

УДК 347.73
ББК 67.402

DOI 10.22394/1682-2358-2023-4-51-57

О.А. Danilova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and International Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**CONCILIATION
METHOD
IN BUDGETARY LAW
(CASE STUDY
OF CONCILIATION
PROCEDURES
IN THE BUDGETARY
PROCESS)**

Features of the application of conciliation method in budgetary legal relations are considered based on the analysis of the Budget Code of the Russian Federation and regional legislation. Peculiarities of conciliation commissions formation at the stage of consideration and approval of draft budgets are analyzed. Conclusions about the specifics of federal and regional lawmaking on this issue are formulated.

Key words and word-combinations: conciliation commission, conciliation procedures, budgetary process.

О.А. Данилова, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: olga-lew@bk.ru)

**МЕТОД СОГЛАСОВАНИЯ
В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ
(НА ПРИМЕРЕ СОГЛАСИ-
ТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР
В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ)**

Аннотация. Рассматриваются особенности применения метода согласования в бюджетных правоотношениях на основе анализа положений Бюджетного кодекса РФ и регионального законодательства. Проводится анализ образования согласительных комиссий на стадии рассмотрения и утверждения проектов бюджетов. Формулируются выводы о специфике федерального и регионального законодательства по данному вопросу.

Ключевые слова и словосочетания: согласительная комиссия, согласительные процедуры, бюджетный процесс.

При рассмотрении специфики финансовых правоотношений, в том числе их разновидности — бюджетных, в науке финансового права отмечается преобладание императивного метода их правового регулирования. Н.И. Химичева [1, с. 42], Е.М. Ашмарина [2, с. 42] и многие другие авторы отмечают эле-

менты диспозитивности в финансовых правоотношениях и приводят конкретные примеры их реализации в соответствии с нормами российской законодательства. Согласно точке зрения И.В. Рукавишниковой, изложенной в диссертационном исследовании, «специфика метода финансового права отражается в уникальном сочетании способов правового регулирования: позитивного обязывания, дозволения, запрещения, согласования, правовых рекомендаций, поощрений, договорно-правового регулирования» [3, с. 11]. Автор подчеркивает дополняющий характер одних способов регулирования по отношению к другим, а также возможность уточнения границ допустимых деяний со стороны соответствующих участников финансовых отношений.

Несмотря на то что большая часть норм бюджетного законодательства носит императивный характер, важная роль в механизме правового регулирования бюджетных правоотношений отводится способу согласования как оптимальному и эффективному при разрешении возникающих разногласий в рамках бюджетного процесса, что позволяет достичь соглашения между сторонами в достаточно короткое время [4]. Сама возможность использования согласительных процедур ограничивается конкретными ситуациями, четко прописанными в соответствующих нормах законодательства.

В общих чертах согласительные, или примирительные, процедуры — это специальные правила взаимодействия субъектов, находящихся в конфликтных взаимоотношениях. Данные правила могут быть установлены как в письменной, так и в неписаной форме (например, обычаи делового оборота) [5].

Вопросы разрешения конфликтов находятся в кругу научных интересов многих исследователей. Так, Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечали, что согласительные процедуры можно считать «обычным и надежным способом улаживания конфликтов» [6]. По мнению Ю.А. Тихомирова, «согласительная процедура есть предусмотренный законом и иным правовым актом порядок рассмотрения разногласий между органами государственной власти и иными субъектами, вводимый после их добровольного одобрения» [7, с. 115].

По сути, согласительные процедуры — это первоначальный вариант разрешения возникшего разногласия между органами власти и управления. Именно расхождение политических интересов требует использования согласительных процедур для преодоления конфликтов. Бюджетный процесс с этой точки зрения выступает достаточно конфликтной сферой законотворческой деятельности, что во многом зависит от сложившегося «взаимопонимания» между парламентом и исполнительной властью в конкретный период.

В настоящее время вопросы создания согласительной комиссии как механизма разрешения возникших противоречий в ходе бюджетного процесса в рамках стадии рассмотрения и утверждения федерального закона о бюджете регламентируются положениями ст. 202, 203, 208 и 210 Бюджетного кодекса РФ [8]. Например, п. 3 ст. 208 БК РФ закрепляет в качестве одного из оснований образования согласительной комиссии для преодоления разногласий — отклонение Советом Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Образованная комиссия в десятидневный срок обязана вынести на повторное рассмотрение нижней палаты парламента согласованный сторонами федеральный закон о федеральном бюджете. Положения о необходимости создания согласительной комиссии отражены также в ч. 4 ст. 105 Конституции РФ [9], что подчеркивает особое значение достижения взаимопонимания между палатами парламента по вопросу принятия федерального бюджета в качестве ключевого финансового плана страны.

Применение в этом случае способа согласования интересов подтверждает общий императивный характер бюджетно-правовой регламентации бюджетных отношений, указывая на конкретный вариант разрешения конфликтной ситуации между палатами Федерального Собрания РФ в форме работы согласительной комиссии и побуждая соответствующие органы власти найти необходимый консенсус в данном вопросе.

Отметим также, что в ст. 208 БК РФ не уточняются особенности создания данной комиссии (численный состав представителей от обеих палат, процедурные особенности проведения заседаний и т.д.). Соответствующие правовые положения о порядке преодоления разногласий в законодательной деятельности отражены в главе 13 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ [10] и главе 14 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ [11].

Образование согласительной комиссии может быть инициировано также в случае отклонения Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Президентом РФ. В подобной ситуации в состав согласительной комиссии должен быть обязательно включен полномочный представитель главы государства. В соответствии со ст. 134.4 Регламента Государственной Думы РФ в этом случае ответственный комитет обязан внести на рассмотрение палаты проект постановления Государственной Думы о создании специальной комиссии. Это постановление должно отражать результаты деятельности депутатов, избранных в состав комиссии.

Помимо применения метода согласования в ходе бюджетного процесса федерального государственного уровня, данный способ активно

используется в региональном бюджетном процессе. Так, согласно ст. 15 Закона Саратовской области от 16 января 2008 г. № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» [12], согласительная комиссия включает в себя участие депутатов Думы и представителей Правительства области и является формой политического взаимодействия двух ветвей государственной власти по бюджетным вопросам. Постановление о создании комиссии должно быть принято Саратовской областной Думой одновременно с постановлением о принятии проекта закона области об областном бюджете к рассмотрению, а также утверждением порядка формирования и состава комитетов областной Думы, ответственных за рассмотрение отдельных разделов и подразделов проекта закона области об областном бюджете и других документов и материалов, представленных одновременно с указанным законопроектом.

Цель создания данной комиссии — рассмотрение законопроекта о региональном бюджете, внесение в него изменений и последующее направление в бюджетный комитет. Такая деятельность подразумевает детальный анализ проекта бюджета, внесение дополнений и изменений (например, включение в бюджет программы по ремонту образовательных учреждений). Кроме того, комиссия принимает поправки различных комитетов Думы и заключение контрольно-счетного органа Саратовской области — Счетной палаты.

В составе данной комиссии участвуют депутаты областной Думы и полномочные представители Правительства области, назначенные лично Губернатором области. Разногласия, которые могут возникнуть между органами исполнительной власти субъекта РФ и затрагивающие содержание проекта закона области об областном бюджете, разрешаются региональным правительством и не относятся к предмету рассмотрения согласительной комиссии.

Непосредственный порядок работы согласительной комиссии определяется образованной комиссией самостоятельно. Принятие решений осуществляется путем раздельного голосования депутатов Саратовской областной Думы и представителей от высшего исполнительного органа области. Чтобы решение было принято, за него должно проголосовать большинство представителей от законодательной или исполнительной ветви власти из присутствующих на заседании согласительной комиссии. Результаты голосования каждой стороны равны одному голосу, а само решение считается согласованным в случае его поддержки обеими сторонами.

Следовательно, в отличие от норм БК РФ, механизм функционирования согласительной комиссии в рассматриваемом законе прописан подробнее. Тем не менее остаются стороны ее деятельности, которые определяются данной комиссией самостоятельно. Фактически согласи-

тельная комиссия по параметрам бюджета создается безотносительно от того, был ли отклонен проект бюджета или нет. В соответствии с областным законом о бюджетном процессе финансовый план передается в эту комиссию автоматически после принятия региональным парламентом проекта бюджета к рассмотрению. Таким образом, ориентация на «переговорный» стиль в утверждении бюджета задается изначально в соответствующих законах субъектов РФ.

Фактически создание согласительной комиссии является необходимым этапом бюджетного процесса Саратовской области в рамках стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета. К примеру, в 2021 г. проводилась согласительная комиссия по бюджету Саратовской области на 2022 г. и на плановый период 2023–2024 гг., где среди прочего обсуждались вопросы дополнительной поддержки индивидуальных предпринимателей, которые оказались в сложной ситуации в связи с распространением коронавируса [13].

Тем не менее во многих других субъектах РФ создание согласительной комиссии по аналогии с положениями БК РФ предусматривается исключительно при возникновении разногласий между региональными органами законодательной и исполнительной власти.

Так, в п. 14 ст. 62 Закона Чеченской Республики от 14 июля 2008 г. № 39-рз «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» [14] прописано, что если в первом чтении проект республиканского бюджета отклонен парламентом Республики, то параллельно принимается одно из следующих решений:

— о создании согласительной комиссии на паритетной основе из представителей парламента и Правительства Чеченской Республики (с целью разработки согласованного проекта закона о республиканском бюджете с учетом тех рекомендаций, которые были указаны в сводном заключении комитета, ответственного за реализацию бюджетно-финансовой политики);

— о возвращении указанного законопроекта Главе Чеченской Республики.

Если согласительная комиссия все-таки образовывается, то на подготовку согласованного варианта финансового плана Республики и предоставление его на рассмотрение парламентской комиссии отводится всего пять дней.

Следует отметить, что помимо самой необходимости создания согласительной комиссии в нормах региональных законов учитывается возможный неблагоприятный исход ее работы. Например, согласно Закону г. Москвы, если Московская городская Дума не сможет принять решения по итогам работы согласительной комиссии, то будет считаться, что проект закона о бюджете города повторно отклонен в

первом чтении, и впоследствии указанный проект бюджета направляется в Правительство Москвы для последующей доработки (п. 13 ст. 32 Закона города Москвы от 10 сентября 2008 г.) [15].

Особенности регионального законодательства по данному вопросу заключаются в том, что в законодательных актах некоторых регионов статьи, регулирующие организацию работы согласительной комиссии, именуется как «Согласительные процедуры», что подчеркивает важность метода согласования в бюджетной деятельности. Например, в ст. 26 Закона Ставропольского края от 19 ноября 2007 г. № 59-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае» [16] указывается необходимость создания согласительной комиссии для разрешения разногласий, возникающих при рассмотрении проекта закона Ставропольского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Данная комиссия образуется Думой Ставропольского края не позднее 15 ноября текущего года. В состав комиссии включаются полномочные представители Думы и представители Правительства Ставропольского края в равном количестве. Состав их определяется губернатором.

Механизм согласования проекта регионального бюджета в ходе работы согласительной комиссии особенно активно применяется в последние годы. СМИ публикуют информацию о работе подобных комиссий в 2022 г. в Ставропольском крае, Свердловской, Кировской, Томской и Псковской областях и многих других регионах России. Путем применения согласительных процедур депутаты, как правило, добиваются корректировки размера доходов бюджета, увеличения расходов региональных бюджетов на социальную сферу, расширения финансовой помощи муниципалитетам, а также пытаются восполнить недостаток инвестиций в инфраструктуру и капитальное строительство. В целом предмет разногласий региональных законодательных и исполнительных органов власти субъекта РФ отражает в основном особенности экономического развития региона.

В целом можно сделать вывод, что работа согласительной комиссии, создаваемой для уточнения показателей бюджетов, является ярким примером применения метода согласования в финансовой политике государства. Объектом согласования выступает сам бюджет (федеральный или региональный), а с юридической точки зрения — закон о бюджете. В федеральном бюджетном процессе и бюджетном процессе некоторых субъектов РФ (Москва, Чеченская Республика, Ставропольский край) подобный механизм преодоления разногласий является факультативным и применяется только в случае возникновения конфликтной ситуации. Вместе с тем в бюджетном процессе Саратовской области создание согласительной комиссии является обязательным этапом бюджетного процесса на стадии рассмотрения и утверждения об-

ластного бюджета. В настоящее время законодательно урегулированы еще не все аспекты создания и работы согласительных комиссий, а значит, решение указанных вопросов остается на усмотрении компетентных органов власти и управления.

Библиографический список

1. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
2. Финансовое право: учебник для вузов / Е.М. Ашмарина [и др.] ; под ред. Е.М. Ашмариной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2023.
3. *Рукавишников И.В.* Метод финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004.
4. *Афонина О.С.* Понятие и правовое регулирование согласительных процедур (на примере принятия федерального закона о федеральном бюджете) // Российский юридический журнал. 2022. № 3. С. 50–57.
5. *Сороколетова М.А.* Согласительные процедуры и коллизионные правоотношения: специфика конституционно-правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 1А. С. 123–128.
6. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004.
7. *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. М., 2001.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 14 апр. 2023 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2023. № 12. Ст. 1869.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
10. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление СФ ФС РФ от 30 янв. 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 23 дек. 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 188.
11. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 22 янв. 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 25 мая 2023 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2023. № 23 (ч. I). Ст. 4058.
12. О бюджетном процессе в Саратовской области: Закон Саратовской области от 16 янв. 2008 г. № 3-ЗСО (в ред. от 26 апр. 2023 г.) // Саратовская областная газета. 2008. № 18(2033). URL: <http://pravo.gov.ru/>
13. В Саратовской областной Думе завершена работа согласительной комиссии по бюджету региона. URL: <https://saratov.bezformata.com/listnews/soglasitelnoy-komissii-po-byudzhetu/99365430/>
14. О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике: Закон Чеченской Республики от 14 июля 2008 г. № 39-рз (в ред. от 27 нояб. 2022 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
15. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве: Закон города Москвы от 10 сент. 2008 г. № 39 (в ред. от 7 июня 2023 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 55. URL: www.mos.ru
16. О бюджетном процессе в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 19 нояб. 2007 г. № 59-кз (в ред. от 4 апр. 2023 г.) // Ставропольская правда. 2007. № 271-272. URL: www.pravo.stavregion.ru