, регулирующий вопросы государственного бюджета. В соответствии с новыми положениями изменилась логика представления и исполнения бюджета. На основании специально разработанной системы бюджетных показателей каждый год будет производиться оценка того, в какой мере были достигнуты поставленные задачи. Необходимость расхода должна быть подтверждена и доказана ежегодно¹³.

В ФРГ при составлении проект федерального бюджета главную роль играет Правительство и в первую очередь Министерство финансов. Необходимо отметить, что 4/5 общей суммы бюджета, а иногда и более определены законодательством. Практически во всех зарубежных странах реализуется принцип разграничения компетенции между законодательной и исполнительной властью в бюджетном процессе.

В российском законодательстве право бюджетной инициативы принадлежит Правительству РФ. Следует согласиться с мнением М.В.Карасевой¹⁴ о том, что это обусловлено прежде всего политическими мотивами. Правительство РФ в соответствии со ст. 114 Конституции РФ проводит в жизнь единую финансовую и денежную политику, и Правительство РФ располагает специально подготовленным аппаратом работников, способным подготовить проект закона о бюджете на текущий год и обеспечить его выполнение. На практике реализацию вышеуказанных аспектов финансовой деятельности осуществляет Министерство финансов РФ. БК РФ детально определяет полномочия лишь Министерства финансов РФ на стадии составления проекта бюджета, а также на других стадиях бюджетного процесса. Присоединяемся к мнению ряда авторов¹⁵ о необходимости четкой регламентации полномочий в Бюджетном кодексе Российской Федерации других министерств и ведомств, принимающих участие в составлении проекта бюджета, поскольку именно органы исполнительной

¹² Пилипенко А. Н. Бюджетный процесс во Франции // Право и экономика. 1994. № 21–22. С. 149.

¹³ См.: Публичные финансы и финансовое право: сб. ст. / под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 71–74.

¹⁴ См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России. М., 2003. С. 66.

¹⁵ См.: Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права. М., 2003. С. 90.

власти отвечают за составление проекта бюджета и в дальнейшем обеспечивают его исполнение.

Законодательная власть должна реализовывать свои полномочия по вопросам бюджетного процесса прежде всего в ходе рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете, а затем и контроля за его исполнением. Парламент не может обладать правом бюджетной инициативы, поскольку в силу «политической неоднородности Парламента это право может дать важные рычаги партиям оппозиций для воплощения в бюджетном законе своих амбиций без соответствующих экономических проработок»¹⁶.

Конституционный Суд РФ отмечает, что «в силу принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную утверждение бюджета традиционно относится к сфере законодательного регулирования. Федеральный бюджет (следовательно, и проект федерального закона о нем) разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством РФ (ст. 114, п. «а» ч. 1 Конституции РФ), тогда как проекты остальных федеральных законов в соответствии со ст. 104 (ч. 1 и ч. 2), помимо Правительства РФ, могут вносить в Государственную Думу Президент Российской Федерации, Совет Федерации и члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие субъекты законодательной инициативы»¹⁷.

Данные положения Конституционного Суда Российской Федерации подчеркивают, что практикуемое «нулевое чтение» противоречит нормам Конституции Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Обобщая вышесказанное, необходимо сделать вывод о том, что «нулевое чтение» используется в бюджетном процессе Российской Федерации и входит в данную практику бюджетной деятельности. При дальнейшем использовании в ходе бюджетного процесса «нулевого чтения» необходима, как нам представляется, четкая правовая регламентация данной процедуры в Бюджетном кодексе Российской Федерации с учетом принципа разделения властей, поскольку данная процедура применяется в течение целого ряда лет. Однако следует отметить, что применение нулевого чтения противоречит основополагающему принципу бюджетного процесса – разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти в бюджетном процессе. В Концепции реформирования бюджетного процесса отмечена также нечеткость разграничения полномочий в бюджетном процессе между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти.

Таким образом, непосредственно Правительство РФ обращает внимание на соблюдение вышеуказанного принципа бюджетного процесса

¹⁶ См.: *Карасева М.В.* Бюджетное и налоговое право России.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. С. 1741.

Российской Федерации, но, к сожалению, на практике нарушает его. Совершенствование законодательства в области регулирования финансов, в частности, бюджетной деятельности, должно служить целям совершенствования демократических процессов в государстве и обществе.

Материал поступил в редакцию 26.03.12.