

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.П. Колесова, Е.А. Бирюкова

В рамках реформирования сферы управления финансами вопросы разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и проблемы их законодательного закрепления приобретают особую актуальность и значимость.

Бюджетный кодекс РФ является основой правового регулирования полномочий участников бюджетного процесса, к которым, в соответствии со ст. 152, относятся: Президент Российской Федерации; органы законодательной (представительной) власти; органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы); органы денежно-кредитного регулирования; органы государственного и муниципального финансового контроля; государственные внебюджетные фонды; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; иные органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

В региональном бюджетном законодательстве круг участников бюджетного процесса получает свою конкретизацию. Сравнив их состав (на основе проведенного анализа специальных законов субъектов РФ о бюджетном устройстве и бюджетном процессе), можно сделать вывод, что их определение в целом соответствует Бюджетному кодексу РФ, но вместе с тем отражает специ-

фику структуры органов государственной власти того или иного субъекта РФ. Например, в числе участников бюджетного процесса Красноярского края назван Совет администрации края [1, ст. 1].

Наряду с установлением состава участников бюджетного процесса немаловажное значение имеет закрепление их компетенции в бюджетной сфере в федеральном и региональном законодательстве.

Необходимо отметить отсутствие в современной научной литературе единого подхода к определению понятия «компетенция». Вместе с тем общетеоретические аспекты этого понятия достаточно основательно разработаны. Принципиальными элементами компетенции большинство авторов считают «права и обязанности», «предметы ведения», либо «предметы ведения» и «полномочия» [2, с. 242].

Аналогичными терминами оперирует и Конституция Российской Федерации (ст. 5, 71–73), и бюджетное законодательство, в котором термин «компетенция» официально стал применяться к Российской Федерации, ее субъектам, а также соответствующим органам государственной власти после введения в действие Бюджетного кодекса РФ (гл. 2).

Конституция Российской Федерации не использует термин «компетенция», а употребляет понятие «предметы ведения» (например разграничение предметов ведения по вертикали между федерацией и ее субъектами (ст. 71–73) перечислением полномочий соответствующего государственного органа (например, установление компетенции Совета Федерации (ст. 102) либо отсылая к иному законодательству (например, относительно компетенции Счетной палаты (ч. 4 ст. 101)).

Считаем необходимым согласиться с мнением Ю.А. Крохиной, которая указывает

ПОЛЗУНОВСКИЙ ВЕСТНИК № 3 2006

на некоторую неопределенность законодательно установленного объема компетенции Российской Федерации, субъектов РФ и государственных органов в области регулирования бюджетных правоотношений (ст. 7, 8 Бюджетного кодекса РФ): название статей, по ее мнению, говорит о компетенции органов государственной власти, однако нормы содержат перечень предметов ведения государства и государственно-территориальных образований [2, с. 44].

Следует отметить, что данная несогласованность имеет место и в основных законах субъектов РФ, входящих в состав Сибирского федерального округа, и, что особенно примечательно, речь идет исключительно о Конституциях республик. Например, ст. 108 Конституции Республики Алтай закрепляет только предметы ведения, без полномочий Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, аналогичное положение содержится в ст. 79 Конституции Республики Хакасия, определяющей предметы ведения Верховного Совета Республики Хакасия, и в ст. 86 Конституции Республики Бурятия.

Первоначально предметы ведения органов государственной власти субъектов РФ, в том числе в бюджетной сфере, находят отражение в Конституции Российской Федерации. Исходя из смысла ст. 73 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что она применяется только в увязке со ст. 71 и 72. Конституция Российской Федерации не устанавливает перечня исключительных полномочий субъектов федерации, тем самым она способствует разрыванию инициативы субъектов федерации, укреплению их самостоятельности.

Кроме этого, на федеральном уровне бюджетные полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов закреплены в ст. 153–154 Бюджетного кодекса РФ.

Основные бюджетные полномочия субъектов федерации определены их конституциями или уставами на основе действующего федерального законодательства.

В результате проведенного анализа объема и содержания бюджетных полномочий законодательных и исполнительных органов государственной власти таких субъектов РФ, как Республика Алтай, Республика

Хакасия, Красноярский край, Алтайский край, Омская область и других, закрепленных в их основных законах, представляется возможным сделать следующие выводы.

Во-первых, полномочия законодательных органов субъектов РФ преимущественно идентичны и состоят из утверждения бюджета субъекта, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, программ социально-экономического развития субъекта РФ и отчетов об их исполнении; установления налогов и сборов, отнесенного федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядка их взимания; установления порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ (например в Республике Алтай, Республике Бурятия, Республике Хакасия). Вместе с этим, например, в основных законах Алтайского края и Омской области в числе полномочий высшего законодательного органа государственной власти субъекта РФ прямо не закреплено право установления порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ.

Во-вторых, в качестве дополнительных полномочий некоторые субъекты РФ устанавливают право законодательных органов:

- на определение суммы отчислений от налогов и других источников доходов в бюджеты муниципальных районов, городских округов и поселений;

- утверждение краевых минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов краевого бюджета на финансовое обеспечение органов государственной власти Алтайского края по предметам ведения Алтайского края и полномочий органов государственной власти Алтайского края по предметам совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края, предусмотренным федеральным законом [3, ст. 39];

- принятие решения о проведении краевого займа и условиях его размещения и погашения [4, ст. 29];

- осуществление контроля за исполнением бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ [5, ст. 42; 6, ст. 39].

В-третьих, руководители рассмотренных регионов основными законами субъектов РФ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

наделены правом представления высшему законодательному органу проектов бюджета региона, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, программ социально-экономического развития, а также отчетов об их исполнении. При этом следует отметить, что в Уставе Красноярского края полномочия губернатора края в бюджетной сфере не имеют четкого законодательного закрепления, а вытекают из смысла других статей Устава, что, по нашему мнению, требует внесения в Основной закон Красноярского края соответствующих изменений.

В-четвертых, бюджетные полномочия высших исполнительных органов государственной власти принципиальных отличий не имеют, за исключением Алтайского и Красноярского краев (в соответствии со ст. 80 Устава (Основного закона) Алтайского края администрация Алтайского края наделена правом разработки краевых минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов краевого бюджета на финансовое обеспечение органов государственной власти Алтайского края по предметам ведения Алтайского края и полномочий органов государственной власти Алтайского края по предметам совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края, предусмотренным федеральным законом, а также разработки и реализации финансовой и инвестиционной политики в Алтайском крае, организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, привлечения заемных средств, обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов Алтайского края. Согласно ст. 68 Устава Красноярского края администрация края вправе разрабатывать и реализовывать финансовую и инвестиционную политику в крае.

В-пятых, сопоставление объема полномочий различных органов власти указывает на то, что главная роль в бюджетном процессе в частности и в реализации бюджетной политики в целом отводится именно законодательным органам государственной власти субъекта РФ. Вместе с тем немаловажное значение имеют и высшие исполнительные органы власти, выполняющие, по сути, значительную подготовительную и организационную работу в указанной сфере. Из основных законов субъектов РФ также следует, что высшее должностное лицо региона в большей степени выступает в представи-

тельной роли. Данное обстоятельство, однако, не означает ограниченность бюджетных полномочий глав субъектов РФ.

Вместе с тем, как отмечалось выше, бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ находят законодательное закрепление не только в Конституции Российской Федерации и основных законах субъектов РФ. Наряду с бюджетными полномочиями, закрепленными в ст. 8 Бюджетного кодекса РФ, свою детализацию они получают в региональном бюджетном законодательстве. Речь идет о специальных законах субъектов РФ, определяющих правовые основы функционирования бюджетной системы региона и правовое положение субъектов бюджетных правоотношений.

Законодательное закрепление бюджетных полномочий за участниками бюджетного процесса в Алтайском крае существенным образом отличается от таких регионов, как Республика Бурятия, Красноярский край, Иркутская и Омская области.

Во-первых, в ст. 10 Закона Алтайского края от 11 ноября 2005 г. №98-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» среди участников бюджетного процесса не указан глава администрации края – при том, что он, в соответствии с Уставом (Основным законом) Алтайского края и названным специальным законом, наделен определенными полномочиями, перечень которых не является исчерпывающим. Кроме того, практически во всех рассмотренных регионах глава (губернатор) субъекта РФ фигурирует в числе участников бюджетного процесса, обладающих определенными полномочиями в этой сфере (см., напр., ст. 1 Закона Красноярского края от 28 октября 2003 г. №8–1467 «О бюджетном процессе в Красноярском крае»; ст. 1 Закона Иркутской области от 14 декабря 2001 г. №22/68-оз «О бюджетном процессе Иркутской области»; ст. 3 Закона Республики Бурятия от 6 июля 2005 г. №1243-III «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Бурятия»).

Во-вторых, в законе Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» полномочия Алтайского краевого Совета народных депутатов, главы администра-

ции края, администрации края и иных органов в сфере бюджетного процесса хотя и закреплены, но не сконцентрированы в специальных статьях, как это сделано в других регионах. Их компетенция вытекает из содержания ряда статей названного правового акта, что, на наш взгляд, затрудняет общее представление об объеме и содержании их бюджетных полномочий, а значит, усложняет процесс контроля за их надлежащей реализацией. Достаточно четкое правовое регулирование получили лишь права органов финансового контроля Алтайского края [7, ст. 24].

Проведенный анализ регионального законодательства, в том числе действующего в бюджетной сфере, позволяет констатировать, что органы государственной власти субъектов РФ по-разному распределяют бюджетную компетенцию между участниками бюджетного процесса. Несмотря на то, что отдельные бюджетные полномочия органов законодательной и исполнительной власти субъектов находят свое отражение в основных законах регионов, законодатель чаще всего идет по пути дублирования соответствующих норм уставов и конституций в специальных законах. В частности, речь идет о праве законодательных органов государственной власти субъекта РФ: рассматривать и утверждать региональные бюджеты, бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, а также отчеты об их исполнении; осуществлять контроль за исполнением названных бюджетов; устанавливать региональные налоги и сборы и др.

Вместе с тем, как было отмечено выше, бюджетные полномочия различных органов государственной власти субъектов РФ получают свою детализацию и конкретизацию именно в специальном законодательстве. Например, более детально определяются права и обязанности органов исполнительной власти субъектов РФ, на которые возлагается, по сути, основная работа по подготовке и исполнению бюджетов регионов, включающая в себя многочисленные полномочия. Рассматривая их в сравнении, можно сказать, что при общем сходстве имеет место различие в содержании полномочий, которое, на наш взгляд, больше связано с отличиями в законодательной технике в различных

регионах, а не с содержанием полномочий, фактически осуществляемых органами исполнительной власти субъектов РФ.

Подводя итог, отметим, что существующее положение в сфере правового регулирования бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ указывает на необходимость его совершенствования. По нашему мнению, отсутствие ясных и понятных полномочий не позволяет установить степень эффективности функционирования каждого из участников бюджетного процесса, а также делает невозможным осуществление контроля и привлечение к ответственности за их ненадлежащее выполнение. На наш взгляд, от того, насколько четко сформулированными и однозначными будут полномочия тех или иных участников бюджетного процесса, зависит в итоге эффективность их деятельности в указанной сфере и возможность избежать проблем, существующих в процессе управления общественными финансами.

ЛИТЕРАТУРА

1. О бюджетном процессе в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 28 октября 2003 г. №8–1467 (в ред. от 27 декабря 2005 г.) // Красноярский рабочий, 2003, №175.
2. Цит. по: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н.И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002.
3. Устав (Основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. №3–ЗС: Принят Алтайским краевым Законодательным собранием 26 мая 1995 г. (ред. от 9 декабря 2005 г.) // Алтайская правда, 1999, №235.
4. Устав Красноярского края от 29 февраля 1996 г. №8–252 (ред. от 29 сентября 2005 г.) // Красноярский рабочий, 1996, №60.
5. Устав (Основной закон) Омской области: Принят Постановлением Законодательного собрания Омской области от 26 декабря 1995 г. №193 (ред. от 4 мая 2005 г.) // Омский вестник, 1995, №249.
6. Устав Кемеровской области: Принят Законодательным собранием Кемеровской области 09 апреля 1997 г. (ред. от 08 февраля 2006 г.) // Кузбасс, 1997, №102.
7. О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 11 января 2005 г. №98–ЗС (Принят Алтайским краевым Советом народ-

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ных депутатов 3 ноября 2005 г.) // Алтайская правда, 2005, №336.