

ГЛАВА III

БЮДЖЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Общая характеристика бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации

Понятие «бюджетная компетенция» выражает круг субъективных прав и субъективных обязанностей субъекта Российской Федерации в области бюджета.

Субъективное право рассматривается теорией права как принадлежащая субъекту мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством.

Субъективная обязанность – предписанная субъекту мера должного, необходимого поведения¹.

Надо сказать, что финансово-правовая литература в качестве альтернативного понятию «бюджетная компетенция» довольно часто использует понятие «бюджетные права субъектов Российской Федерации».

Понятие «бюджетные права» широко использовалось бюджетным законодательством для обозначения бюджетно-правового статуса государства и его публично-территориальных образований еще с советских времен, когда 30 октября 1959 г. был принят Закон СССР «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик», на базе которого во всех союзных республиках были приняты законы о бюджетных правах этих республик и местных Советов народных депутатов.

Хотя данный термин говорит только о правах, не следует понимать его буквально. Как отмечает Н. И. Химичева, «в данном случае речь идет о правах особого содержания...Эти особенности заключаются в том, что бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих случаях сближаются с обязанностями, являются в значительной мере одновременно и обязанностями (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т. д.). Таким образом, в большинстве случаев бюджетное право (полномочие) и обязанность слиты в едином полномочии, эти полномочия отражают неразрывность прав и обязанностей субъектов бюджетного права»².

Бюджетный кодекс Российской Федерации прямо не раскрывает содержания бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации, но содержит специальную статью, посвященную компетенции *органов*

¹ См.: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 68.

² Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева, 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 168.

государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений (ст. 8).

Разумеется бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации нельзя отождествлять с бюджетной компетенцией его органов, но с другой стороны, как правильно на наш взгляд, отмечается в литературе, в конкретном финансовом правоотношении дееспособность субъекта Российской Федерации приходится на долю представляющих их в данном правоотношении государственных органов³.

В конечном счете выявление бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации производится путем анализа Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и других нормативных правовых актов бюджетного законодательства, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В условиях федеративного устройства государства бюджетная компетенция субъектов Российской Федерации основывается на разграничении этой компетенции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации различаются 1) сфера ведения Российской Федерации; 2) сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 3) сфера ведения субъектов Российской Федерации.

К сфере ведения Российской Федерации в области бюджета относятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое и кредитное регулирование; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж» ст. 71 Конституции); федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «з» ст. 71 Конституции). Согласно пункта 3 статьи 75 Конституции система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом, т. е. данные вопросы также отнесены к ведению Российской Федерации. При этом федеральные законы по вопросам бюджета, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (п. «а» ст. 106 Конституции Российской Федерации); разработка и организация исполнения федерального бюджета возложена на Правительство Российской Федерации, которое также представляет проект бюджета и отчет о его исполнении на рассмотрение Государственной Думы (п. «а» ст. 114 Конституции Российской Федерации).

Следует иметь в виду, что перечень предметов ведения Российской Федерации, установленный статьей 71 Конституции Российской Федерации, является исчерпывающим.

Вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации посвящена статья 72 Конституции Российской Федерации. Однако, заметим, термин «бюджет» в этой статье не

³ См.: Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. С. 112 – 113.

употребляется. И единственное, что может иметь отношение к рассматриваемой сфере, так это «установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации» (п. «и» ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Что же касается предметов ведения субъектов Российской Федерации в сфере бюджетных отношений, то в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации эти субъекты вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Об этом же идет речь в пункте 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, который устанавливает, что «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов».

Таким образом, бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации конституционно ограничены только предметами ведения Российской Федерации и её полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Это положение получило свое подтверждение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, его Постановлением от 10 декабря 1997 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Тамбовской области» определено, что «отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов». Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что в круг предметов ведения субъекта Российской Федерации входит осуществление собственного бюджетного регулирования в пределах полномочий, предусмотренных статьей 73 Конституции Российской Федерации, и это «согласуется с федеративной природой государства и конституционным статусом субъекта Российской Федерации и не может трактоваться как вторжение в сферу ведения и полномочий Российской Федерации».

Надо сказать, что наделение субъектов Российской Федерации правом принятия законов по вопросам собственной бюджетной деятельности есть выражение принципа федерализма в организации бюджетного устройства страны. Ещё Г. Еллинек, известный юрист-государствовед конца XIX века, говоря о федеративном устройстве государства, выделял в качестве признака такого устройства «возможность для субъекта федерации издавать

регулирующие нормы вне контроля высшей власти, то есть властвовать в силу собственного права»⁴.

Субъекты Российской Федерации обладают довольно разнообразными бюджетными правами и обязанностями. Представляется целесообразным их рассмотреть применительно к трем видам бюджетов: а) собственному бюджету субъекта Российской Федерации; б) федеральному бюджету; в) местным бюджетам.

Контрольные вопросы

1. Содержание понятия «бюджетная компетенция».
2. Соотношение понятия «бюджетная компетенция» и «бюджетные права».
3. Содержание понятия «бюджетные права субъектов Российской Федерации».
4. Конституционные основы разграничения компетенции в сфере бюджета между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

⁴ *Еллинек Г.* Право современного государства: общее учение о государстве. СПб, 1893. С. 208.