

### **§3. Рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации**

В отличие от стадии составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, которая довольно подробно регламентируется непосредственно Бюджетным кодексом Российской Федерации, правовое регулирование стадии рассмотрения и утверждения делегировано этим Кодексом самим субъектам Российской Федерации. По данному поводу Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что порядок рассмотрения проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации и его утверждения определяется законом субъекта Российской Федерации.

Анализ бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что имеются значительные различия и наблюдается разнообразие подходов при регламентировании процессов рассмотрения и утверждения бюджетов в различных субъектах Российской Федерации.

Тем не менее можно сделать вывод, что данная стадия состоит из следующих этапов:

- 1) внесения проекта бюджета на рассмотрение в законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- 2) подготовки к рассмотрению проекта бюджета;
- 3) рассмотрения проекта бюджета, которое осуществляется обычно в трех чтениях;
- 4) согласительных процедур, которые могут иметь место по результатам рассмотрения проекта бюджета в первом и втором чтениях.

**Внесение проекта бюджета** на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обычно осуществляется главой исполнительного органа государственной власти данного субъекта. Например, в соответствии с Законом Мурманской области «О бюджетном процессе в Мурманской области» внесение проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение Мурманской областной думы осуществляет губернатор области.

Сроки внесения проекта довольно разнообразны. Так, в Санкт-Петербурге и в Республике Карелия этот проект должен быть внесен в срок до 1 октября года, предшествующего планируемому, Мурманской области – в срок до 20 октября, в Вологодской области – до 1 ноября, в Алтайском крае – до 10 ноября.

Общее требование Бюджетного кодекса Российской Федерации заключается в данном случае в том, что порядок рассмотрения проекта о бюджете, определенный законом субъекта Российской Федерации, должен обеспечить рассмотрение и утверждение указанного проекта **до начала** очередного финансового года.

Проект вносится по тем показателям и с теми приложениями, которые должны быть разработаны в соответствии с требованиями Бюджетного

кодекса Российской Федерации и бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации.

**Подготовка к рассмотрению проекта бюджета** в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации заключается в рассмотрении этого проекта в комитетах данного законодательного органа, а также «другими субъектами права законодательной инициативы», т. е. в первую очередь депутатами законодательного органа.

Вот как описывается этот этап в Законе о бюджетном процессе в Мурманской области:

В течение двух суток со дня внесения в Мурманскую областную Думу проекта закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год Председатель Мурманской областной Думы направляет указанный законопроект в комитет Мурманской областной думы по бюджету, финансам и налогам для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям настоящего Закона.

Совет Мурманской областной Думы, на основании заключения комитета Мурманской областной Думы по бюджету, финансам и налогам, принимает решение о принятии к рассмотрению Мурманской областной Думой указанного законопроекта либо о возвращении его Губернатору Мурманской области на доработку, если представленные документы и материалы не соответствуют требованиям настоящего Закона. Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Мурманскую областную Думу Губернатором Мурманской области в течение 10 дней со дня возвращения его на доработку.

Проект закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год в течение трех дней со дня внесения направляется Советом Мурманской областной Думы другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Мурманской областной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Контрольно-счетную палату Мурманской области для проведения экспертизы указанного законопроекта.

Совет Мурманской областной Думы назначает комитеты Мурманской областной Думы в качестве **ответственных** за рассмотрение отдельных разделов расходов областного бюджета и региональных целевых программ (профильные комитеты). По каждому разделу функциональной классификации расходов областного бюджета назначается не менее двух профильных комитетов, одним из которых является комитет по бюджету, финансам и налогам.

Проект закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год включается в календарь рассмотрения вопросов Мурманской областной Думой во внеочередном порядке.

Право давать комментарии, делать заявления по проекту закона Мурманской области об областном бюджете от имени Администрации Мурманской области имеют Губернатор Мурманской области, руководитель

департамента финансов Мурманской области или уполномоченные на то их представители<sup>1</sup>.

На подготовительном этапе рассмотрения проекта бюджета в законодательном органе основная работа сосредотачивается в комитетах и других подразделениях этого органа.

Вот как регламентирует данный этап Бюджетный кодекс Вологодской области.

В течение 20 дней со дня внесения проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год постоянные комитеты Законодательного Собрания области представляют в постоянный комитет Законодательного Собрания по бюджету и налогам замечания и предложения по характеристикам и показателям областного бюджета, а также поправки по статьям проекта закона области, рассматриваемым в первом чтении в целом. На основании замечаний и предложений комитетов Законодательного Собрания комитет по бюджету и налогам оформляет сводное заключение по проекту закона об областном бюджете, а также поправки к проекту постановления Законодательного Собрания области о принятии закона об областном бюджете в первом чтении. Сводное заключение и проект постановления Законодательного Собрания вносятся постоянным комитетом по бюджету и налогам на рассмотрение сессии Законодательного Собрания области не позднее чем за 10 дней до начала сессии. Контрольно-счетная палата области представляет депутатам Законодательного Собрания области и в постоянный комитет по бюджету и налогам заключение с анализом изменений основных характеристик и показателей проекта областного бюджета в сравнении с областным бюджетом за предшествующий финансовый год не позднее чем через 20 дней после получения проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации рассматривают проект закона о бюджете, как правило, в трех чтениях.

При **первом чтении** предметом рассмотрения обычно выступает:

1) концепция и прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) основные принципы взаимоотношений бюджета с местными бюджетами;

3) основные показатели бюджета, к которым относятся:

а) доходы бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации дохода;

б) нормативы распределения доходов от федеральных и областных налогов и сборов для бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов; объемы финансовой помощи местным бюджетам;

в) размер дефицита бюджета в абсолютной сумме и в процентах к расходам бюджета; источники покрытия бюджетного дефицита;

---

<sup>1</sup> См. статью 7 Закона Мурманской области от 15 июня 2000 г. «О бюджетном процессе в Мурманской области».

г) общий объем расходов бюджета;

д) верхний предел государственного долга субъекта Российской Федерации.

Бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации данный перечень может быть дополнен и изменен.

Рассмотрение проекта бюджета начинается с заслушивания доклада главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и содоклада председателя бюджетного органа законодательной ветви власти (например, комитета по финансам, бюджету и налогам).

При рассмотрении проекта закона о бюджете законодательный орган субъекта Российской Федерации о принятии либо об отклонении внесенного проекта бюджета.

**Принятие проекта закона** в первом чтении означает утверждение основных характеристик бюджета.

В случае **отклонения проекта закона** в первом чтении законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе:

а) вернуть указанный проект на доработку в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) передать указанный проект закона в согласительную комиссию для уточнения основных показателей бюджета.

В случае отклонения проекта закона о бюджете в первом чтении и возвращении его на доработку в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации этот орган в течение сроков, установленных бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации, дорабатывает указанный проект закона с учетом предложений и замечаний и вносит его на рассмотрение законодательного органа государственной власти данного субъекта повторно в первом чтении.

**Согласительная комиссия** обычно формируется на паритетных началах из депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представителей исполнительного органа государственной власти этого субъекта.

Согласительная комиссия уточняет основные характеристики бюджета.

Некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают **порядок** принятия решения **согласительной комиссии**. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Вологодской области решение согласительной комиссии о внесении в Законодательное Собрание области согласованного варианта основных показателей проекта областного бюджета принимается голосованием членов согласительной комиссии. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от состава членов согласительной комиссии.

Несколько более сложный вариант принятия решения согласительной комиссией предусматривает Закон о бюджетном процессе в Республике Карелия. Согласно этому Закону решение согласительной комиссии принимается раздельным голосованием членов согласительной комиссии от

каждой из Палат Законодательного Собрания Республики Карелия (а их две<sup>2</sup>) и Правительства Республики Карелия, формирующие стороны согласительной комиссии, которых получается три – две от Палат, одна – от Правительства. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если за его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным.

Согласованный вариант основных показателей бюджета и перечень неурегулированных разногласий вносятся согласительной комиссией на рассмотрение законодательного органа субъекта Российской Федерации.

При рассмотрении законодательным органом субъекта Российской Федерации проекта закона о бюджете **во втором чтении** обычно утверждаются:

а) расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах общего объема расходов бюджета, утвержденного в первом чтении;

б) распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной и функциональной классификацией бюджета;

в) расходы по программам социально-экономического развития, включая инвестиционную программу;

г) перечень источников финансирования дефицита бюджета по основным его видам;

д) лимиты предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

е) условия и порядок предоставления субсидий и субвенций бюджетным учреждениям, а также юридическим лицам, которые не находятся в собственности субъекта Российской Федерации;

ж) предельные объемы целевых бюджетных фондов, распределение доходов и расходов этих фондов по статьям;

з) перечень и лимиты предоставления государственных гарантий субъекта Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что данный перечень предметов второго чтения является примерным. Конкретный перечень определяется бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации и здесь наблюдается определенные различия между различными субъектами Российской Федерации.

В процессе второго чтения субъекты права законодательной инициативы направляют в бюджетный комитет законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации поправки по предмету второго чтения проекта закона о бюджете. Этот комитет проводит экспертизу

---

<sup>2</sup> Парламент Республики Карелия – Законодательное собрание Республики Карелия состоит из двух палат: Палаты Представителей и Палаты Республики.

внесенных поправок, готовит их сводные таблицы по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и главным распорядителям средств бюджета, рассматриваемым во втором чтении. Некоторые субъекты Российской Федерации в своих законодательных актах устанавливают правило, согласно которому рассмотрению подлежат лишь те поправки, которые прошли экспертизу бюджетного комитета законодательного органа данного субъекта, что повышает значение данного комитета.

В соответствии с указанными поправками бюджетный комитет законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и вносит на рассмотрение законодательного собрания проект постановления о принятии во втором чтении проекта закона субъекта Российской Федерации.

Если законодательный орган отклоняет во втором чтении проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете, он передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

Предметом **третьего чтения**, как правило, выступают статьи проекта закона о бюджете, которые не были приняты во втором чтении. При рассмотрении проекта бюджета в третьем чтении внесение в него поправок не допускается.

Однако некоторые субъекты расширяют круг предметов третьего чтения. Например, в Республике Карелия в третьем чтении утверждаются: программа предоставления государственных гарантий Республики Карелия; программа государственных внутренних займов; инвестиционная программа Республики Карелия в разрезе объектов.

**Утверждение** бюджета заключается в принятии закона о бюджете.

Бюджетное законодательство всех субъектов Российской Федерации уделяет внимание проблеме непринятия закона о бюджете либо невступления его в силу с начала финансового года. Это объясняется тем, что данные ситуации достаточно типичны.

В обоих случаях (непринятия или невступления) ясно, что отсутствие закона о бюджете не должно приостанавливать функционирование бюджетного механизма, так как это может привести к весьма негативным последствиям – прекращению функционирования самого субъекта Российской Федерации. К тому же работники бюджетной сферы, получающие заработную плату за счет бюджетных средств, были бы лишены источника своего существования.

Различные субъекты решают эти проблемы по-разному.

Так, Бюджетный кодекс Вологодской области устанавливает, что в случае непринятия закона области об областном бюджете на очередной финансовый год до 1 января этого года Законодательное Собрание области принимает постановление, которым предоставляется право губернатору области производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам, подразделам и видам расходов функциональной и ведомственной классификации, а также утверждает предельный размер ежемесячных

расходов областного бюджета до принятия закона области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Как мы видим принятие постановления законодательным органом данного субъекта Российской Федерации позволяет легитимизировать бюджетную деятельность исполнительной власти без утвержденного бюджета и даже принятие некоего эрзаца бюджета в виде утверждения органом исполнительной власти предельных размеров ежемесячных расходов областного бюджета.

Иное решение для данной ситуации принято в Республике Карелия. Там Министерство финансов правомочно осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи местным бюджетам при условии, что из республиканского бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более одной двенадцатой – в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификацией расходов республиканского бюджета.

Такой механизм иногда именуется «временное управление бюджетом».

Данный порядок является распространенным. Исполнительные органы действуют в силу полномочий, предоставленных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В силу тех или иных причин может возникнуть потребность в **изменении бюджета** субъекта Российской Федерации. Причем, эта потребность может возникнуть как до начала бюджетного (финансового) года, так и в течение этого года. Чаще всего причиной этих изменений выступает несоответствие реально поступающих доходов запланированным. Поэтому объектом изменения выступают расходы бюджета, то есть осуществляется корректировка расходов бюджета в соответствии с поступающими доходами.

Вопрос о порядке внесения изменений и дополнений в бюджет решается разными субъектами Российской Федерации по разному.

В качестве примера приведем решение этого вопроса Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае».

Согласно этому Закону, проекты законов, предусматривающие изменения и дополнения краевого бюджета, вносятся в краевой Совет народных депутатов с одновременным предоставлением следующих документов и материалов:

- заклучения администрации края по вносимому проекту закона;
- финансово-экономическое обоснование;
- расчеты и обоснования по всем статьям вносимого проекта закона;
- пояснительная записка о необходимости принятия закона.

Краевой Совет народных депутатов рассматривает проект закона края, предусматривающий изменения и дополнения в краевой бюджет на текущий финансовый год, в двух чтениях.

В течение 20 дней со дня внесения проекта закона краевой Совет народных депутатов рассматривает его в первом чтении и принимает решение о принятии или об отклонении внесенного проекта закона.

Доработанный, с учетом принятых при первом чтении поправок, указанный проект закона в течение 20 дней со дня принятия его в первом чтении рассматривается краевым Советом народных депутатов во втором чтении.

Краевой Совет народных депутатов по результатам рассмотрения проекта закона в первом чтении вправе принять его в окончательной редакции (ст. 71 Закона).

### **Контрольные вопросы**

1. Содержание стадии рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и этапы этой стадии.

2. Внесение проекта бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Подготовка к рассмотрению проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Порядок рассмотрения проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Предмет первого чтения при рассмотрении проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

6. Предмет второго чтения при рассмотрении проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Порядок формирования согласительной комиссии и её решения.

8. Предмет третьего чтения при рассмотрении проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

9. Последствия непринятия закона о бюджете субъекта Российской Федерации либо невступления его в силу с начала финансового года.

10. Внесение изменений и дополнений в бюджет субъекта Российской Федерации.