

УДК 342.5

**Епифанов Игорь Олегович**

заместитель руководителя,

Красноярская краевая государственная экспертиза

**Igor.O.Epifanov**

Deputy Head of the Territorial State Autonomous Institution

«Krasnoyarsk Territorial State Expertise»

epiio@kkge.ru

## **Понятие принципа разделения властей в бюджетном процессе**

### **The concept of the principle of separation of powers in the budgetary process**

***Аннотация.** В статье анализируются бюджетные полномочия органов исполнительной и законодательной (представительной) власти, выделяются признаки и дается определение принципа разделения властей в бюджетном процессе. Говоря о разделении властей в сфере государственного управления и в бюджетном процессе автор, в частности, отмечает, что речь стоит вести о полномочиях органов власти в соответствующей области государственного управления, о том, кому, какие и в каком объеме принадлежат полномочия.*

***Ключевые слова:** бюджетный процесс, разделение властей, исполнение бюджета, бюджетные полномочия, исполнительная власть, законодательная власть.*

***Abstract.** The article analyzes the budgetary powers of the executive and legislative (representative) authorities, identifies the signs and gives a definition of the principle of separation of powers in the budget process. Speaking about the separation of powers in the field of public administration and in the budgetary process, the author notes that it stands to lead on the powers of the authorities in the field of public administration, to whom, what and to what extent owned by the authority.*

***Keywords:** budgetary process, separation of powers, budget execution, budgetary powers, executive power, legislative power.*

Функции, связанные с бюджетными отношениями являются важнейшими направлениями деятельности государства, так как материальные отношения являются фундаментом (основой) любого организованного общества.

В узком смысле под бюджетом понимается совокупность средств, принадлежащих определенному субъекту (государству, субъекту федерации, лицу), в широком, это процесс, связанный с экономической составляющей деятельности государства и общества.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что бюджетный процесс - это регламентируемая законодательством Российской

Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В соответствии со статьей 15 Конституции, посредством прямого действия и высшей юридической силы Основного закона свое действие распространяет, в том числе, на бюджетный процесс, принцип разделения властей, закрепленный в статье 10 Конституции Российской Федерации и декларирующий, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Говоря о разделении властей в сфере государственного управления и в бюджетном процессе, в частности, речь стоит вести о полномочиях органов власти в соответствующей области государственного управления, о том, кому, какие и в каком объеме принадлежат полномочия.

Отправной точкой в рассмотрении вопроса разделения властей в отношениях, связанных с бюджетом, помимо понятия бюджетного процесса являются бюджетные полномочия, которые статьей 6 Бюджетного кодекса определяются как установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Указанные определения, содержащиеся в Бюджетном кодексе, называют помимо органов власти также иных участников бюджетного процесса. Учитывая, что целью данной статьи является освещение вопросов, связанных с властными полномочиями в бюджетном процессе, то мы не будем затрагивать деятельность иных субъектов помимо органов власти.

Буквальное толкование определения бюджетных полномочий, данное в статье 6 Бюджетного кодекса, позволяет выделить два блока полномочий:

- по регулированию бюджетных правоотношений;
- по организации и осуществлению бюджетного процесса.

Такая структура бюджетных полномочий укладывается в классическое понимание теории разделения властей, которая была сформулирована французским мыслителем эпохи Просвещения Шарлем Луи Монтескье в первой половине XVIII в. в трактате «О духе законов». По его словам, «в каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная по предметам, входящим в область права международного, и власть исполнительная по предметам, относящимся к области права гражданского» [7, с. 290-291].

Блок полномочий по регулированию бюджетных правоотношений подходит к представлению о законодательной власти, в силу которой «государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы» [4, с. 185].

Организация и осуществление бюджетного процесса тяготеет к представлениям об исполнительной власти, которая занимается «непрерывным наблюдением за исполнением законов, приведением их в действие и их осуществлением» [6].

Но сложная структура бюджетных отношений и регулирующего их бюджетного законодательства Российской Федерации не позволяет столь категорично разграничивать бюджетные полномочия между ветвями власти.

Рассмотрим, как в Российской Федерации происходит нормативное распределение компетенции органов власти в сфере осуществления деятельности, относящейся к бюджетному процессу.

Составление проекта бюджета обеспечивается исполнительными органами государственной власти (исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований) (пункт 1 статьи 154 Бюджетного кодекса).

Рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации законодательные (представительные) органы (пункт 1 статьи 153 Бюджетного кодекса).

Обеспечивают исполнение бюджета исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) (пункт 1 статьи 154 Бюджетного кодекса).

Контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов осуществляют законодательные (представительные) органы (пункт 1 статьи 153 Бюджетного кодекса).

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля (пункт 1 статьи 157 Бюджетного кодекса).

В соответствии со статьей 264.1 Бюджетного кодекса бюджетный учет осуществляется прежде всего субъектами, относящимися к исполнительной власти.

Исходя из статьи 264.2 Бюджетного кодекса, составление бюджетной отчетности возложено на исполнительную власть.

Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъекта Российской Федерации, контрольно-счетные органы муниципального образования осуществляют внешнюю проверку годового отчета об исполнении соответствующего бюджета (пункт 2 статьи 264.4 Бюджетного кодекса).

Отчет об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией и направляется в соответствующий законодательный (представительный) орган и созданный им орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (пункт 5 статьи 264.2 Бюджетного кодекса).

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования (пункт 5 статьи 264.2 Бюджетного кодекса).

Исходя из перечисленных видов деятельности, представляется обоснованным вывод о том, что основная деятельность в бюджетном процессе приходится на органы законодательной и исполнительной власти.

Рассмотренные полномочия свидетельствуют о том, что законодатель, принимая Бюджетный кодекс, воспринял принцип разделения властей и наделил законодательные и исполнительные органы власти самостоятельными полномочиями в бюджетном процессе. Каждой стадии бюджетного процесса, осуществляющемуся одной из ветвей власти, корреспондирует логичное продолжение в виде следующей стадии, реализуемой другой ветвью власти.

Вместе с тем, нельзя не отметить тот факт, что бюджетный процесс представляет собой симбиоз деятельности законодательных и исполнительных органов власти [8, с. 12], в котором переплетены и взаимозависимы полномочия различных ветвей власти. Х.В. Пешковой верно отмечено, что в отношении бюджета сложилось понимание о его причастности к функционированию институтов и законодательной [8, с. 63], и исполнительной власти и не потеряло актуальности высказывание Н.М. Коркунова: бюджет – «по форме закон; по содержанию ... административная мера» [5].

Действующая структура полномочий участников бюджетного процесса не позволяет провести строгое разграничение названных в статье 6 Бюджетного кодекса бюджетных полномочий между органами законодательной и исполнительной власти. Регулирование бюджетных правоотношений не является исключительной прерогативой органов законодательной ветви власти, равно как организация и осуществление бюджетного процесса в действительности реализуется не только органами исполнительной власти.

Так, для нормативного регулирования бюджетных отношений Российской Федерации характерно закрепление бюджетно-правовых норм актами не только органов законодательной, но и исполнительной власти. Правительством Российской Федерации, Минфином России, Федеральным казначейством принимается значительное количество нормативных правовых актов по вопросам финансирования расходных обязательств, процедур

исполнения бюджета. Подзаконные акты несут значительную регулятивную нагрузку в установлении процедурных основ бюджетных правоотношений [8, с. 68].

Данная роль исполнительной власти в бюджетном процессе соответствует законодательно установленному положению органов исполнительной власти в бюджетном процессе. Так, возможность принятия Правительством Российской Федерации нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, укладывается в нормы Конституции, которые устанавливают, что Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (часть 1 статьи 110); обеспечивает исполнение федерального бюджета (пункт «а» части 1 статьи 114); издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (часть 1 статьи 115).

Относительно же включения органов законодательной власти в процесс исполнения бюджета невозможно дать положительной правомерной оценки. Если обратиться к полномочиям Федерального Собрания Российской Федерации, являющемуся представительным и законодательным органом Российской Федерации, то не удастся найти нормативных положений, позволяющих данному органу включаться в процесс исполнения бюджета.

Обратившись к вопросам исполнения федерального бюджета, можно обнаружить, что в соответствии с Федеральным законом от 16.10.2017 № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год» общий объем расходов федерального бюджета за 2016 год составили 16 416 446,8 млн. рублей, из которых 7 656 286 008,4 тыс. рублей составили расходы на реализацию государственных программ (по открытой части), что свидетельствует о принятии государством системного (программного) подхода в решении вопросов, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Именно посредством механизмов реализации государственных программ органы исполнительной власти Российской Федерации, в частности, Правительство Российской Федерации, обеспечивают проведение в государстве единой политики во всех основных областях жизни общества и государства, в отношении которых статья 114 Конституции закрепила полномочия Правительства, и как следствие, всей исполнительной власти в России.

Таким образом, отношения, связанные с государственными программами Российской Федерации, имеют особую значимость для процесса исполнения бюджета органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти должны иметь возможность самостоятельно и под свою ответственность определять требования к разработке проектов государственных программ и порядок их реализации. Как ни странно, именно в данных отношениях можно пронаблюдать, как законодательная власть переходит границы разделения властей с исполнительной властью.

Как указывалось выше, обеспечение исполнения бюджета осуществляют исполнительные органы государственной власти на основании пункта 1 статьи

154 Бюджетного кодекса, что должно предполагать наличие исключительных прав и обязанностей с установлением ответственности в вопросах организации исполнения бюджета, в том числе, по разработке и реализации государственных программ.

Вместе с тем, пункт 6 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее – Порядок), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588, устанавливает, что проект государственной программы, а также предложения о внесении изменений в государственную программу одновременно с внесением на рассмотрение в Правительство Российской Федерации представляются в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О парламентском контроле».

В качестве обязательного условия для утверждения государственной программы пункт 20 Порядка называет необходимость прилагать к проекту программы сведения об учете замечаний Счетной палаты Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Что же побудило Правительство установить для собственной ветви власти такие специфичные с точки зрения конституционного принципа разделения властей условия осуществления органами исполнительной власти своих функций? Какие вышестоящие нормативно-правовые акты? Основной закон, равно как и Бюджетный кодекс, не содержит положений, позволяющих органам законодательной власти заниматься вопросами исполнения бюджета. Ответ находится в Федеральном законе «О парламентском контроле», который пунктом 2 части 2 статьи 11 к предварительному парламентскому контролю относит рассмотрение проектов государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в том числе в федеральные целевые программы.

Таким образом, на законодательном уровне определено участие Федерального собрания в процессе утверждения государственных программ Российской Федерации, а по сути, в процессе реализации полномочий органов исполнительной власти по исполнению бюджета.

Стоит отметить, что и на уровне субъектов Российской Федерации существует аналогичная федеральному уровню практика включения законодательных органов в сферу исполнения бюджета.

Так, пункт 3.8 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п, предусматривает необходимость согласования проекта государственной программы Красноярского края с краевым представительным органом - Законодательным Собранием Красноярского края.

И на федеральном, и на уровне приведенного в пример Красноярского края, отсутствует установленный порядок, по которому законодательные органы осуществляют согласование проектов государственных программ. Это означает, что замечания, формулируемые представленными органами, могут касаться любых положений представленного на согласование проекта государственной программы. Складывается ситуация, когда законодательные органы не только утверждают бюджет соответствующего уровня, посредством принятия закона, но и участвуют в исполнении бюджета, включаясь в процесс принятия государственных программ, имея возможность влиять на регламентирующийся механизм их реализации.

Указанные примеры, когда органы законодательной власти осуществляют полномочия, которые в классическом понимании теории разделения властей должны осуществляться органами исполнительной власти, свидетельствуют об отсутствии строго следования провозглашенному Конституцией принципу разделения властей в сфере реализации бюджетных полномочий. Безусловно, реалии, в которых существует любое государство, требуют гибкости в вопросах формирования государственного аппарата и наделения полномочиями определенных органов власти. Вместе с тем, нельзя не учитывать, что разделение властей — один из главнейших стабилизаторов в политической системе общества. Это предназначение принципа разделения властей обусловлено тем, что данный принцип не допускает излишнего сосредоточения, сверхконцентрации власти в одной из ее ветвей, власти одного органа государства, одного должностного лица, обеспечивает тот баланс уравнивающих друг друга властей, который необходим цивилизованному демократическому государству и обществу [9, с. 19]. Ситуации, когда органы одной ветви власти реализуют полномочия, по своей природе принадлежащие другой ветви власти, должна расцениваться как нарушение статьи 10 Конституции, подрывающей стабильность в государственном устройстве.

В связи с чем, представляется необходимым выделить признаки, по которым можно будет оценивать законодательно установленное распределение полномочий органов власти в бюджетном процессе на предмет его соответствия принципу разделения властей, на основании чего появится возможность проанализировать действующие нормы и обосновать предлагаемые изменения в законодательство.

Признаками реализации принципа разделения на законодательную и исполнительную власти в бюджетном процессе являются:

- закрепление в нормативно-правовых актах бюджетных полномочий для исполнительных и законодательных (представительных) органов власти;
- результатом исполнения каждого или комплекса установленных полномочий исполнительных и законодательных (представительных) органов власти является осуществление отдельного вида деятельности, из которой в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса, состоит бюджетный процесс;
- самостоятельность исполнительных и законодательных (представительных) органов власти в реализации возложенных на них

полномочий, заключающаяся в том, что результат деятельности, относящейся к бюджетному процессу, каждая ветвь власти (каждый орган) достигает посредством реализации своих исключительных прав и обязанностей, под свою ответственность;

- наличие правовых норм, регламентирующих согласованное взаимодействие и функционирование исполнительных и законодательных (представительных) органов власти, позволяющих осуществлять взаимный контроль органов различных ветвей власти при реализации своих исключительных полномочий.

Оценив на основе указанных признаков полномочие Федерального собрания по согласованию проектов государственных программ, мы увидим, что данное полномочие не соответствует выделенным признакам:

- полномочие содержится в Федеральном законе и постановлении Правительства РФ. Вместе с тем, бюджетным полномочием такую норму назвать нельзя, так как статья 6 Бюджетного кодекса предполагает не только наличие права органа власти по регулированию бюджетных правоотношений, но и соответствующих обязанностей, которых не наблюдается в случае с осуществлением Федеральным собранием согласования проекта государственной программы;

- реализовав имеющееся право по согласованию государственной программы, Федеральное собрание не достигнет какого-либо из результатов деятельности, относящегося к бюджетному процессу. Процесс принятия государственной программы относится к стадии исполнения бюджета. Результат данной стадии заключается в организации поступления доходной составляющей бюджета, расходования бюджетных средств и представлении отчетности об исполнении бюджета. Указанные результаты могут быть достигнуты только органами исполнительной власти;

- ответственности Федерального собрания за несогласование или за внесение предложений по его изменению законодательством не предусмотрено;

- как уже указывалось выше, отсутствует утвержденный порядок взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти при согласовании проекта государственной программы.

Таким образом, следует констатировать факт нарушения конституционного принципа разделения властей, выраженный в законодательном закреплении полномочий Федерального собрания в отношениях по утверждению государственных программ, относящихся к исключительной компетенции органов исполнительной власти –.

Проведенный анализ одного из аспектов взаимодействия различных ветвей власти в Российской Федерации позволяет сформулировать определение принципа разделения властей в бюджетном процессе как правило, согласно которому, органы власти на основе взаимодействия самостоятельно под свою ответственность осуществляют свои исключительные бюджетные полномочия по достижению результатов деятельности, относящейся к бюджетному процессу.



Исходя из указанного определения возможно дальнейшее исследование полномочий органов власти в бюджетном процессе с точки зрения принципа разделения властей в целях совершенствования действующего законодательства.

### **Литература**

1. Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 19. – ст. 2304 (ред. от 04.10.2014).

2. Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год» от 16.10.2017 № 287-ФЗ // Российская газета. – 2017. - № 43. - ст. 6221 (ред. от 16.10.2017).

3. Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 02.08.2010 № 588 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 32. - ст. 4329 (ред. от 21.05.2012).

4. Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). - М.: Проспект, 2011. – 416 с.

5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1913.

6. Локк Д. В современном переводе — «Два трактата о правлении». Сочинения в 3-х тт. М., 1988. Т. 3

7. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.

8. Пешкова Х.В. Реализация принципа разделения властей в сфере бюджетного устройства государства // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 6. URL.: <https://cyberleninka.ru/article/v/realizatsiya-printsipa-razdeleniya-vlastey-v-sfere-byudzhethnogo-ustroystva-gosudarstva> (дата посещения : 07.07.2018).

9. Чеботарев Г.Н.Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. № 3. – 2013. – с. 16-23.

### **Literature**

1. The Federal Law "On Parliamentary Control" of 07.05.2013 No. 77-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. - No. 19. - Art. 2304 (as amended on 04.10.2014).

2. The federal law "On the execution of the federal budget for 2016" of 16.10.2017 № 287-FZ // Rossiyskaya Gazeta. - 2017. - No. 43. - Art. 6221 (revised as of October 16, 2017).

3. Decree of the Government of the Russian Federation "On Approving the Procedure for the Development, Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programs of the Russian Federation" No. 588 of 02.08.2010 // Collection of

*Legislation of the Russian Federation. - 2010. - No. 32. - Art. 4329 (as amended on May 21, 2012).*

4. Vlasenko N.A. *Theory of State and Law: A Training Manual* (2nd edition, revised, supplemented and amended). - Moscow: Prospekt, 2011. - 416 p.

5. N. Korkunov. *Russian state law. St. Petersburg., 1913.*

6. Lock D. *In the modern translation - "Two treatises on the government."* Works in 3 vols. M., 1988. T. 3

7. Montesquieu Sh. *Selected works. M., 1955.*

8. Peshkova H.V. *Realization of the principle of separation of powers in the sphere of the state budget system // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2015. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/realizatsiya-printsipa-razdeleniya-vlastey-v-sfere-byudzhethnogo-ustroystva-gosudarstva> (date of visit: 07/07/2018).*

9. Chebotarev GN *The separation of powers in the Russian Federation - the most important constitutional principle of functioning of a legal democratic state // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research. No. 3. - 2013. - p. 16-23.*