

Бюджетное право и процесс

ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию принципов бюджетной системы и бюджетного процесса. Особую актуальность данная тема приобретает в условиях совершенствования бюджетного законодательства, связанного с разработкой новой редакции Бюджетного кодекса РФ. По мнению автора, в проекте новой редакции БК РФ должны быть закреплены принципы, которые лежат в основе как материальных бюджетных правоотношений, так и процессуальных бюджетных отношений, которые будут способствовать единой методологии осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации.

Ключевые слова: принципы, бюджетный процесс, бюджетное право, финансовое право, бюджетное законодательство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.49.9.049-054

O. V. BOLTINOVA,

*Doctor of Law, Professor, Professor of Department in Financial Law of Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Professional
Education of the Russian Federation*

o.boltinova@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

PRINCIPLES OF THE BUDGET SYSTEM AND BUDGET PROCESS IN THE CONTEXT OF IMPROVING THE BUDGETARY LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. This article is devoted to the study of the nature of the budget system and the budgetary process. This topic acquires particular urgency in the context of improving budget legislation related to the development of a new edition of the Budget Code of the Russian Federation. In the author's opinion, the draft of the new edition of the RF Budget Code should contain the principles that underlie both material budgetary legal relations and pro-



**Ольга Викторовна
БОЛТИНОВА,**

*доктор юридических наук,
профессор, профессор
кафедры финансового
права Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), почетный
работник высшего
профессионального
образования РФ*

o.boltinova@mail.ru

125993, Россия, г. Москва.

ул. Садовая Кудринская, д. 9

© О. В. Болтинова, 2018

cedural budgetary relations that will contribute to a unified methodology for implementing the budgetary process in the Russian Federation.

Keywords: *principles, budget process, budget law, financial law, budget legislation.*

Бюджетное право является ведущей подотраслью финансового права, которая отражает экономические и политические изменения в государстве посредством правового регулирования бюджетных отношений в области образования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств, а именно бюджета.

На современном этапе законодатель выделяет принципы регулирования бюджетной системы Российской Федерации, которые нашли законодательное закрепление в ст. 28 гл. 5 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ).

В новой редакции проекта БК РФ не содержится отдельной главы, посвященной принципам бюджетной системы, однако законодатель выделяет в гл. 1 «Бюджетное законодательство» следующие принципы бюджетных правоотношений:

- принцип единства регулирования бюджетных правоотношений;
- принцип самостоятельности бюджета;
- принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований;
- принцип сбалансированности и устойчивости бюджета;
- принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования бюджета;
- принцип единства кассы;
- принцип подотчетности и прозрачности (открытости);
- принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета;
- принцип эффективности использования денежных средств из бюджета;
- принцип адресности и целевого характера расходов бюджета;
- принцип подведомственности исполнения бюджета по расходам.

Необходимо заметить, что предметом правового регулирования новой редакции проекта БК РФ являются бюджетные правоотношения, и, следовательно, вышеперечисленные принципы лежат в основе данного вида финансовых отношений, а не бюджетной системы Российской Федерации, как это закреплено в действующей редакции БК РФ.

В проекте новой редакции БК РФ принцип единства бюджетной системы трансформируется в принцип единства регулирования бюджетных правоотношений.

Принцип сбалансированности и устойчивости бюджета наполнен новым содержанием в части использования реалистичных (обоснованных) показателей прогноза социально-экономического развития при планировании бюджета и установлении стабильных правил общего объема расходов и (или) дефицита бюджета, позволяющих надежно обеспечить расходы бюджета доходами и источниками финансирования бюджета.

Одним из важнейших принципов является принцип прозрачности (открытости) бюджета, который также претерпел изменения в проекте новой редакции БК РФ. Данный принцип означает обязанность государственных (муниципальных) орга-

нов представлять отчет о результатах использования бюджетных средств, а также их ответственность за их исполнение своих полномочий и принятых публичных обязательств. При этом нормы распространяются и на неучастников бюджетного процесса, в том числе в части представления отчетности о результатах использования бюджетных средств.

Н. А. Поветкина отмечает, что для повышения финансовой дисциплины участников бюджетного процесса, а также обеспечения ответственного и качественного расходования бюджетных средств, способствующего финансовой устойчивости, законодатель предусмотрел проведение мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета. Под ним понимаются анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит)¹. Мониторинг способствует реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета.

Прозрачность (открытость) бюджета имеет первостепенное значение в современных условиях развития бюджетного законодательства. Так, основной целью создания и развития системы «Электронный бюджет» является обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами².

Система «Электронный бюджет» предусматривает решение таких задач, как обеспечение публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления в сфере управления общественными финансами, а также создает инструменты для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации государственных программ Российской Федерации и субъектов РФ, программ, разрабатываемых и принимаемых органами местного самоуправления, непрограммных направлений деятельности, а также результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций. Кроме того, она способствует интеграции процессов составления и исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований³.

¹ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость РФ. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. Кучерова И. И. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Контракт, 2016. С. 256.

² Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275 «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 773.

³ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной инте-



Законопроектом новой редакции БК РФ предусматривается необходимость создания федеральной государственной информационной системы в сфере управления государственными финансами, которая будет являться обязательной для использования всеми участниками бюджетного процесса на федеральном уровне. Предусмотрено предоставление содержащихся в информационной системе единых классификаторов, реестров в виде сервиса всем заинтересованным лицам.

Также для реализации принципа прозрачности (открытости) предусматривается дополнительная регламентация порядка функционирования единого портала бюджетной системы Российской Федерации.

В науке бюджетного права, кроме принципов бюджетной системы Российской Федерации, выделяют специальные принципы, характеризующие бюджетный процесс в Российской Федерации, которые не нашли законодательного закрепления как принципы бюджетного процесса Российской Федерации.

Так, О. Н. Горбунова и С. В. Запольский помимо принципов, закрепленных в ст. 28 БК РФ, относят к принципам, регулирующим непосредственно бюджетный процесс, такие принципы, как: последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти, ежегодность бюджета, публичность и гласность, специализацию бюджетных показателей⁴.

Ю. А. Крохина обосновывает следующие принципы бюджетного процесса: ежегодности бюджета; публичности и гласности; казначейского исполнения бюджетов; единства кассы; формирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на основе единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ; иммунитета бюджетов; разграничения бюджетной компетенции между органами представительной и исполнительной власти; специализации бюджетных показателей⁵.

Н. А. Саттарова к принципам бюджетного процесса относит: принцип единства системы бюджетного процесса; принцип самостоятельности публичных образований в осуществлении бюджетного процесса (однако самостоятельность осуществления бюджетного процесса на субфедеральном (региональном и муниципальном уровнях) не безусловна и не абсолютна, ограничивающим условием этого принципа является требование единства бюджетного процесса); принцип среднесрочного бюджетного планирования; принцип периодичности бюджета; принцип преемственности бюджетов, основанный на среднесрочном бюджетном планировании и означающий, что показатели бюджета очередного года находятся в зависимости от показателей бюджета предыдущего года⁶.

грированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

⁴ См.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юрист, 2005. С. 224—225 ; Финансовое право : учебник / под ред. С. В. Запольского. М. : Волтерс Клувер, 2011. С. 219—221.

⁵ Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М. : Норма, 2001. С. 38—39 ; Бюджетное право : учебник / под ред. Ю. А. Крохиной. М. : Юрайт, 2011. С. 361.

⁶ Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М. : Деловой двор, 2009.

В учебнике под редакцией Н. И. Химичевой приводится следующий перечень принципов бюджетного процесса: принцип сбалансированности; принцип гласности; принцип среднесрочного финансового планирования при сохранении ежегодной бюджетной корректировки (заменил принцип ежегодного планирования); принцип последовательности вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти; принцип специализации бюджетных показателей; принцип единства бюджетной классификации; принцип взаимосвязи формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития (принцип прогнозирования)⁷.

Другие авторы, например Х. В. Пешкова, в качестве специального принципа бюджетного процесса выделяет принцип подчинения определенным срокам⁸, подтверждая, что для бюджетного процесса характерно нормативное установление строго определенных промежутков времени для осуществления тех или иных действий с бюджетом, которые следует обозначать как бюджетные процессуальные сроки. К таковым, например, относятся: срок внесения проекта бюджета на рассмотрение законодательного органа (п. 1 ст. 192, п. 1 ч. 194 БК РФ); срок направления бюджета в Комитет по налогам и бюджету (п. 2 ст. 194 БК РФ); сроки рассмотрения бюджета (ст. 205 БК РФ); сроки, на которые утверждается бюджет, и т.д. Бюджетные процессуальные сроки имеют организующее значение для деятельности уполномоченных в бюджетном процессе органов, создают гарантию своевременности их действий, направленных на бюджет. В п. 3 определения Конституционного Суда РФ от 06.02.2004 № 48-О закреплено, что закон о бюджете должен исполняться в период, на который он принимался, тем самым действие федерального закона о бюджете ограничивается временными рамками.

На наш взгляд, к специальным принципам бюджетного процесса следует отнести: принцип законности; принцип облечения бюджета в форму нормативного правового акта; принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе; принцип специализации бюджетных показателей; принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса; принцип прозрачности (открытости); принцип плановости бюджетного процесса; принцип организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

Возникает вопрос о том, что должен закрепить законодатель в проекте новой редакции БК РФ? Принципы бюджетной системы, специальные принципы бюджетного процесса, или же принципы бюджетных правоотношений? По нашему мнению, в проекте новой редакции БК РФ должны быть закреплены принципы, которые лежат в основе как материальных бюджетных правоотношений, так и процессуальных бюджетных отношений, которые будут способствовать единой методологии осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации.

⁷ Покачалова Е. В. Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Норма ; Инфра-М, 2012. С. 241—245.

⁸ Пешкова Х. В. Принципы бюджетного процесса // Финансовое право. 2009. № 10.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009.
2. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. — М. : Норма, 2001.
3. Пешкова Х. В. Принципы бюджетного права и бюджетного устройства России // Финансовое право. — 2010. — № 11.
4. Пешкова Х. В. Принципы бюджетного процесса // Финансовое право. — 2009. — № 10.
5. Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость РФ. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Контракт, 2016.
6. Покачалова Е. В. Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2012.
7. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М. : Юрист, 2005. С. 224
8. Финансовое право : учебник / под ред. С. В. Запольского. — М. : Волтерс Клувер, 2011.