

## «Нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации

***Аннотация.** Статья посвящена «нулевому чтению», которое практикуется в сфере бюджетной деятельности. В работе исследуется сущность «нулевого чтения», его значение и целесообразность использования в бюджетном процессе Российской Федерации. Отмечается, что нулевое чтение — это процедура, не предусмотренная Бюджетным кодексом Российской Федерации, которая предполагает предварительные консультации Правительства РФ с Государственной Думой РФ еще до официального внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, направленная на предварительное согласование позиций правительства с нижней палатой парламента. По результатам исследования делается вывод, что процедура «нулевого чтения» противоречит принципу последовательного вступления в бюджетный процесс законодательной и исполнительной власти как одному из основных принципов бюджетного процесса, обосновывается необходимость законодательного закрепления «нулевого чтения» в Бюджетном кодексе РФ.*

***Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, стадии, финансы, закон, составление проекта, рассмотрение и утверждение, чтения, процессуальные нормы, система управления, процедуры, законодательная власть, исполнительная власть, плановый период, первое чтение, местное самоуправление, государственные органы, принципы, бюджетная политика, согласительная комиссия, доходные статьи, внесение проекта.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.86.1.047-053**

**В** Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.<sup>1</sup> отмечено, что в основу обновленной структуры Бюджетного кодекса РФ должна быть положена общая логика построения и регулирования системы управления общественными финансами, в соответствии с которой фиксируются ключевые этапы и элементы бюджетного процесса (планирова-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. 2). Ст. 219.

© Болтинова О. В., 2018

\* Болтинова Ольга Викторовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического 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

ние, рассмотрение и утверждение, исполнение, отчетность, контроль и анализ), определяются базовые правила принятия и реализации управленческих решений на каждой из выделенных стадий, а также требования к информационному обеспечению бюджетного процесса в Российской Федерации.

В проекте новой редакции БК РФ предусмотрено рассмотрение и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях в течение 60 дней. «Нулевое чтение» — это процедура, не предусмотренная БК РФ, которая предполагает предварительные консультации Правительства РФ с Государственной Думой РФ еще до официального внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, направленная на предварительное согласование позиций правительства с нижней палатой парламента.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в области бюджета носит не только правовой, экономический, но и политический характер. В сфере бюджетной деятельности множество правовых проблем, которые требуют их разрешения в условиях рыночных отношений. Необходимо отметить, что еще М. И. Пискотин указывал на то, что многочисленные отношения, возникающие между различными государственными органами в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, нуждаются в четком законодательном регулировании<sup>2</sup>.

В последние годы в практике бюджетной деятельности используют «нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Термин «нулевое чтение» появился в 2002 г., при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2003 г. Суть данного чтения заключается в привлечении к составлению проекта бюджета представителей законодательной власти. Так, «нулевое чтение» проекта

федерального закона о федеральном бюджете на 2003 г. прошло 15 августа 2002 г., когда откорректированный по предложению депутатов бюджет был одобрен на заседании Правительства РФ. Следует заметить, что к «нулевому чтению» были подключены лидеры центристских фракций, после чего возникла уверенность, что 235 голосов «за» при голосовании в Государственной Думе Российской Федерации обеспечено.

«Нулевое чтение» состоялось и при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период 2019—2020 гг. 17 октября фракция «Единая Россия» в Государственной Думе РФ рассмотрела и рекомендовала к принятию в первом чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период 2019—2020 гг.

Правительство положительно оценивает практику так называемого «нулевого чтения» бюджета, когда с представителями Государственной Думы РФ прорабатываются основные принципы бюджетной политики, в том числе доходные и расходные статьи.

Все процессуальные нормы имеют процедурный характер. Они устанавливают порядок и правовые формы деятельности соответствующих государственных органов. При этом они во всех случаях преследуют три взаимосвязанные цели:

- во-первых, организуют работу соответствующих органов, вводят ее в наиболее рациональные формы, которые сообщают ей максимальную продуктивность, обеспечивают достижение наибольших результатов при наименьших затратах времени, сил и средств. М. И. Пискотин писал, что речь идет о «научной организации труда» применительно к соответствующим специфическим областям деятельности<sup>3</sup>;
- во-вторых, обеспечивают права и интересы участников процесса, создают правовые гарантии их соблюдения;
- в-третьих, закрепляют такой порядок и такие формы работы, которые обеспечивают по-

<sup>2</sup> Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 12.

<sup>3</sup> Пискотин М. И. Указ. соч. С. 60.

следовательный, всесторонний и глубокий анализ рассматриваемых вопросов и их правильное разрешение, нахождение истины в каждом деле, предупреждают проявления односторонности и субъективизма, возможность принятия поспешных, необоснованных решений.

В соответствии с перечисленными целями все процессуальные нормы:

- а) определяют состав участников той или иной деятельности;
- б) указывают виды необходимых действий и их обязательную последовательность;
- в) предусматривают организационную форму каждого действия;
- г) устанавливают права и обязанности участников деятельности;
- д) определяют порядок принятия решений<sup>4</sup>.

Бюджетный процесс включает в себя целый ряд последовательных стадий. Обычно под стадией в теории права понимается совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью<sup>5</sup>.

Если обратиться к понятию процесса в гражданском процессуальном праве, то процесс определяется как поступательное движение, состоящее из ряда стадий. Стадия процесса — его определенная часть, объединенная совокупностью процессуальных действий, направленных на достижение самостоятельной (окончательной) цели. Каждая стадия характеризуется стоящей перед ней задачей. Главное для определения самостоятельной стадии процесса — ее завершенность<sup>6</sup>.

Стадией в бюджетном процессе, по мнению М. И. Пискотина, является обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных органов, в результате прохождения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое.

Современные представители науки финансового права считают, что стадии бюджетного

процесса представляют собой «урегулированную нормами бюджетного права, выстроенную в определенной логической последовательности, взаимосвязанную и взаимоувязанную систему составляющих указанный процесс элементов, каждый из которых, являясь подсистемой более низкого порядка, представлен в виде определенной последовательности совокупности действий (деятельности) участников бюджетного процесса»<sup>7</sup>.

Следует заметить, что каждая из существующих стадий бюджетного процесса отличается следующими признаками:

- во-первых, задачей, лежащей в основе каждой из стадий бюджетного процесса. Так, например, задачей стадии составления проекта бюджета является своевременное составление проекта бюджета на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств;
- во-вторых, для каждой стадии бюджетного процесса характерен определенный состав субъектов, причем разграничиваются их полномочия в зависимости от стадии бюджетного процесса;
- в-третьих, каждая из стадий бюджетного процесса ограничивается определенными сроками;
- в-четвертых, каждая из стадий бюджетного процесса завершается определенным действием или принятием соответствующего правового акта. Например, стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета завершается принятием закона о бюджете на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, на муниципальном уровне муниципальных правовых актов муниципальных образований.

На стадии составления проекта бюджета принимается бесчисленное количество мелких и крупных решений, разрешается множество

<sup>4</sup> Пискотин М. И. Указ. соч. С. 61.

<sup>5</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций. Саратов, 1995. С. 331.

<sup>6</sup> Шакарян М. С. Гражданское процессуальное право России. М., 1998. С. 25—26.

<sup>7</sup> Парыгина В. А., Браун К., Стиглиц Дж. Э., Тедеев А. А., Мельников С. И. Бюджетная система России : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 613.

конфликтов и спорных вопросов. Для данной стадии важна тщательно продуманная, научно обоснованная организация работы. Всякая неорганизованность влечет за собой включение в проект бюджета недостаточно изученных и взвешенных показателей, принятие скороспелых решений, в лучшем случае малоэффективных, а в худшем — просто ошибочных<sup>8</sup>. Следует согласиться с мнением О. Н. Горбуновой о том, что бюджет представляет абстрактное выражение всех процессов в области экономики и социальной сферы, происходящих в государстве<sup>9</sup>. Ведь цифры статей бюджета на текущий финансовый год показывают, откуда в бюджет должны поступать доходы и как они будут в дальнейшем перераспределяться, а затем расходоваться. В этом как раз и состоит сущность прозрачности бюджета: доходы и расходы должны быть наглядно сопоставимы. И это должно быть доступно для каждого гражданина, а тем более для законодателя.

Таким образом, в последние годы наблюдается тенденция отступления от правовых процедур, закрепленных в бюджетном законодательстве Российской Федерации. А ведь важнейшим условием рациональной организации работы по составлению проекта бюджета является надлежащая ее регламентация правом.

С одной стороны, использование на практике «нулевого чтения» способствует ускоренному процессу принятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Так, федеральные законы о федеральном бюджете на 2003 г. и последующие годы утверждались Государственной Думой в первом чтении, без их отклонения и передачи указанного законопроекта, как это было ранее, в согласительную комиссию.

С другой стороны, данная процедура противоречит одному из важнейших принципов бюджетного процесса — принципу последовательного вступления в бюджетный процесс

законодательной и исполнительной власти или разграничению компетенции между законодательной и исполнительной властью в бюджетном процессе. Данный принцип закреплен в Конституции РФ (ст. 104, 105, 106, 114) и нашел дальнейшее подтверждение в БК РФ (ст. 153, 154, 171, 185). В частности, в ст. 153 БК РФ содержится норма о том, что «законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают бюджеты», а согласно ст. 154 БК РФ «органы исполнительной власти осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа».

В случае отклонения законопроекта о федеральном бюджете в первом чтении, как нам представляется, очень важным является применение возможностей согласительной комиссии для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, поскольку в ее состав входят представители Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ (ст. 202 БК РФ). Следует согласиться с рядом авторов<sup>10</sup> в том, что участие на ранней стадии членов Совета Федерации в согласительной комиссии по итогам первого чтения проекта федерального бюджета обеспечивает учет бюджетных интересов регионов. На необходимость такого участия неоднократно обращали внимание представители Совета Федерации. Тщательная юридическая регламентация данной согласительной процедуры исторически обусловлена политическими факторами, а именно существовавшим политическим противостоянием законодательной и исполнительной власти. В этих условиях согласительная процедура по результатам первого чтения проекта бюджета является единственным средством разрешения политического конфликта, обеспечения непрерывности бюджетного процесса<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Пискотин М. И. Указ. соч. С. 218.

<sup>9</sup> Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 128.

<sup>10</sup> См., например: Карасева М. В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 2.

<sup>11</sup> Карасева М. В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве. С. 3.

Если обратиться к бюджетному процессу в зарубежных странах, то там не предусмотрено «нулевое чтение» проекта закона о бюджете. Во Франции составление проекта бюджета — прерогатива исполнительной власти, которая обладает достаточной информацией для подготовки закона о финансах, отвечает за исполнение данного закона и также имеет технический аппарат, способный осуществить социально-экономический прогноз и разработать законопроект о финансах. Рассмотрение и утверждение финансового закона во Франции происходит сначала в Национальном собрании, а затем в Сенате. Причем жестко ограничен характер поправок, вносимых депутатами в предложенный правительством законопроект. В соответствии со ст. 42 ордонанса от 2 января 1959 г. «никакие дополнительные статьи и никакие дополнения к проекту закона о финансах не могут представляться, кроме тех, которые направлены на исключение или сокращение расхода либо создают или увеличивают контроль над государственными расходами. Все дополнительные статьи и дополнения должны быть мотивированны и обоснованны»<sup>12</sup>. В ФРГ при составлении проекта федерального бюджета главную роль играет Правительство и в первую очередь Министерство финансов. Необходимо отметить, что 4/5 общей суммы бюджета, а иногда и более, определены законодательством. Практически во всех зарубежных странах реализуется принцип разграничения компетенции между законодательной и исполнительной властью в бюджетном процессе.

В российском законодательстве право бюджетной инициативы принадлежит Правительству РФ. Следует согласиться с позицией М. В. Карасевой<sup>13</sup> в том, что это обусловлено прежде всего политическими мотивами. Правительство РФ, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ, проводит в жизнь единую финансовую и денежную политику и располагает аппаратом

работников, способным подготовить проект закона о бюджете на текущий год и обеспечить его выполнение. На практике реализацию вышеуказанных аспектов финансовой деятельности осуществляет Министерство финансов РФ. БК РФ детально определяет полномочия лишь Министерства финансов РФ на стадии составления проекта бюджета, а также на других стадиях бюджетного процесса.

Присоединяемся к мнению о необходимости четкой регламентации полномочий в БК РФ других министерств и ведомств, принимающих участие в составлении проекта бюджета. Законодательная власть должна реализовывать свои полномочия по вопросам бюджетного процесса прежде всего в ходе рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете, а затем и контроля за его исполнением. Парламент не может обладать правом бюджетной инициативы, поскольку в силу «политической неоднородности парламента это право может дать важные рычаги партиям оппозиций для воплощения в бюджетном законе своих амбиций без соответствующих экономических работ»<sup>14</sup>.

Обобщая вышесказанное, необходимо сделать вывод о том, что «нулевое чтение» используется в бюджетном процессе Российской Федерации уже несколько лет и вошло в практику бюджетной деятельности.

В Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года установлено, что новая модель БК РФ должна регламентировать различные вопросы, регулирующие бюджетный процесс в Российской Федерации, в том числе в части описания процессов бюджетного законодательства, подготовки бюджета, обсуждения и принятия бюджета Государственной Думой.

При дальнейшем использовании в ходе бюджетного процесса «нулевого чтения» необходима, как нам представляется, четкая

<sup>12</sup> Пилипенко А. Н. Бюджетный процесс во Франции // Право и экономика. 1994. № 21—22. С. 149.

<sup>13</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России. М., 2003. С. 66.

<sup>14</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России. С. 66.

правовая регламентация данной процедуры в БК РФ. Совершенствование законодательства в области регулирования финансов, в частности бюджетной деятельности, должно служить целям повышения прозрачности и открытости бюджета.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2003.
2. Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России. — М., 2003.
3. Карасева М. В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве // Журнал российского права. — 2003. — № 1.
4. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций. — Саратов, 1995.
5. Парыгина В. А., Браун К., Стиглиц Дж. Э., Тедеев А. А., Мельников С. И. Бюджетная система России : учебник. — 3-е изд., испр. и доп. — М., 2006.
6. Пилипенко А. Н. Бюджетный процесс во Франции // Право и экономика. — 1994. — № 21—22.
7. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. — М., 1971.
8. Шакарян М. С. Гражданское процессуальное право России. — М., 1998.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2017 г.

### “THE ZERO READING” OF THE DRAFT FEDERAL LAW ON THE FEDERAL BUDGET IN THE NEW EDITION OF THE BUDGET CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**BOLTINOVA Olga Viktorovna** – Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation  
o.boltinova@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article is devoted to “the zero reading” that is applied in the sphere of budget activities. The paper scrutinises the essence of “the zero reading,” its importance and expediency of its use in the budget process of the Russian Federation. It is noted, that the zero reading is a procedure not provided for by the Budget Code of the Russian Federation that presupposes preliminary consultations of the Government with the State Duma of the Russian Federation before the official introduction of the draft Federal Law on the Federal Budget for the next fiscal year and the planned period and aimed at preliminary harmonization of stances of the Government and the lower chamber of the Parliament. According to the research results, it is concluded that the procedure of “the zero reading” contradicts the principle of consecutive entry of legislative and executive powers into the budgetary process as one of the basic principles of the budget process; the author justifies the necessity of enshrining “the zero reading” in the Budget Code of the Russian Federation.*

**Keywords:** *budget, budget process, stages, finance, law, drafting a law, review and approval, readings, procedural rules, supervision system, procedures, legislative power, executive power, planning period, first reading, local government, governmental authorities, principles, budget policy, conciliation commission, budget revenues, introduction of a draft law.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Gorbunova O. N.* Finansovoe pravo i finansovyj monitoring v sovremennoj Rossii. — M., 2003.
2. *Karaseva M. V.* Byudzhethnoe i nalogovoe pravo Rossii. — M., 2003.
3. *Karaseva M. V.* Soglasitel'nye procedury v federal'nom byudzhetnom zakonodatel'stve // Zhurnal rossijskogo prava. — 2003. — № 1.
4. *Matuzov N. I., Mal'ko A. V.* Teoriya gosudarstva i prava : kurs lekcij. — Saratov, 1995.
5. *Parygina V. A., Braun K., Stiglic Dzh. E', Tedeev A. A., Mel'nikov S. I.* Byudzhethnaya sistema Rossii : uchebnik. — 3-e izd., ispr. i dop. — M., 2006.
6. *Pilipenko A. N.* Byudzhetnyj process vo Francii // Pravo i e'konomika. — 1994. — № 21—22.
7. *Piskotin M. I.* Sovetskoe byudzhethnoe pravo. — M., 1971.
8. *Shakaryan M. S.* Grazhdanskoe processual'noe pravo Rossii. — M., 1998.