

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 22

Под редакцией доктора юридических наук  
*В.Ф. Воловича*



ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ТОМСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА  
2005

# БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА ОБЩЕСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ИНСТИТУТ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

В.М. Зув

Термин "бюджетные права" получил широкое распространение в бюджетном законодательстве как советского, так и современного периода<sup>1</sup>. Бюджетный кодекс РФ (ст. 129), устанавливая основы межбюджетных отношений, закрепляет равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенство бюджетных прав муниципальных образований. Вместе с тем кодекс, как и прежнее бюджетное законодательство, не определил, что следует понимать под бюджетными правами. В юридической литературе наблюдается многообразие подходов по вопросу бюджетных прав и бюджетной компетенции, однако единой позиции так и не выработано. Анализ содержания нормативно-правовых актов о бюджетных правах показывает, что в них содержатся не только права субъектов, но и их обязанности, определяются задачи и функции, круг предметов ведения для конкретных органов власти. Эти обстоятельства в свое время натолкнули отдельных ученых на мысль об условности данного понятия и на вывод о том, что понятия "бюджетные права" и "бюджетная компетенция" равнозначны, то есть синонимы<sup>2</sup>.

Вместе с тем Н.И. Химичева, отмечая неразрывность правомочий и обязанностей субъектов бюджетного права в большинстве случаев, не исключает наличия "раздельных" бюджетных прав и обязанностей в

---

<sup>1</sup> См.: Положение о бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик: Утв. ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.; Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик: Утв. ЦИК и СНК СССР от 27 мая 1927 г.; Закон СССР от 30 октября 1959 г. "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик"; Закон РСФСР от 16 декабря 1961 г. "О бюджетных правах РСФСР, автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся РСФСР"; Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

<sup>2</sup> См.: *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 43-44.

собственном, узком смысле слова и применяет термин "бюджетные права" в широком значении. По ее мнению, бюджетные права, или компетенция, определяют бюджетно-правовой статус государства и его территориальных подразделений<sup>1</sup>. Разделяя эту позицию, Ю.А. Крохина справедливо отмечает, что бюджетная компетенция (права) Российской Федерации является материальной гарантией верховенства и независимости государственной власти и выражает экономический аспект суверенности России. А самое главное в назначении бюджетной компетенции субъектов Федерации – превращение территориальной части государства в реально функционирующую единицу Российской Федерации<sup>2</sup>. То же самое следует сказать и о муниципальном образовании, рассматривая его в структуре единой бюджетной системы России и с учетом конституционных гарантий самостоятельности полномочий, определенных для местного самоуправления.

В современных после принятия Бюджетного кодекса РФ исследованиях по проблеме бюджетных прав чаще и в большей степени разделяется позиция Н.И. Химичевой<sup>3</sup>, но с попытками по-новому определить термин "бюджетные права". Так, И.Н. Сухова под бюджетными правами субъекта Российской Федерации видит предметы ведения в области регионального бюджета, реализуемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>4</sup>. Ю.А. Крохина определяет бюджетные права общественно-территориальных образований через совокупность полномочий (компетенции), принадлежащих соответствующим органам государственной власти. Фактическое несоответствие данного термина его юридическому содержанию, но в то же время необходимость дальнейшего его использования она объясняет отличительными особенностями бюджетной деятельности, особым статусом и способом организации ее субъектов. "Закрепление полномочий в виде "прав" ориентирует субъектов на самостоятельное их осуществление и, поскольку "право" означает принадлежность к чьей-либо собственности, запрещает субъекту вмешиваться в сферу не принадлежащей ему бюджетной деятельности, что особенно актуально при федеративном устройстве государства"<sup>5</sup>. Е.Б. Чернобровкина пришла к выводу, что понятие «бюджетные права» и охватывает права и обязанности органов государ-

---

<sup>1</sup> Финансовое право: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 169.

<sup>2</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 194, 203.

<sup>3</sup> См.: Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 46–47; Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1999. С. 169.

<sup>4</sup> Сухова И.Н. Бюджетные права субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11.

<sup>5</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. С. 190–191.

ственной власти в области бюджета, и сливаются в понятие «правообязанности». В своей совокупности они представляют бюджетные полномочия органов государственной власти<sup>1</sup>. М.В. Карасева считает, что понятие «компетенция» применимо не только к общественно-территориальным образованиям как субъектам права, но и к государственным органам и органам местного самоуправления<sup>2</sup>.

Логика такого подхода объясняется тем, что в гл. 2 Бюджетного кодекса РФ (ст. 7–9) разделение компетенции органов государственной власти федерального, регионального уровня и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений проведено по предметам их ведения. Или, иначе говоря, разграничение компетенции представлено без указания органов, не учтен принцип разделения властей, нет размежевания полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. То есть по существу определены предметы ведения, но не компетенция конкретного субъекта. Относить предметы ведения к "бюджетным правам" региона (субъекта Федерации), как это делает И.Н. Сухова, является определенной новизной, но не достаточно убедительной и обоснованной даже по отношению к рассматриваемым нормам кодекса.

И в юридической литературе прежних лет в соотношении категорий "бюджетная компетенция" и "бюджетные права" также были разные подходы. В.В. Бесчеревных, признавая их синонимами, пришел к выводу о том, что термин "бюджетная компетенция" более точен. Он исходил из того, что предметы ведения не являются элементом компетенции, хотя и признавал, что они составляют область (сферу) применения последней. К компетенции он отнес только полномочия или права и обязанности по совокупности<sup>3</sup>. Думается, что такой подход к определению компетенции обедняет ее содержание, исключая такой важный ее компонент, как предмет ведения, к тому же не дает ответа на вопрос о характере и особенностях бюджетных прав.

В трактовке сущности, содержания и в конструировании общего понятия компетенции (бюджетной в том числе) представляется правильным исходить из следующих теоретических положений. Во-первых, компе-

---

<sup>1</sup> Чернобровкина Е.Б. Разграничение компетенции представительных и исполнительных органов государственной власти в области бюджета: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 15.

<sup>2</sup> Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2002. С. 212. По ее мнению, бюджетная компетенция общественно-территориальных образований складывается из двух составляющих: а) предметов ведения, т. е. круга управленческих функций в области бюджета, и б) бюджетных правомочий (обязанностей и прав) этих субъектов.

<sup>3</sup> Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 40–43.

тенция является юридическим выражением содержания деятельности. Прерогатива любой деятельности принадлежит таким субъектам, как органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица. И в этом смысле более права И.А. Умнова, относя компетенцию к правовому статусу органа государства<sup>1</sup>. Во-вторых, государственные (муниципальные) властные полномочия (права и обязанности) определяют границы правового осуществления задач и функций бюджетной деятельности тем или иным органом или должностным лицом. Далее, права и обязанности, являясь основным элементом содержания компетенции, не могут быть абстрактными или относительно определенными. Они всегда предметны и в самой компетенции должны быть объединены наиболее общими правовыми категориями, определяющими направление, круг вопросов, сферу применения правовых воздействий, что можно указать только в предметах ведения. Предметы ведения органа государства – это круг его деятельности, в его юридически значимом отражении в законодательстве<sup>2</sup>. Наконец, предметы ведения, закрепляющие в общей форме характер и объем функционального назначения субъекта, отражают организационно-правовой аспект взаимодействия и взаимозависимости отдельных его полномочий. Являясь необходимым элементом организации бюджетной деятельности, компетенция обеспечивает ее эффективность и результативность, является средством разделения властных полномочий, определяет пределы правового регулирования бюджетных правоотношений.

Исходя из этих посылок, искомое понятие следовало бы определить таким образом. Бюджетная компетенция есть юридическое выражение содержания бюджетной деятельности, представляющееся через систему бюджетных полномочий (прав и обязанностей), необходимых для реализации задач и функций органов и должностных лиц и обусловленных предметами ведения для всех уровней государственной власти и местного самоуправления.

Предметы ведения в данном случае охватывают все области бюджетной деятельности по формированию, распределению и расходованию денежных фондов бюджетной системы, по бюджетному устройству, организации межбюджетных отношений и бюджетного процесса. Они образуют первый неотъемлемый элемент компетенции. Полномочия, предоставляемые органу для выполнения его функций, составляют второй неотъемлемый ее элемент<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 168.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 27.

<sup>3</sup> Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 14.

При определении сущности бюджетных прав не следует исходить из характеристики правомочия как одного из элементов бюджетной компетенции. Дело в том, что речь идет об особом субъекте бюджетных отношений – общественно-территориальном образовании. Правовой статус данного субъекта реализуется через компетенцию представляющих его органов. Общественно-территориальное образование напрямую не занимается бюджетной деятельностью, не несет на себе процедурных обязанностей, и у него не может быть процессуальных полномочий. А значит, бюджетно-правовой статус такого образования, как субъект бюджетного права, не должен отождествляться с компетенцией его органов и совершенно специфичен в проявлении.

В этом смысле И.Н. Сухова права в том, что бюджетные права общественно-территориальных образований можно рассматривать как самостоятельный институт бюджетного права, наряду с бюджетным устройством, доходами и расходами бюджетной системы, порядком их распределения, бюджетным процессом<sup>1</sup>. Более того, бюджетные права территориальных образований и их реализация через бюджетную компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления находятся в единстве, но не совпадают по содержанию. Поэтому не совсем точна в своем выводе Ю.А. Крохина, что бюджетные права общественно-территориальных образований правомерно определять через совокупность принадлежащих полномочий их органов<sup>2</sup>. Было бы целесообразно основы бюджетных прав Российской Федерации, субъектов Федерации, а также гарантированность их для муниципальных образований закрепить в Конституции РФ, а детальный перечень прав для каждого уровня дать в Бюджетном кодексе РФ.

Бюджетные права общественно-территориальных образований – это их особые материальные права (возможности) по организации бюджетной системы и межбюджетных отношений, самостоятельности формирования и использования денежной части собственной казны. Это обобщенный элемент их правового статуса, выраженный в высшей степени обобщенности предметов ведения и общих правомочий территории в сфере бюджетных отношений, как базисная основа финансово-бюджетного федерализма. С бюджетной компетенцией их связывает лишь то, что бюджетные права являются отправными началами для ее формирования. Поэтому признание искомых понятий как синонимов, определение бюджетных прав через совокупность полномочий соответст-

---

<sup>1</sup> Сухова И.Н. Бюджетные права субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 11.

<sup>2</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. С. 191.

вующих государственных органов или органов местного самоуправления приведут к снижению роли данной правовой категории. Разделение на виды государственной собственности и выделение из нее муниципальной формы собственности для формирования новых федеративных отношений, политическое обеспечение современной экономической политики требуют иных подходов к теоретическому обоснованию бюджетных прав.

Согласно ст. 5 Конституции РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Вместе с тем, признавая равноправие субъектов Федерации, Конституция РФ не устанавливает равноправия в системе местного самоуправления. И только ст. 129 Бюджетного кодекса РФ провозглашает принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и равенство бюджетных прав муниципальных образований. Однако сложившаяся практика строительства муниципальных образований в различных регионах не всегда отвечает реализации принципа равноправия, в том числе и равенства бюджетных прав муниципальных образований. Более того, в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.<sup>1</sup>, одобренной Правительством РФ от 15 августа 2001 г., предусмотрено введение в законодательном порядке двух типов местного самоуправления, двух уровней муниципальных образований. Таким образом, с вступлением в законную силу с 1 января 2006 г. Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> можно будет вести речь о равенстве бюджетных прав муниципальных образований только для различных уровней местного самоуправления.

Таким образом, бюджетные права (правомочия) общественно-территориального образования есть особый материальный элемент его бюджетно-правового статуса, обеспечивающий финансовую суверенность структурных подразделений Российской Федерации, подчеркивающий их особенность по отношению к другим субъектам права и отражающий базовые начала бюджетной компетенции их органов. Подчеркивание бюджетных прав в таком смысле, по справедливому замечанию О.Н. Горбуновой, предостерегает вышестоящих субъектов вторгаться в компетенцию нижестоящих, а последних ориентирует на активную деятельность<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Финансовое право. М.: Юрист, 1996. С.124.