

## РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

**Н. Г. Деменкова,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет*

**В. В. Замятин,**

*аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет*

В статье отмечается, что причисление Президента РФ к субъектам предварительного финансово-бюджетного контроля федерального уровня требует дополнительного обоснования. Анализируя данный аспект, авторы предприняли попытку не только определить роль названного субъекта в реализации предварительного финансово-бюджетного контроля, не ограничивая его участием в бюджетном процессе, но также выделить все направления деятельности Президента РФ в исследуемой контрольной деятельности.

*Ключевые слова: Президент РФ, предварительный финансово-бюджетный контроль, бюджетный процесс, законотворческий процесс, нормативное регулирование.*

Предварительный финансово-бюджетный контроль – это функция государственного управления, реализуемая лишь теми органами, которые обладают определенными полномочиями на стадиях рассмотрения и утверждения бюджетов, проектов законов по финансово-бюджетным вопросам, а также в процессе принятия соответствующих управленческих решений до совершения операций со средствами бюджетов. Президент РФ является полноправным субъектом предварительного финансово-бюджетного контроля федерального уровня, играя ключевую роль в его реализации.

Предварительный финансово-бюджетный контроль, тесно связанный с бюджетным процессом, начинается именно с Президента РФ, поскольку согласно ст. 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период определяется Бюджетным посланием Президента РФ, которое направляется Федеральному Собранию Российской Федерации не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году<sup>1</sup>. Заметим, что изначально правовую базу участия Президента РФ в законотворческой деятельности составляют нормы Конституции РФ: его полномочия, связанные с обращением к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направле-

ниях внутренней и внешней политики государства закреплены в ст. 84 Основного закона. Таким образом, именно Президент РФ «открывает» и «задает тон» бюджетному процессу.

В целом нормативное обеспечение государственного управления на концептуальном уровне строится посредством издания документов программного характера (различных посланий, концепций, доктрин, стратегий и т.п.), которые принимаются Президентом РФ, Правительством РФ и другими органами власти<sup>2</sup>. В специальной литературе можно найти утверждение, что послания главы государства парламенту России имеют сложную правовую природу. С одной стороны, они носят характер обязательных установок и конкретных поручений, а с другой – послания не являются нормативными актами, не могут противоречить законам, принимаемым Федеральным Собранием, и каким-либо образом ограничивать его правотворческую деятельность<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» ежегодное послание Президента РФ, с которым он обращается к Федеральному Собранию, должно содержать специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития Российской Федерации на

среднесрочную перспективу и уточнению указанной программы с выделением задач на предстоящий год<sup>4</sup>. Считаем данное положение Закона обоснованным, так как эффективность исполнения федерального бюджета есть результат достижения поставленных перспективных целей социально-экономического развития страны<sup>5</sup>.

Подчеркнем, что издание документов программного характера, безусловно, не является контрольным полномочием Президента РФ, но данный аспект в рамках рассматриваемого вопроса затронут неслучайно, поскольку именно документы программного характера определяют основные направления предварительного финансово-бюджетного контроля, осуществляемого в дальнейшем законодательными (представительными) и исполнительными органами власти.

Непосредственная реализация контрольных функций в финансово-бюджетной сфере осуществляется Президентом РФ лишь тогда, когда согласно ст. 194 БК РФ, ст. 108 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, подготовленный Правительством РФ, представляется Президенту РФ.

Кроме того, Президент РФ одновременно является «заключительным звеном» процесса принятия закона о федеральном бюджете, что подтверждается содержанием ст. 107 Конституции РФ, а также ст. 208 БК РФ: «Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования». В случае отклонения Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается и представитель Президента РФ.

Однако участие в бюджетном процессе Президента РФ не ограничивается приведенным полномочием. Президентский контроль в финансово-бюджетной сфере заключается и в упорядоченной, нормативно закреплённой деятельности, реализуемой в том числе посредством полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания

Российской Федерации, которые представляют позицию Президента РФ по рассматриваемым законопроектам<sup>6</sup> и системы компетентных органов.

К компетентным органам можно отнести орган, обладающий отдельными контрольными полномочиями в финансово-бюджетной сфере, – Контрольное управление Президента РФ. Данное управление является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ<sup>7</sup>, среди основных задач которого можно выделить контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ<sup>8</sup>.

Анализируя участие Президента РФ в бюджетном процессе, напрямую связанном с законотворческим процессом, нельзя не упомянуть Государственно-правовое управление Президента РФ<sup>9</sup>. Названное управление также является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Среди его основных функций в исследуемом контексте можно назвать подготовку предложений о подписании (отклонении) Президентом РФ федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции Российской Федерации и федеральным законам; контроль за правильностью и своевременностью опубликования федеральных законов; участие в обеспечении взаимодействия Президента РФ с Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

Еще один орган, который следует назвать, – Управление Президента РФ по внутренней политике<sup>10</sup>, являющееся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Среди задач, возложенных на это управление, можно выделить организацию и обеспечение взаимодействия главы государства с палатами Федерального Собрания РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными объединениями, иными структурами гражданского общества.

Экспертное управление Президента РФ, являющееся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ, также нельзя не указать. Основными функциями управления помимо прочих являются сбор, анализ и подготовка с участием других самостоятельных подразделений Администрации

Президента РФ материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, в том числе бюджетных посланий, и для иных программных документов и выступлений Президента РФ, а также экспертиза проектов федеральных законов, регулирующих отношения в социально-экономической сфере<sup>11</sup>.

Кроме того, если рассматривать контроль как организационно-правовой способ обеспечения законности и функционирования системы государственного управления, а также эффективного взаимодействия всех ее компонентов, то издание Президентом РФ указов и распоряжений, направленных на укрепление финансовой дисциплины и исполнение бюджетного законодательства Российской Федерации<sup>12</sup>, можно также отнести к одному из направлений деятельности главы государства в качестве субъекта предварительного финансово-бюджетного контроля. Полномочие Президента РФ по изданию указов, регулирующих бюджетные правоотношения, непосредственно закреплено в ст. 3 БК РФ.

Наряду с вышеизложенным, следует учитывать, что «конституционно-правовой статус Президента РФ предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви»<sup>13</sup>. Следовательно, Президент РФ должен обеспечивать слаженное взаимодействие иных субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля (как со стороны законодательной, так и со стороны исполнительной ветви власти) с целью реализации комплексного подхода к содержанию проектов законов о бюджете, а также принятия обоснованных и целесообразных управленческих решений.

Таким образом, можно выделить три направления деятельности Президента Российской Федерации в качестве субъекта предварительного финансово-бюджетного контроля: подписание федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; реализация контрольных полномочий посредством полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ и системы компетентных органов; собственное нормативное регулирование. Кроме того, Президент РФ реализует ряд полномочий, способствующих проведению качественного и эффективного пред-

варительного финансово-бюджетного контроля, к которым относятся издание документов программного характера и обеспечение принципиального единства органов законодательной и исполнительной ветви власти – иных субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля.

На основании изложенного можно с уверенностью утверждать, что Президент РФ является одним из ключевых субъектов предварительного финансово-бюджетного контроля федерального уровня. В связи с этим предлагаем дополнить гл. 26 БК РФ «Основы государственного и муниципального финансового контроля» ст. 265.1 «Финансовый контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации», закрепив тем самым Президента РФ в бюджетном законодательстве в качестве субъекта финансового контроля (в том числе предварительного финансово-бюджетного контроля) и конкретизировав его роль в реализации исследуемой деятельности.

<sup>1</sup> См., например: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» // Парламентская газета. 2011. № 32.

<sup>2</sup> Погорелко М. Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления // Современные потенциалы российской государственности: состояние и угрозы. М., 2010. С. 566.

<sup>3</sup> См., например: Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 277.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

<sup>5</sup> Герасимов В., Ахмедова З. Парламентский контроль исполнения бюджета. URL: [http://www.rau.su/observer/N5\\_2003/5\\_13.htm](http://www.rau.su/observer/N5_2003/5_13.htm).

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 169 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 674; Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>8</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об ут-

верждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 20 августа 2004 г. № 1086 «Об утверждении положения об Экспертном управлении

Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3542.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 14 мая 1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145.

<sup>13</sup> Гусева Т. А., Чапкевич Л. Е. Новая система и структура органов исполнительной власти: справочно-учебное пособие // М., 2005.

*Статья поступила в редакцию 31 января 2013 г.*