

§4. Компетенция субъекта Российской Федерации в отношениях с местными бюджетами

Конституция Российской Федерации устанавливает, что органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых средств (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации не предусматривает какого-либо взаимодействия бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований. Однако нет никаких сомнений в том, что такое взаимодействие не только существует, но оно является необходимым для обеспечения нормальной жизни в субъекте Российской Федерации. Нет необходимости доказывать и тот факт, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не могут не взаимодействовать с органами местного самоуправления по вопросам обеспечения нормальных условий проживания жителей муниципальных образований, которые одновременно являются жителями субъекта Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации этому вопросу уделяет уже больше внимания (в частности, при определении компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений). Еще больше внимания (и это вполне естественно) уделяется этому вопросу в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, которые рассматривают сферу межбюджетных отношений в связке «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет» в качестве сферы собственного ведения.

Поскольку бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты являются самостоятельными звеньями бюджетной системы Российской Федерации, и каждый из этих бюджетов функционирует на основе принципа самостоятельности, то вопрос о бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации в отношении местных бюджетов в значительной степени упирается в вопрос о разграничении бюджетной компетенции между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. При этом необходимо учитывать, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, представленные органами местного самоуправления, являются носителями собственной бюджетной компетенции.

Подобно бюджетным полномочиям в других сферах, бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере отношений с местными бюджетами подразделяются на материальные и организационные.

Материальные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере отношений с местными бюджетами представляют собой те субъективные права и те юридические обязанности этих субъектов, которые в той или иной мере связаны с движением денежных средств из

бюджета субъекта Российской Федерации в местные или, напротив, из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации.

К основным **материальным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в отношении с местными бюджетами относится следующее.

1. Полномочие, выраженное правом, которое одновременно является обязанностью, передавать из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам отдельные виды **расходов** бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренные пунктом 1 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, путем включения соответствующих норм в закон субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (ст. 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

2. Право передавать местному бюджету на постоянной основе полностью или частично **доходы** бюджетов субъекта Российской Федерации (ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации), что осуществляется путем распределения доходов от налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами.

3. Право оказывать **финансовую помощь** из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету, а также предоставлять ему бюджетные ссуды.

4. Право предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации муниципальным образованиям.

Следует отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации расширяют свои полномочия перед местными бюджетами, по сравнению с теми которые предусмотрены или вытекают из Бюджетного кодекса Российской Федерации. Например, некоторые субъекты Российской Федерации принимают на себя обязанность по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Отметим также, что во многих субъектах Российской Федерации в составе бюджета субъекта Российской Федерации создается специальный фонд финансовой поддержки местных бюджетов.

Организационные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере отношений с местными бюджетами представляют собой те субъективные права и те юридические обязанности этих субъектов, которые связаны с организацией правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований субъектом Российской Федерации, участия субъекта Российской Федерации в осуществлении бюджетного процесса в муниципальных образованиях и проведении бюджетного контроля органами субъекта Российской Федерации за бюджетной деятельностью муниципальных образований.

К основным **организационным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в отношении с местными бюджетами относится следующее.

1. Разграничение **полномочий** по осуществлению **расходов** между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Определение **порядка** и **условий** предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам.

3. Получение от органов местного самоуправления **материалов**, необходимых для составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации и отчетности об исполнении этого бюджета, а также составления консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

4. Осуществление **контроля** за использованием муниципальными органами денежных средств, выделенных местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в порядке оказания финансовой помощи.

Например, бюджетное законодательство Санкт-Петербурга устанавливает: «Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга, финансовый орган Санкт-Петербурга, а также территориальные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, на которые в установленном порядке возложены полномочия по исполнению бюджета Санкт-Петербурга на соответствующих территориях, вправе провести проверку местного бюджета, получающего финансовую помощь из бюджета Санкт-Петербурга, а также осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местный бюджет из бюджета Санкт-Петербурга»¹.

5. Определение **бюджетной системы** субъекта Российской Федерации (или даже бюджетного устройства), со включением в эту систему (устройство) местных бюджетов. При этом бюджетная система определяется как двухуровневая: первый уровень – бюджет самого субъекта Российской Федерации; второй уровень – местные бюджеты. Правда, определение понятия «бюджетная система (бюджетное устройство) субъекта Российской Федерации дается не во всех законах субъектов Российской Федерации, посвященных их бюджетной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Основы разграничения бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. Виды бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которым он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

3. Содержание материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

4. Виды материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

¹ См.: Закон Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

5. Характеристика права субъектов Российской Федерации передавать в местные бюджеты финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации.

6. Содержание организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

7. Виды организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

8. Сфера полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на осуществление бюджетного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.