

§2. Компетенция субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета

Основополагающим бюджетным правом субъектов Российской Федерации является право на собственный бюджет.

В литературе указывается, что право на самостоятельный бюджет – основа бюджетно-правового статуса государства и его публично-территориальных образований. Такое право принадлежит именно этим субъектам, а не органам государственной власти. Из данного права выводится широкий круг бюджетных полномочий материального и процессуального содержания, с помощью которых и осуществляется право на самостоятельный бюджет¹.

Как это ни странно, но Конституция Российской Федерации, сказав совершенно определенно о праве Российской Федерации на федеральный бюджет и праве органов местного самоуправления на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, ни словом не упоминает о праве субъектов Российской Федерации на свой бюджет².

Этот недостаток в какой-то степени компенсируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, выделившим в составе бюджетной системы России бюджеты субъектов Российской Федерации, а также собственные законодательные акты субъектов Российской Федерации, конкретизирующие процедуру бюджетного процесса применительно к бюджету субъекта Российской Федерации.

Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации можно подразделить на материальные и организационные, что соответствует делению бюджетных правоотношений на аналогичные виды.

К *материальным бюджетным полномочиям* субъектов Российской Федерации относятся те их права и обязанности, которые связаны с формированием и распределением бюджета как фонда денежных средств (т. е. при понимании термина «бюджет» в его материальном смысле).

К *организационным бюджетным полномочиям* субъектов Российской Федерации относятся те их права и обязанности, которые связаны с формированием бюджетного устройства субъекта Российской Федерации, с осуществлением бюджетного процесса и организацией использования ресурсов бюджета субъекта Российской Федерации.

К основным *материальным* бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в части собственных бюджетов относится следующее.

1. Право на формирование доходной части бюджета (право на доходы).

Это право реализуется главным образом путем:

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева, 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 169.

² Для сравнения отметим, что советские Конституции 1936 и 1977 гг. предусматривали право автономных республик и местных Советов народных депутатов того уровня, который соответствует в настоящее время субъектам Российской Федерации, на свой бюджет.

а) установления источников доходов собственных бюджетов, в том числе установления и введения на своей территории налогов и сборов субъекта Российской Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

б) получения закрепленных и регулирующих бюджетных доходов и включения их в бюджет субъекта Российской Федерации;

в) привлечения в бюджет субъекта Российской Федерации заемных средств; управление долгом субъекта Российской Федерации;

г) направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта Российской Федерации и иных доходов субъекта Российской Федерации;

д) самостоятельного использования доходов, дополнительно полученных при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, сумм превышения доходов над расходами, образующихся в результате увеличения поступлений в бюджет, и сумм экономии по расходам бюджета субъекта Российской Федерации. Все эти средства, именуемые в законодательстве свободными бюджетными средствами, вышестоящим органам власти запрещено изымать у субъекта Российской Федерации.

2. Право на самостоятельное расходование бюджетных средств (право на расходы).

Данное право реализуется путем:

а) самостоятельного определения направления расходования бюджетных ресурсов;

б) распределения бюджета (как денежного фонда) и выделения денежных средств адресатам бюджетного планирования для их использования в целях финансирования своей деятельности и деятельности подведомственных организаций.

В итоге в процессе расходования средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется финансирование задач и функций самого субъекта Российской Федерации.

3. Право на стабильность утвержденного бюджета.

В первую очередь данное право состоит в недопустимости изъятия средств бюджета субъекта Российской Федерации решениями федеральных органов государственной власти в пользу федерального бюджета или в пользу иных лиц.

4. Право на образование в рамках бюджета субъекта Российской Федерации целевых бюджетных фондов.

Целевой бюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете. Средств целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

К основным **организационным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в части собственных бюджетов относится следующее.

1. Формирование **бюджетного устройства** субъекта Российской Федерации определением бюджетной системы субъекта Российской Федерации и установлением основ взаимодействия входящих в эту систему бюджетов (бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов).

2. Установление **порядка** составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждения и исполнения этих бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

В данном полномочии речь идет о формировании в рамках бюджетного законодательства субъекта Российской Федерации такого правового института, как **бюджетный процесс**.

Следует отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не определяет правовой формы бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации, посвященного их бюджетному устройству и бюджетному процессу.

Поэтому на практике субъекты Российской Федерации пошли по пути импровизации в выборе этих правовых форм и определении структуры своих основных бюджетно-правовых актов, что породило их чрезвычайную пестроту. Так, в качестве такого рода правовых актов мы имеем *бюджетные кодексы* субъектов Российской Федерации (такие кодексы имеют, например, Вологодская область, Калининградская область, Хабаровский край), *основы бюджетного устройства и бюджетного процесса* (например, Самарская область), *законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе* в субъекте Федерации (например, Удмуртская республика, Ленинградская область, Иркутская область, Астраханская область, Магаданская область), *законы о бюджетном процессе* (например, Республика Карелия, Мурманская область, Воронежская область, Амурская область, Саратовская область), *закон об основах бюджетного процесса* (г. Санкт-Петербург), *закон о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле* (Алтайский край) и т. п.

Подобное разнообразие вряд ли можно объяснить спецификой (национальной, исторической, экономической, финансовой и т. п.) субъектов Российской Федерации. Речь скорее идет о различном понимании соотношения предмета правового регулирования и избранной формы правового акта.

3. Установление бюджетной компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Разработка и утверждение бюджетной классификации субъекта Российской Федерации.

5. Составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и консолидированных бюджетов этих субъектов, утверждение и исполнение законов о бюджетах субъектов Российской Федерации.

Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. Определение **порядка** направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности этих субъектов, доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации, иных доходов данных бюджетов.

7. Установление **порядка** и **условий** предоставления бюджетных кредитов.

8. Определение **перечня** и **порядка** осуществления государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации.

9. Установление порядка ведения бюджетного учета, которому подлежат все доходы бюджета субъекта Российской Федерации, источники финансирования его дефицита, расходы бюджета. При этом ведение бюджетного учета организуется органом, исполняющим бюджет субъекта Российской Федерации, а сам учет основывается на едином плане счетов бюджетного учета, который устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 240 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Контрольные вопросы

1. Общая характеристика бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

2. Понятие материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

3. Характеристика материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

4. Характеристика права на формирование доходной части бюджета субъекта Российской Федерации (право субъекта Российской Федерации на бюджетные доходы).

5. Характеристика права на самостоятельное расходование бюджетных средств (право субъекта Российской Федерации на бюджетные расходы).

6. Понятие целевого бюджетного фонда субъекта Российской Федерации.

7. Понятие организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

8. Характеристика организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

9. Правовые формы бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации.