Епифанов И.О.

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Epifanov I.O.

THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR THE DISTRIBUTION OF BUDGETARY POWERS BETWEEN THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE STATE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье автор обозначает особую значимость бюджетных отношений для государства и общества и необходимость соблюдения принципа разделения властей при распределении бюджетных полномочий между органами законодательной и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации для надлежащего исполнения государственных функций в бюджетном процессе. На основе анализа законодательства, регулирующего бюджетные полномочия органов законодательной и исполнительной государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, отмечается, что закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип разделения властей является основой распределения бюджетных полномочий между органами законодательной и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционные принципы, разделение властей, распределение полномочий, бюджетный процесс, субъекты Российской Федерации.

In the article, the author denotes the special importance of budgetary relations for the state and society and the need to comply with the principle of separation of powers in the distribution of budgetary powers between the legislative and executive state authorities of the constituent entities of the Russian Federation for the proper execution of state functions in the budget process. Based on the analysis of the legislation governing the budgetary powers of the legislative and executive state authorities of the Russian Federation and its constituent entities, it is noted that the principle of separation of powers enshrined in the Constitution of the Russian Federation is the basis for the distribution of budgetary powers between the legislative and executive state authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: constitutional principles, separation of powers, distribution of powers, budget process, constituent entities of the Russian Federation.

20

Конституция,
государство и общество

Вопросы обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти являются

достаточно актуальными для современной России.

Президент Российской Федерации,

используя инструмент посланий Федерального Собранию Российской Федерации, указывал на то, что «у нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти, ... любая власть, прежде всего, означает большую ответственность. Недопустимо, когда цивилизованная политическая конкуренция подменяется корыстной борьбой за статусную ренту» [1].

Проведенная конституционная реформа 2020 года стала значимым правовым событием, затронула широкий круг общественно-государственных отношений, в том числе и те, которые касаются органов публичной власти в Российской Федерации: статус Президента и его место в системе разделения властей Российской Федерации, правовое положение органов законодательной и исполнительной власти.

Одними из самых значимых для государства и общества отношений являются бюджетные, так как распределение общего блага, коим является бюджет государства и включенных в него публичных образований, является определяющей задачей для органов государственной власти. Именно от эффективной реализации полномочий органов власти в бюджетных правоотношениях зависит состояние иных сфер жизни граждан, общества и государства. Надлежащее исполнение государственных полномочий зависит от уровня организации деятельности государственных органов, ответственных за определенный круг полномочий.

По существу, в данном аспекте речь идет о разделении труда в работе государственного механизма, о необходимости которого начинают говорить уже в античный период [2, с.131]. В дальнейшем такая специализация государственно-властной деятельности получила развитие в идее разделения властей, которая приобрела статус неотъемлемого принципа правового государства, направленного на «создание надежных гарантий прав и свобод поданных им граждан» [3, с.363].

Конституция Российской Федерации (далее - Конституция РФ) регламентирует распределение полномочий государственных органов посредством принципа разделения властей, выделив ему роль одной из конституционных основ, обозначив в статье 10 данный принцип функционирования государственной власти в Российской Федерации и самостоятельность органов каждой из ветвей власти. На основе указанного принципа должно выстраиваться взаимодействие между

всеми органами государственной власти в Российской Федерации.

Системный анализ положений Конституции РФ (статьи 71, 101, 106, 114, 132) позволяет выделить особую сферу государственного управления – бюджетную.

Для выявления конституционно-правовых основ распределения бюджетных полномочий органов государственной власти представляется необходимым прежде всего обратиться к определению бюджетных полномочий. Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс РФ) определяет бюджетные полномочия через понятия прав и обязанностей, которые обладают особыми характеристиками:

принадлежат определенному кругу субъектов (органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным участникам бюджетного процесса);

направлены на три сферы:

а) регулирование бюджетных правоотношений

б) организацию бюджетного процесса

в) осуществление бюджетного процесса.

Из указанной структуры бюджетных полномочий четко прослеживается разномасштабность функций в бюджетном процессе, присущих государственным органам различных ветвей власти - законодательной и исполнительной.

На особую правовую природу бюджетных отношений и специальные механизмы взаимодействия органов законодательной и исполнительной государственной власти указывает Конституционный Суд Российской Федерации, отмечая в отношении федерального бюджета, что он является как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения деятельности публичной власти - самостоятельной сферой правового регулирования, а юридической формой, в которую он облекается, служит специальный федеральный закон о федеральном бюджете, разрабатываемый исключительно Правительством Российской Федерации и представляемый Государственной Думе.

Полномочия по регулированию бюджетных правоотношений относятся к Совету Федерации и Государственной Думе, так как осуществляются посредством принятия федерального закона о федеральном бюджете (ст. 105-106 Конституции РФ). Кроме того, полномочия по контролю за исполнением федерального бюджета также отнесены к Совету Федерации и Государственной Думе, которые

на основании части 5 статьи 101 Конституции РФ образуют Счетную палату.

Стоит отметить, что сложная структура бюджетных отношений не позволяет говорить о том, что регулирование бюджетных правоотношений является исключительной прерогативой органов законодательной ветви 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 [4, с.68].

К полномочиям по регулированию и организации бюджетного процесса возможно также отнести предусмотренное пунктом «а» части 1 статьи 114 Конституции РФ полномочие Правительства Российской Федерации по разработке федерального бюджета и представлению его Государственной Думе. В той же норме Конституции РФ прослеживается распределение полномочий по осуществлению бюджетного процесса за Правительством Российской Федерации, так как именно оно обеспечивает исполнение федерального бюджета и представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности.

Основополагающее распределение бюджетных полномочий нормами Конституции РФ находит конкретизирующее развитие в отраслевом бюджетном российском законодательстве. В нормах Бюджетного кодекса РФ осуществляется детальная регламентация полномочий органов законодательной и исполнительной государственной власти, а также процедур, связанных с бюджетным процессом.

Так, статья 153 Бюджетного кодекса РФ определяет бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти, в частности по рассмотрению и утверждению соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении, осуществлению контроля исполнения соответствующих бюджетов.

Аналогичным образом специальные нормы Бюджетного кодекса РФ закрепляют бюджетные полномочия исполнитель-

ных органов государственной власти. К бюджетным полномочиям исполнительных органов государственной власти (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) отнесено составление проекта бюджета и обеспечение исполнения бюджета (статья 154 Бюджетного кодекса РФ), осуществление бюджетного учета (статья 264.1 Бюджетного кодекса РФ), составление бюджетной отчетности (статья 264.2 Бюджетного кодекса РФ).

Специальные нормы бюджетного законодательства распределяют бюджетные полномочия между органами законодательной и исполнительной государственной власти, что свидетельствует о базовом значении конституционного принципа разделения властей для отраслевого законодательства.

В силу прямого действия Конституции Российской Федерации нормативное регулирование распределения полномочий между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации также должно основываться на принципе разделения властей. Исходя из норм Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ), субъекты Российской Федерации в своих основных законах определяют систему и правовой статус своих органов власти в соответствии с основами конституционного строя России, то есть, в том числе в соответствии с принципом разделения властей.

В пункте 9 статьи 4 Федерального закона № 184-ФЗ особо выделена запрещающая норма, согласно которой законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации и их депутатам запрещено управлять и (или) распоряжаться средствами бюджета субъекта Российской Федерации в какой бы то ни было форме в процессе его исполнения, за исключением средств на обеспечение деятельности регионального парламента и (или) депутатов. Таким образом, в отношении субъектов Российской Федерации конституционный принцип разделения властей из руководящих основ конституционного строя трансформируется в достаточно определенную запрещающую норму. Примечательно, что в отношении законодательных органов власти Российской Федерации подобного запрета на законодательном уровне не имеется.

Субъекты Российской Федерации восприняли федеральный вариант реализации принципа разделения властей в бюджетном процессе. Так, например, Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 к Правительству Красноярского края относит полномочия по разработке проекта бюджета Красноярского края, обеспечению его исполнения и подготовке отчета об исполнении бюджета Красноярского края (статья 103 Устава Красноярского края). Аналогично палатам Федерального Собрания Законодательное Собрание Красноярского края осуществляет утверждение бюджета Красноярского края посредством принятия законов и контроль за исполнением бюджета Красноярского края (статьи 61, 128 Устава Красноярского края).

Положения Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» развивают и детализируют полномочия участников бюджетного процесса Красноярского края, определенные Уставом

Красноярского края, которые соответствуют заданному на федеральном уровне требованию принципа разделения властей и отражают базовое распределение полномочий по разработке и утверждению бюджета между органами исполнительной и законодательной государственной власти.

Таким образом, нормы Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 184-ФЗ обязывают субъекты Российской Федерации обеспечивать соблюдение принципа разделения властей при нормативном регулировании бюджетных полномочий законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволяет говорить о принципе разделения властей как о конституционно-правовой основе распределения бюджетных полномочий между органами законодательной и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.05.2004 [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/22494> (дата обращения: 29.08.2021).
2. Платон. О государстве // Соч.: в 3 т. М.: Мысль, 1971. Т. 3. Ч. 1. С. 120—240.
3. Марченко М.Н. Разделение властей: Учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко — М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. — 428 с.

References

1. Poslaniye Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii ot 26.05.2004 [Elektronnyy resurs] // <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/22494> (data obrashcheniya: 29.08.2021).
2. Platon. O gosudarstve // Soch.: v 3 t. M.: Mysl', 1971. T. 3. CH. 1. S. 120—240.
3. Marchenko M.N. Razdeleniye vlastey: Ucheb. posobiye. — 2-ye izd., pererab. i dop. / Otv. red. prof. M.N. Marchenko — M.: Izd-vo MGU: Yurayt-Izdat, 2004. — 428 s.

ЕПИФАНОВ Игорь Олегович, заместитель руководителя Краевого государственного автономного учреждения «Красноярская краевая государственная экспертиза», соискатель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета. 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: epiio@kkge.ru

EPIFANOV Igor Olegovich, Deputy Head of the Regional State Autonomous Institution "Krasnoyarsk Regional State Expertise", applicant for the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University. 620137, Yekaterinburg, st. Komsomolskaya, 21. E-mail: epiio@kkge.ru