

## §6 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЭКОНОМИКА

Пономаренко И.В.

### К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЙ «БЮДЖЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ» И «БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ»: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОСОБЕННОСТИ

**Аннотация.** В современной юридической и научной литературе нередко понятия «компетенция» и «полномочия» употребляются как равнозначные, как синонимы. Такой подход переносится и в плоскость бюджетного права. Однако адекватность юридического инструментария бюджетного права требует точных и детальных характеристик «бюджетной компетенции» и «бюджетных полномочий», что и является предметом исследования данной статьи. Особенности понятий «бюджетная компетенция» и «бюджетные полномочий» исследуются во временном ракурсе развития бюджетного законодательства с выделением наиболее значимых вех. Методологическую основу исследования составил анализ рассмотренных понятий в области бюджетного права с целью их всестороннего изучения. В данной статье проанализированы общие и особенные характеристики данных терминов и производных правовых конструкций, этапы легального использования этих понятий; причины обновления бюджетного законодательства, проблемы и противоречия. Показано, как эти понятия появились, какие юридико-технические, социально-экономические и институциональные факторы лежали в их основе.

**Ключевые слова:** компетенция, полномочия, разграничение полномочий, доходные полномочия, расходные полномочия, государственный долг, бюджетная политика, внутренний государственный долг, бюджет, бюджетное право.

**Abstract.** Today's academic and legal literature often uses the terms 'competence' and 'powers' as synonymous. This approach is applied in the sphere of budget law, too. However, adequacy of legal instruments used by budget law requires specific and detailed characteristics of such terms as 'budget competence' and 'budget powers' which is the subject of the present research article. The author of the article analyzes the terms 'budget competence' and 'budget powers' from the point of view of budget law development and defines the

*main milestones therein. The methodological basis of the research involves analysis of the aforesaid concepts in budget law for the purpose of their in-depth study. The author of the article analyze general and specific characteristics of these terms and derivative legal concepts and stages of the legal use of these terms; and causes of amendments and changes in budget law as well as associated problems and contradictions. The author demonstrates how the above mentioned terms originated and what technical legal, socio-economic and institutional factors created the grounds for their appearance.*

**Key words:** *income powers (authorities), differentiation of powers, powers, authorities, competency, expenditure powers (authorities), state debt, budget policy, budget law, budget, national (internal) debt.*

Одной из сложнейших гносеологических проблем науки финансового права является формирование надлежащего понятийного аппарата, отвечающего динамике развития финансовых отношений, трансформации финансовой системы в условиях рыночной экономики. Сказанное, безусловно, относится и к такой важной и наиболее крупной подотрасли финансового права, как бюджетное право.

В структуре проблем бюджетного права вопросы бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по-прежнему являются актуальными [1, с.44-61].

Развитие бюджетных отношений – это первоочередная задача государственного строительства, нахождения оптимального соотношения бюджетных полномочий федеральной и региональной власти, сбалансированного распределения компетенции между участниками регионального бюджетного процесса, между всеми уровнями бюджетной системы. Поиск оптимальной пропорции между степенью централизации и децентрализации полномочий между уровнями публичной власти пока продолжается, так же, как все еще острой является задача увеличения доли доходов региональных и местных бюджетов.

Так, общая характеристика финансового состояния экономики регионов в 2015 году свидетельствовала о том, что 75 субъектов РФ являются должниками (в 2014 году насчитывалось 77 должников) [2, С.16-17]. В структуре Российской Федерации появилось два новых субъекта, Крым, а также город федерального значения Севастополь, что предопределило необходимость доработки бюджетной системы.

В этой связи актуализируются вопросы выбора для судеб федеративного государства между вариантами преимущественной переда-

чи полномочий на региональный уровень с закреплением доходных источников их бюджетов, либо консервации этих полномочий с отнесением их к числу федеральных с предоставлением соответствующих субсидий региону.

На наш взгляд, правовые конструкции «бюджетная компетенция» и «бюджетные полномочия» отражают процессы, происходящие в глубинных основах бюджетного права и бюджетного процесса.

Исследуемые правовые конструкции претерпевали изменения под воздействием стратегических и тактических задач, решаемых федеративным государством на различных этапах государственного строительства, важнейших законодательных решений в области бюджетных отношений.

Во временном ракурсе в плане разграничения исследуемых понятий выделим наиболее значимые вехи в развитии бюджетного законодательства.

Таковыми вехами явились 1998, 2004, 2007, 2014 годы, которые были связаны, не просто с решением юридико-технических задач, а с концептуальными вопросами совершенствования бюджетных отношений.

Импульс был задан, как известно, принятием Бюджетного кодекса РФ [3].

Первоначально законодатель использовал термин «компетенция», что символизировало, на наш взгляд, стойкую преемственность подхода, связанного неразрывными узами с системой государственного права, а точнее, после принятия Конституции РФ, с системой конституционно-правового регулирования бюджетных отношений.

Первоначально глава 2 БК РФ называлась «Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области

регулирующие бюджетные правоотношения».

При этом в статье 6 БК РФ понятие «компетенция» не толковалось законодателем.

В юридическом плане компетенция – это совокупность прав, обязанностей и полномочий, правовое положение государственного органа. Многие авторы придерживаются позиции, что «компетенция» – это законодательное закрепление определенных областей общественной жизни, на которые распространяется деятельность государства [4, с.17].

Общие конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между территориальными уровнями государственной власти определяют основные начала формирования отраслевого, в том числе, бюджетного разграничения компетенции государственных органов соответствующего государственного образования [4, с.9].

Компетенционный подход в бюджетном праве и в законодательстве господствовал до появления новой редакции главы 2 БК РФ «Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления» [5]. Эта законодательная новелла была связана с решением новых по сложности задач, связанных с правовым регулированием межбюджетных отношений.

В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой «полномочие» определено как «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведение дел» [6]. Авторы юридического энциклопедического словаря понимают под полномочиями «совокупность прав и обязанностей государственного органа, должностного лица» [7, с.62].

В конституционном праве справедливо доминирует позиция, в соответствии с которой государственные полномочия РФ представляют собой права и обязанности органов государственной власти РФ по решению вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также иными нормативными актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ.

В статье 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] определен соответствующий круг полномочий.

Следовательно, бюджетные полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ также заданы федеральным и региональным законодательством, имеющим конституционную основу.

В юридико-технической плоскости анализ способа закрепления бюджетных полномочий в БК РФ обнаруживает стремление законодателя четко обозначить сходство и различия в объеме полномочий субъектов бюджетных отношений. На наш взгляд, законодатель не только стремился детально идентифицировать данные полномочия, но и установить расширенный перечень полномочий в соответствии с БК РФ и другими федеральными законами, например, для органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Это важное следствие данного подхода, но не единственное.

Так, в статье 6 БК РФ при переходе от компетенционного подхода к подходу определения бюджетных прав через понятие «полномочие» появился ряд новых терминов и формулировок.

Изменилась редакция преамбулы, которая обозначила установление общих принципов не только бюджетного законодательства, функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных отношений, бюджетного процесса, но также впервые и межбюджетных отношений.

Реформирование модели бюджетных отношений, акцент на развитии межбюджетных отношений потребовал ввести в понятийный аппарат такие новые понятия и категории, как дотации, расходные обязательства, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, смета доходов и расходов населенного пункта, кассовое обслуживание бюджета.

Сильная привязка этих понятий к экономическому базису предопределила переход к инструментальному подходу.

Впервые появилось определение бюджетных полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления). Законодатель определял их как установленные законодательством РФ права и обязанности органов

государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Различные источники определяли бюджетные полномочия в качестве определенной совокупности предметов ведения, прав и обязанностей органов государственной власти различных уровней, а также органов местного самоуправления в бюджетной сфере.

Статья 7 БК РФ в редакции 2004 года определяла последовательно бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

В статье перечислялось более двадцати полномочий федерального уровня государственной власти, а также обозначалась возможность появления иных бюджетных полномочий, отнесенных кодифицированным актом, иными федеральными законами к бюджетным полномочиям федеральных органов государственной власти.

Статья 8 БК РФ в редакции 2004 года устанавливала 12 поименованных полномочия субъекта РФ, констатировалась возможность иных, обусловленных законодательством полномочий субъектов РФ.

Более того, для городов федерального значения, Москвы, Санкт-Петербурга, данный перечень дополнялся несколькими дополнительными полномочиями.

Эти полномочия были связаны с определением источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований; с определением нормативов отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований от налоговых поступлений; с определением перечня и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в бюджеты соответствующих внутригородских муниципальных образований, с определением порядка определения и ведения реестра расходных обязательств.

В соответствии с рассматриваемой концепцией формулировались и бюджетные полномочия органов местного самоуправления.

Интересно, что предусматривалось установление таких полномочий, как управление муниципальным долгом, детализация объектов бюджетной классификации, установление

ответственности по вопросам регулирования бюджетных правоотношений. Регламентировались также вопросы нормативных отчислений в бюджеты поселений от всей совокупности налоговых поступлений, установления межбюджетных трансфертов, установления целей и порядка предоставления межбюджетных субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, по вопросам составления отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Расширение полномочий формулировалось по линии прибавления к основным и иным полномочиям также полномочий по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения.

Внесенные изменения, в определенной степени, способствовали утверждению Правительственной Программы развития бюджетного федерализма до 2005 года [9]. Ключевым пунктом данной программы явилось разграничение расходных обязательств на основе фиксации приоритетов бюджетной политики федеративного государства [10].

Таким образом, на протяжении 2004-2007 годов изменения в понятийном аппарате бюджетного законодательства, переход от компетенционного подхода к регламентации бюджетных отношений через детализацию бюджетных полномочий был направлен на развитие межбюджетных отношений, на координацию усилий для достижения баланса интересов в бюджетной сфере.

Следующий этап был задан Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [11]. Новеллы бюджетного законодательства были обусловлены необходимостью достижения системных качеств бюджетных отношений, совершенствования всей системы управления государственными финансами [12].

Глава 2 БК РФ в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 года №63-ФЗ стала называться по-новому: «Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Как видим, законодательный акцент был перемещен на единство и определенные различия бюджетных полномочий субъектов трехуровневой бюджетной системы. В данной редакции БК РФ можно было насчитать более двадцати поименованных полномочий РФ.

Были констатированы полномочия по установлению, детализации кодов составных частей бюджетной классификации РФ, приведен единый порядок ведения бюджетного учета и отчетности для бюджетов бюджетной системы, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов. Содержалась норма об унифицированных формах бюджетной отчетности; о временном осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ; уточнен институт бюджетной ответственности.

В отношении полномочий субъектов РФ устанавливался норматив отчисления региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством в бюджеты субъектов РФ; полномочие, связанное с осуществлением государственных заимствований и предоставлением государственных гарантий субъектов Российской Федерации, предоставлением бюджетных кредитов, управлением государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, комплекс изменений, внесенных в 2007 году, был направлен на совершенствование всех уровней бюджетной системы, на нахождение оптимального баланса централизации и децентрализации бюджетных средств. По мнению ученых, в данной редакции было дано

более точное, новое наименование главы 2 БК РФ «Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [1, с.44].

В 2009 году изменения в большей мере затронули правовое положение третьего уровня бюджетной системы, местных бюджетов.

Были определены цели и порядок предоставления субсидий из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган, которого формируется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [13], на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Отменялось положение п.4 статьи 9 БК РФ, введенное в 2007 году, о том, что «отдельные бюджетные полномочия финансового органа поселения могут осуществляться финансовым органом муниципального района на основе соглашения между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района».

Следующие изменения произошли в 2014 году в связи с вхождением в состав РФ города федерального значения Севастополя, что отразилось отражение в новой редакции статьи 8 БК РФ.

Изменения также были обусловлены принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ [14], который передал существенное количество вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам.

Таким образом, институт бюджетных полномочий, закрепленный в конституционных нормах, сохраняет и усиливает свое самостоятельное значение для целей бюджетного регулирования по всей системе бюджетных отношений федеративного государства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Грачева Е.Ю. Актуальные проблемы финансового права. М.: Изд-во «Норма», 2016. С. 208.
2. Жданчиков П.А. Региональные проблемы социальной политики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 22. С. 16-17.
3. «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
4. Харитонов И.К. Конституционно-правовые основы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в бюджетной сфере: вопросы теории и практики. Ростов-на-Дону, 2013. С. 28.

5. Федеральный закон от 20.08.2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // «Собрание законодательства РФ», 23.08.2004, N 34, ст. 3535.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд. доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 939.
7. Чекрыжов А.В. О полномочиях государственных органов и органов местного самоуправления в области социальной защиты населения // Закон и право. 2007. № 10. С. 62.
8. «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
9. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 N 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // «Собрание законодательства РФ», 20.08.2001, N 34, ст. 3503.
10. Бабайцев А.А. Бюджетная политика в сфере расходных полномочий субъекта Российской Федерации и муниципального образования: Автореф... канд. экон. наук. Волгоград. 2004. С. 22.
11. «Российская газета», N 91, 28.04.2007.
12. Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. Автореферат докторской диссертации. М., 2008. С. 43.
13. «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
14. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», N 121, 30.05.2014.

### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Gracheva E.Yu. Aktual'nye problemy finansovogo prava. M.: Izd-vo «Norma», 2016. S. 208.
2. Zhdanchikov P.A. Regional'nye problemy sotsial'noi politiki // Finansovaya analitika: problemy i resheniya. 2016. № 22. С. 16-17.
3. «Sobranie zakonodatel'stva RF», 03.08.1998, N 31, st. 3823.
4. Kharitonov I.K. Konstitutsionno-pravovye osnovy razgranicheniya polnomochii mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i ee sub'ektami v byudzhetnoi sfere: voprosy teorii i praktiki. Rostov-na-Donu, 2013. S. 28.
5. Federal'nyi zakon ot 20.08.2004 g. №120-FZ «O vnesenii izmenenii v Byudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii v chasti regulirovaniya mezhbyudzhetnykh otnoshenii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 23.08.2004, N 34, st. 3535.
6. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka. Rossiiskaya akademiya nauk. Institut russkogo yazyka im. V.V. Vinogradova. 4-e izd. dop. M.: Azbukovnik, 1999. С. 939.
7. Chekryzhov A.V. O polnomochiyakh gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya v oblasti sotsial'noi zashchity naseleniya // Zakon i pravo. 2007. № 10. S. 62.
8. «Sobranie zakonodatel'stva RF», 18.10.1999, N 42, st. 5005.
9. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.08.2001 N 584 «O Programme razvitiya byudzhetnogo federalizma v Rossiiskoi Federatsii na period do 2005 goda» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 20.08.2001, N 34, st. 3503.
10. Babaitsev A.A. Byudzhetnaya politika v sfere raskhodnykh polnomochii sub'ekta Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nogo obrazovaniya: Avtoref... kand. ekon. nauk. Volgograd. 2004. С. 22.
11. «Rossiiskaya gazeta», N 91, 28.04.2007.
12. Boltinova O.V. Byudzhetnyi protsess v Rossiiskoi Federatsii: teoreticheskie osnovy i problemy razvitiya. Avtoreferat doktorskoi dissertatsii. M., 2008. С. 43.
13. «Sobranie zakonodatel'stva RF», 06.10.2003, N 40, st. 3822.
14. Federal'nyi zakon ot 27.05.2014 N 136-FZ «O vnesenii izmenenii v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» i Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» // «Rossiiskaya gazeta», N 121, 30.05.2014.