

Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере

Аннотация. В статье представлены результаты анализа актов Президента Российской Федерации — указов, распоряжений, ежегодных посланий, затрагивающих вопросы бюджетной сферы. Проведена систематизация указов в зависимости от регулирования отношений, складывающихся по поводу бюджетных расходов и бюджетных доходов, сбалансированности бюджета, бюджетного устройства и бюджетной системы, межбюджетных отношений, бюджетного процесса. В зависимости от степени определенности адресата (адресатов) рассмотрены указы-поручения конкретным органам государственной власти, а также указы, адресованные неопределенному кругу лиц. Распоряжения Президента РФ классифицированы в зависимости от их функционального назначения и предмета регулирования. В бюджетном праве распоряжения Президента РФ выполняют функцию регулятора материальных и процессуальных отношений. Во-первых, ими оформляются поручения Президента РФ Правительству РФ на стадии составления проекта бюджета, во-вторых, устанавливаются направления расходования Резервного фонда и иных бюджетных ассигнований, предназначенных для финансового обеспечения полномочий главы государства. Посредством распоряжений может быть конкретизирован состав участников бюджетного процесса, а сами распоряжения формализуют участие Президента РФ в бюджетном планировании, делая его «соавтором» бюджетного закона. Обосновывается мнение о включении ежегодного послания Президента РФ, закрепляющем цели и прогнозы социально-экономического развития государства, в систему источников бюджетного права. Принятие актов главой государства в бюджетной сфере, по мнению автора, позволяет оперативно регулировать соответствующие общественные отношения, а также определяет векторы ее развития, обеспечивая устойчивость системы публичной власти и государственную целостность.

Ключевые слова: Президент РФ; акты Президента РФ; бюджетное право; источники бюджетного права; указы; распоряжения; ежегодные послания Президента Российской Федерации; индивидуальное регулирование; нормотворчество; Резервный фонд.

Для цитирования: Бочкарева Е. А. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 50–60. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.050-060.

© Бочкарева Е. А., 2023

* Бочкарева Екатерина Александровна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия
ул. Красных Партизан, д. 234, г. Краснодар, Россия, 350020
finansyst11@gmail.com

Acts of the President of the Russian Federation in the Budgetary Sphere

Ekaterina A. Bochkareva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law, North Caucasus Branch of the Russian State University of Justice
ul. Krasnykh Partizan, d. 234, Krasnodar, Russia, 350020
finansyst11@gmail.com

Abstract. The paper provides the results of the analysis of the acts of the President of the Russian Federation, namely: decrees, orders, annual messages, affecting the budgetary issues. Presidential decrees have been systematized depending on the regulation of relations developing regarding budget expenditures and budget revenues, budget balance, budget structure and budget system, inter-budgetary relations, budgeting process. Depending on the degree of certainty of the addressee (addressees) the author examines decrees-instructions to specific state authorities, as well as decrees addressed to an indefinite circle of persons. The paper classifies Presidential Orders depending on their functional purpose and subject of regulation. In budget law, the Orders of the President of the Russian Federation perform the function of a regulator of material and procedural relations. Firstly, they formalize Instructions of the President of the Russian Federation to the Government of the Russian Federation at the stage of drafting the budget, and, secondly, they establish the spending objectives of the Reserve Fund and other budget allocations intended for financial support of the powers of the Head of State. By means of Orders, the composition of participants of the budgeting process can be specified, and the Orders themselves formalize the participation of the President of the Russian Federation in budget planning, making him a «co-author» of the budget law. The opinion is substantiated concerning inclusion of the annual Message of the President of the Russian Federation, fixing the goals and forecasting the socio-economic development of the state, in the system of sources of budget law. The author opines that adoption of acts by the Head of State in the budgetary sphere makes it possible to promptly regulate relevant public relations and determines the vectors of its development, ensuring stability of the system of public power and State integrity.

Keywords: President of the Russian Federation; acts of the President of the Russian Federation; budget law; sources of budget law; decrees; orders; annual Messages of the President of the Russian Federation; individual regulation; rulemaking; Reserve Fund.

Cite as: Bochkareva EA. Akty Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v byudzhetnoy sfere [Acts of the President of the Russian Federation in the Budgetary Sphere]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):50-60. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.050-060. (In Russ., abstract in Eng.).

Современная система источников российского бюджетного права может быть представлена совокупностью иерархически взаимосвязанных актов, принимаемых в пределах своей компетенции уполномоченными субъектами нормотворчества — народом, населением, органами и должностными лицами публичной власти, международными и межправительственными организациями.

В целом совокупность источников бюджетного права соответствует основным характеристикам системы источников финансового права: является трехуровневой, отличается морфо-

логическим разнообразием и специфической динамикой, а иерархичность ее устройства и взаимодействия элементов predetermined конституционными положениями¹.

Особое место в рассматриваемой системе занимают акты Президента РФ — указы, распоряжения, послания, посредством которых глава государства реализует свою компетенцию в бюджетной сфере. Между тем в науке финансового (бюджетного) права исследованию регулятивного значения актов Президента РФ уделяется недостаточно внимания, что детерминирует востребованность анализа, правовой

¹ См.: Еремин С. Г. Современная система источников финансового права // Право и управление: XXI век. 2021. № 2. С. 42–52.

характеристики и систематизации указов, распоряжений, ежегодных посланий Президента РФ, затрагивающих вопросы бюджетной деятельности. Исследование особенностей данных источников предполагает раскрытие некоторых теоретических аспектов темы.

Прежде всего отметим, что нормотворчество представляется нам понятием более широким, чем правотворчество, потому как правовые акты всегда есть «вместилище норм», но не все нормы есть право². Кроме того, нормотворчество в своем общем определении первично по отношению к правотворчеству: право, как общественный феномен, не может не опираться на неправовые регуляторы — мораль, нравственность, традиции и т.п.

Правотворческая деятельность является составной частью юридического нормотворчества как части более широкого цивилизационного феномена — нормотворчества, суть которого заключается в упорядочении (нормировании) общественных отношений. Именно о нормотворчестве и нормотворческих полномочиях говорят исследователи, обращаясь к оценке степени эффективности функционирования органов исполнительной власти³.

Напомним, что категория «нормотворчество» (равно как разграничение категорий «нормативные» и «ненормативные» акты) в научной литературе является предметом дискуссии и вызывает различия во мнениях ученых, не всегда однозначно толкуемые. Причины споров, на наш взгляд, следует соотносить с особенностями самой категории, сформированной на сочетании терминов «норма» и «творчество». В зависимости от того, какому из них тот или иной автор отдает предпочтение при дефинировании нормотворчества, формируется концептуальный подход к его определению и сопоставлению с другими базовыми понятиями. Потому становится очевидным,

что процессы рождения таких социальных норм, как нормы морали, нравственности, не сочетаются с «творчеством», отсюда применение к ним категории нормотворчества можно считать в определенной степени условным. В отличие от этого, правовые предписания создаются в результате интеллектуальной деятельности депутатов парламента или госслужащих органов исполнительной власти. Потому в оценках и определениях такой деятельности творчество признается приоритетным. Именно с позиций такого подхода проведено данное исследование актов Президента Российской Федерации.

Еще один момент, на который следует обратить внимание, — юридическая характеристика самих актов Президента РФ. В Конституции РФ определяется статус указов и распоряжений (ст. 90); послания упоминаются в перечне полномочий Президента РФ (п. «е» ст. 84), а также в контексте возможности проведения федеральным парламентом совместного заседания своих палат (ст. 100). Таким образом, они имеют конституционную природу.

Ученые отмечают: «Не установлено специальных указаний на то, что юридическая сила актов Президента РФ является неодинаковой. С формальных позиций они одинаковы по юридической силе»⁴. Тем не менее анализ правоустанавливающей деятельности главы государства позволяет выделить *нормативные указы*, одни из которых имеют самостоятельное функциональное значение, а другие детализируют и конкретизируют действующее законодательство. С их помощью Президент РФ, как глава государства, осуществляет правовое регулирование тех или иных общественных отношений.

Наряду с нормативными, в науке рассматриваются и выделяются признаки *ненормативных указов*, издаваемых по вопросам назначения должностных лиц, награждения, приема в

² См.: Варламова Н. В. Правотворчество и правообразование // Правотворчество и законность. М., 1999 ; Мамчун В. В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1. С. 176–182.

³ См.: Ильин А. Ю. Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. 2013. № 5. С. 33–40.

⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М., 2007. Т. 2. С. 331.

российское гражданство, помилования и т.п.⁵ В бюджетной сфере к таковым, на наш взгляд, можно отнести Указ от 20.05.2004 № 644 «О Министре финансов Российской Федерации»⁶.

Н. В. Лебедева справедливо пишет: «Указы выступают в качестве основного вида правовых актов, принимаемых Президентом РФ, при реализации им своих конституционных полномочий, при осуществлении повседневного государственного управления»⁷.

Следует отметить, что уже с момента введения в России института президентства указы главы государства были направлены на преодоление различного рода неблагоприятных экономических ситуаций. При этом они ограничивали действие законов в тех пределах, в которых это было необходимо «...в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства»⁸. Позднее, в условиях стабилизации экономической и политической жизни, значимость актов Президента РФ не уменьшилась, но вопросы, по которым они принимались, поменяли свое содержание.

Многообразие «бюджетных» указов требует их классификации, которая может быть проведена по нескольким основаниям. В качестве перво-

го выделим *основные институты подотрасли бюджетного права*: бюджетные расходы и бюджетные доходы; сбалансированность бюджета; бюджетное устройство и бюджетная система; межбюджетные отношения; бюджетный процесс; государственный и муниципальный долг⁹. Несмотря на имеющиеся в науке обоснованные утверждения о дискуссионности характеристик системы бюджетного права¹⁰, именно такое основание, на наш взгляд, способно продемонстрировать широту президентского нормотворчества в бюджетной сфере.

Так, например, на повышение собираемости доходов был направлен Указ «Об укреплении бюджетной дисциплины в части таможенных платежей»¹¹, запрещающий устанавливать льготы по таможенным платежам и менять сроки их уплаты в не предусмотренном законодательством порядке, а также Указ «О дополнительных мерах по сокращению налоговых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета»¹². Указ «О Порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета»¹³ определял условия предоставления краткосрочной бюджетной поддержки предприятиям, осуществляющим структурную перестройку производства. Из современных примеров управления

⁵ См.: Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45–48.

⁶ СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2047.

⁷ Лебедева Н. В. Указ. соч.

⁸ Роман М. Ю. Указы главы Российского государства: теоретико-историческое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 18.

⁹ См.: Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебное пособие / под ред. А. Н. Козырина. М. : Норма: Инфра-М, 2012. С. 35–36.

В науке обоснована и более объемная систематизация. См.: Белогорцева Х. В. Бюджетное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Инфра-М, 2018. С. 17–18.

¹⁰ См.: Цинделиани И. А. Система бюджетного права: современные концептуальные подходы // Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия : сборник науч. трудов / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2021. С. 229–240.

¹¹ Указ Президента РФ от 18.09.1996 № 1363 «Об укреплении бюджетной дисциплины в части таможенных платежей» // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4529.

¹² Указ Президента РФ от 02.04.1997 № 277 «О дополнительных мерах по сокращению налоговых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1607.

¹³ Указ Президента РФ от 08.07.1994 № 1484 «О Порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1196.

бюджетными ресурсами государства в связи с непредвиденными, требующими оперативного реагирования обстоятельствами приведем указы от 29.08.2012 № 1221 «О мерах по оказанию помощи гражданам в связи с наводнением на территории Туапсинского района Краснодарского края»¹⁴, от 31.03.2014 № 193 «О повышении заработной платы работников бюджетной сферы и сотрудников государственных и муниципальных органов Республики Крым и г. Севастополя»¹⁵, а также указы, принятые в целях финансовой поддержки семей с детьми в период пандемии новой коронавирусной инфекции¹⁶.

На достижение *сбалансированности бюджета* — института, чрезвычайно уязвимого в условиях экономической турбулентности, были направлены указы, приостанавливавшие действие других указов, распоряжений и постановлений Правительства РФ, предусматривавших финансирование различных федеральных программ¹⁷.

Являясь гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ управляет бюджетными и внебюджетными фондами как элементами бюджетной системы, перенаправляя их средства в целях обеспечения социально-экономической стабильности. В связи с этим упомянем Указ от 28.02.1997 № 134 «Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы»¹⁸, предусматривав-

ший финансирование зарплат и социальных расходов за счет средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Указом «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации»¹⁹ Пенсионному фонду предоставлялись права по списанию задолженностей и предоставлению рассрочек по платежам, а также приостанавливались начисления пеней на сумму задолженности по страховым взносам в случае заключения соглашения о такой рассрочке.

До принятия в 1998 г. Бюджетного кодекса РФ велико было регулятивное значение указов, содержащих бюджетно-процессуальные нормы. Непосредственно устанавливал правила бюджетного процесса и закладывал основы межбюджетных отношений Указ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году»²⁰, который определял виды доходов республиканского бюджета, размер отчислений в бюджеты субъектов, учреждал Фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Особый порядок передачи бюджетных средств Чеченской Республике определял Указ «О порядке выделения финансовых средств, направляемых на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики, и контроле за их использованием»²¹. Финансирование осущес-

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4868.

¹⁵ СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1610.

¹⁶ Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2243. Ч. 1; Указ Президента РФ от 23.06.2020 № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2020. № 26. Ст. 4086.

¹⁷ Например: Указ Президента РФ от 18.08.1996 № 1208 «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения федерального бюджета во втором полугодии 1996 года» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4140.

¹⁸ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 190.

¹⁹ Указ Президента РФ от 29.01.2000 № 116 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 99.

²⁰ Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5074.

²¹ Указ Президента РФ от 22.04.1996 № 597 «О порядке выделения финансовых средств, направляемых на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики, и контроле за их использованием» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1966.

ствлялось Минфином РФ через Правительство Чеченской Республики на основании утверждаемых Государственной комиссией по урегулированию кризиса в Чеченской Республике ежемесячных лимитов по источникам финансирования и утверждаемых Главой Чеченской Республики ежемесячных графиков финансирования восстановительных работ и социальных выплат.

Итак, в качестве промежуточного вывода можно заключить, что *акты главы государства являются источниками практически всех основных институтов бюджетного права.*

Вторым основанием, которое представляется возможным выделить для систематизации президентских указов, выступает степень определенности их адресата (адресатов). Большинство указов можно отнести к *указам-поручениям конкретным органам* государственной власти. Принимая их, Президент РФ реализует свои полномочия как главы государства, обладающего высоким уровнем компетенции, в том числе и в сфере бюджета. Поручения, затрагивающие бюджетные вопросы, адресуются Правительству РФ²² (чаще всего), министерствам, внебюджетным фондам, другим органам и организациям²³. Наиболее масштабным примером являются «майские» указы, в рамках реализации которых Правительству РФ предписывалось исполнение более 200 поручений²⁴. Наряду с этим, можно найти примеры издания актов, адресованных неопределенному кругу лиц. Таковым является упомянутый ранее Указ «О дополнительных мерах по сокращению на-

логовых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета».

На наш взгляд, систематизация по данному основанию позволяет четче идентифицировать ответственных за исполнение указов и оценить эффективность работы органов публичной власти и конкретных должностных лиц.

Еще одним президентским актом являются *распоряжения*. Как отмечает Н. В. Лебедева, «в форме распоряжений Президентом принимаются решения по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам деятельности Администрации Президента РФ. Исходя из этого, распоряжения не должны содержать предписания нормативного характера»²⁵.

В бюджетной сфере представляется возможным выделить несколько групп распоряжений в зависимости от их функционального назначения и предмета регулирования.

Первая группа распоряжений — это акты, которые принимаются *на стадии подготовки проекта* федерального бюджета и оформляют поручения высшему органу исполнительной власти. Например, в соответствии с распоряжением «О бюджетных ассигнованиях Общероссийскому общественному движению “Гражданское достоинство” на проведение конкурсов»²⁶ Правительству РФ было поручено предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. бюджетные ассигнования в размере 500 млн руб. Общероссийскому общественному движению «Гражданское достоинство» на про-

²² Поручение федеральному Правительству обеспечить выделение ежегодно из федерального бюджета бюджетных ассигнований на осуществление грантовой поддержки перспективных разработок отечественных решений в области информационных технологий содержит Указ Президента РФ от 02.03.2022 № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1468.

²³ Указ Президента РФ от 16.05.1996 № 726 «О мерах по своевременному финансированию государственных органов и сил обеспечения безопасности» (СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2469) содержит поручения всем силовым министерствам, а также рекомендации председателю Центрального банка РФ.

²⁴ Поручения Правительству РФ // URL: <https://inlnk.ru/3ZDAXz> (дата обращения: 10.05.2022).

²⁵ Лебедева Н. В. Указ. соч.

²⁶ Распоряжение Президента РФ от 30.07.2013 № 290-рп «О бюджетных ассигнованиях Общероссийскому общественному движению “Гражданское достоинство” на проведение конкурсов» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4210.

ведение конкурсов и на выделение по результатам этих конкурсов грантов другим некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, для реализации ими социально значимых проектов.

Вторая группа распоряжений — это акты о конкретизации состава участников бюджетного процесса. Например, в соответствии с распоряжением «О главных распорядителях средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования юридических лиц, входящих в научно-образовательные комплексы федеральных государственных образовательных учреждений»²⁷ статусом главных распорядителей наделялись Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, а Правительству РФ было поручено отразить это при разработке проекта бюджета.

Можно заключить, что распоряжения здесь формализуют участие Президента РФ в бюджетном планировании, делают его «соавтором» федерального закона о бюджете. Предметом таких актов являются как собственно финансовые бюджетные отношения, так и не являющиеся финансовыми (денежными) с экономической точки зрения²⁸.

Следует отметить, что бюджетные по характеру поручения встречаются и в «небюджетных» актах Президента РФ. Так, согласно распоряжению «О создании и обеспечении функционирования инновационного центра “Сколково”»²⁹ Правительству РФ было поручено обеспечить за счет бюджетных ассигнований финансирование создания и функционирования инновационного центра «Сколково».

Третью группу составляют распоряжения, предназначением которых является *управление особым бюджетным фондом* — Резервным фондом Президента РФ, а предметом выступают средства этого фонда. Правовой режим указанного фонда определяется в ст. 82 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой «использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Президента Российской Федерации».

Хотя в приведенной цитате упомянуты указы, анализ сложившейся практики показывает, что основным актом управления средствами фонда стали распоряжения³⁰. По данным Счетной палаты РФ, «в 2020 году 13 распоряжениями Президента Российской Федерации из средств резервного фонда Президента Российской Федерации 7 главным распоряди-

²⁷ Распоряжение Президента РФ от 15.10.2009 № 690-рп «О главных распорядителях средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования юридических лиц, входящих в научно-образовательные комплексы федеральных государственных образовательных учреждений» // СЗ РФ. 2009. № 42. Ст. 4951.

²⁸ См.: Белогорцева Х. В. Указ. соч. С. 57.

²⁹ Распоряжение Президента РФ от 02.07.2010 № 446-рп «О создании и обеспечении функционирования инновационного центра “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3491.

³⁰ В качестве примера приведем: распоряжение Президента РФ от 17.12.2017 № 438-рп «О выделении в 2017 году из резервного фонда Президента Российской Федерации Минфину России бюджетных ассигнований для предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации бюджету Республики Дагестан и бюджету Новгородской области» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7796; распоряжение Президента РФ от 22.05.2020 № 133-рп «О выделении Минпромторгу России средств из резервного фонда Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3250; распоряжение Президента РФ от 02.12.2021 № 342-рп «О выделении в 2021 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств для осуществления единовременной выплаты лицам, награжденным медалью “За оборону Севастополя” или знаком “Житель осажденного Севастополя”» // СЗ РФ. 2021. № 49. Ст. 8208. Ч. 1; распоряжение Президента РФ от 16.08.2021 № 214-рп «О выделении в 2021 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минпросвещения России для предоставления государственному областному автономному учреждению дополнительного образования “Морской центр капитана Варухина Н. Г.”» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6178.

телям средств федерального бюджета выделялись бюджетные ассигнования в объеме 10 234,6 млн руб.)»³¹.

Распоряжения принимаются и в случаях, когда возникает необходимость профинансировать разного рода «представительские расходы», обусловленные характером полномочий Президента РФ. Так, бюджетные ассигнования, предусмотренные в бюджете для обеспечения деятельности Администрации Президента РФ, определялись распоряжением в качестве источника финансирования расходов, связанных с осуществлением мероприятий в рамках проведения заседания рабочей группы по развитию Глобальной инициативы по сохранению морской среды³².

Таким образом, распоряжения, во-первых, оформляют поручения Президента РФ Правительству РФ на стадии составления проекта бюджета и конкретизируют участников бюджетного процесса, во-вторых, устанавливают направления расходования Резервного фонда и иных бюджетных ассигнований, предназначенных для финансового обеспечения полномочий Президента РФ.

Приведенные примеры не дают нам оснований согласиться с распространенным мнением о том, что основная сфера использования распоряжений — это решение только организационно-технических вопросов. В бюджетном

праве распоряжения Президента РФ выполняют достаточно заметную функцию индивидуального регулирования материальных и процессуальных отношений.

В этой связи нелишним будет отметить, что, как показал анализ актов Президента РФ, некоторое их количество в настоящее время утратило свое практическое значение, однако официально они продолжают действовать. Полагая, что есть смысл провести ревизию указов и распоряжений и применить к ним механизм «регуляторной гильотины».

Особый акт президентского нормотворчества — это *ежегодное послание Федеральному Собранию Российской Федерации*.

Послание Президента РФ — один из наиболее значимых документов, аудитория которого гораздо шире, чем парламентский корпус. Ряд специалистов называют послания главы государства «политическими актами с элементами распорядительных функций»³³, «нормативно-политическими формами деятельности главы государства»³⁴ и не рассматривают их в качестве нормативных правовых актов, обладающих юридической силой³⁵. Существует и противоположная точка зрения, согласно которой «послания Президента РФ скорее являются документом юридическим, поскольку их наличие диктуется законодательством Российской Федерации и вытекает из конституционной

³¹ См.: приложение к подразд. 8 «Результаты проверки и анализа исполнения федерального бюджета по непрограммным направлениям, разделам и подразделам классификации расходов бюджетов, ведомственной структуре расходов федерального бюджета» Заключения Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ. Протокол от 27.08.2021 № 57К(1500) // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4ae/6n98a3n86jkif859s8snyvv2l81e17g1.pdf> (дата обращения: 10.05.2022).

³² Распоряжение Президента РФ от 07.02.2011 № 66-рп «О расходах, связанных с осуществлением экскурсионной культурной программы, транспортным обеспечением и обслуживанием в залах официальных лиц и делегаций участников заседания рабочей группы по развитию Глобальной инициативы по сохранению морской среды “Группы двадцати”» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 963.

³³ Кубатаев М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

³⁴ Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: научный электронный журнал. 2008. Вып. 5. С. 29–49.

³⁵ Бобылева К. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (дата обращения: 10.05.2022).

функции Президента РФ определять основные направления внутренней и внешней политики государства»³⁶. Такой подход представляется нам более релевантным современной практике правового регулирования. Сегодня с полной уверенностью можно говорить об изменении статуса самого послания как документа стратегического планирования, в том числе в бюджетной сфере.

Приведем два аргумента в обоснование взгляда на послание как на источник бюджетного права. Во-первых, установленные в посланиях цели и прогнозы социально-экономического развития государства впоследствии должны быть отражены в федеральном законе о федеральном бюджете. Чаще всего Президент РФ предлагает «внести соответствующие коррективы в бюджет»³⁷ и пересмотреть статьи расходов, связанные с обозначенными им целями; дает поручения Правительству РФ, например, «...вернуться к определению приоритетов нашего развития при сохранении бюджетной устойчивости», а также вносит предложения о совершенствовании законодательства, например о компенсации регионам за счет федеральных средств 2/3 их выпадающих доходов от применения инвестиционного налогового вычета³⁸, о модернизации экологических пла-

тежей, о внедрении инфраструктурных бюджетных кредитов³⁹.

Во-вторых, соответствие посланиям Президента РФ является одним из критериев оценки при проведении Счетной палатой РФ экспертизы проекта федерального закона о федеральном бюджете⁴⁰, а также последующего контроля за исполнением федерального бюджета⁴¹. На наш взгляд, это характеризует рассматриваемые президентские послания как *системообразующие акты* для законотворческой и исполнительной деятельности в бюджетной сфере.

Итак, в условиях жесткого противодействия геополитическим вызовам и внешнему давлению на страну еще более востребованным является сохранение устойчивости системы органов публичной власти и государственной целостности посредством президентского регулирования. Указы, распоряжения и послания являются эффективным инструментом совершенствования бюджетной сферы. Относимые по юридической силе к подзаконным, акты Президента РФ определяют направления бюджетной деятельности, оперативно и эффективно регулируют бюджетные общественные отношения, обеспечивая соблюдение приоритетов развития российского общества и государства.

³⁶ Семерджян К. А. Политико-правовая природа послания // *Философия права*. 2009. № 4. С. 121.

³⁷ В Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию 2019, 2020, 2021 гг.

³⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // *Российская газета*. № 7. 16.01.2020.

³⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // *Российская газета*. № 87. 22.04.2021.

⁴⁰ Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (основные положения) // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6b5/ri0r740i1d07jo95gl09nzi0jocm33or.pdf> (дата обращения: 10.05.2022).

⁴¹ СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 № 3ПК) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. Т. 2. — М., 2007. — 778 с.
2. Белогорцева Х. В. Бюджетное право России : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2018. — 404 с.
3. Бобылева К. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochiya-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (дата обращения: 10.05.2022).
4. Варламова Н. В. Правотворчество и правообразование // Правотворчество и законность. — М., 1999. — 156 с.
5. Еремин С. Г. Современная система источников финансового права // Право и управление: XXI век. — 2021. — № 2. — С. 42–52.
6. Ильин А. Ю. Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. — 2013. — № 5. — С. 33–40.
7. Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебное пособие / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Норма: Инфра-М, 2012. — 288 с.
8. Кубатаев М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — 26 с.
9. Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 45–48.
10. Мамчун В. В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. — 2019. — № 1. — С. 176–182.
11. Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: научный электронный журнал. — 2008. — Вып. 5. — С. 29–49.
12. Роман М. Ю. Указы главы Российского государства: теоретико-историческое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 26 с.
13. Семерджян К. А. Политико-правовая природа послания // Философия права. — 2009. — № 4. — С. 120–124.
14. Цинделиани И. А. Система бюджетного права: современные концептуальные подходы // Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия : сборник научных трудов / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2021. — С. 229–240.

Материал поступил в редакцию 4 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avakyan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs: v 2 t. T. 2. — M., 2007. — 778 s.
2. Belogortseva Kh. V. Byudzhethnoe pravo Rossii: uchebnik. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Infra-M, 2018. — 404 s.
3. Bobyleva K. N. Polnomochiya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v sfere ispolnitelnoy vlasti // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochiya-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (data obrashcheniya: 10.05.2022).
4. Varlamova N. V. Pravotvorchestvo i pravoobrazovanie // Pravotvorchestvo i zakonnost. — M., 1999. — 156 s.
5. Eremin S. G. Sovremennaya sistema istochnikov finansovogo prava // Pravo i upravlenie: XXI vek. — 2021. — № 2. — S. 42–52.
6. Ilin A. Yu. Federalnaya nalogovaya sluzhba v sisteme organov ispolnitelnoy vlasti // Finansovoe pravo. — 2013. — № 5. — S. 33–40.

7. Komyagin D. L. Byudzhetnoe pravo: uchebnoe posobie / pod red. A. N. Kozyrina. — M.: Norma: Infra-M, 2012. — 288 s.
8. Kubataev M. G. Pravovye akty Prezidenta Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2000. — 26 s.
9. Lebedeva N. V. Akty Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v sisteme istochnikov konstitutsionnogo prava // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2017. — № 7. — S. 45–48.
10. Mamchun V. V. Problema sootnosheniya ponyatiy pravotvorchestva i normotvorchestva // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. — 2019. — № 1. — S. 176–182.
11. Pogorelko M. Yu. Normativno-politicheskie i normativno-pravovye istochniki i osnovaniya gosudarstvennykh politik // Nauchnyy ekspert: nauchnyy elektronnyy zhurnal. — 2008. — Vyp. 5. — S. 29–49.
12. Roman M. Yu. Ukazy glavy Rossiyskogo gosudarstva: teoretiko-istoricheskoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2014. — 26 s.
13. Semerdzhyan K. A. Politiko-pravovaya priroda poslaniya // Filosofiya prava. — 2009. — № 4. — S. 120–124.
14. Tsindeliani I. A. Sistema byudzhetnogo prava: sovremennye kontseptualnye podkhody // Trudy kafedry finansovogo prava Rossiyskogo gosudarstvennogo universiteta pravosudiya: sbornik nauchnykh trudov / pod red. I. A. Tsindeliani. — M.: Prospekt, 2021. — S. 229–240.