

БЮДЖЕТЫ ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СТРУКТУРЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются подходы к пониманию бюджета как основополагающей категории бюджетного права. Автор приходит к выводу о необходимости закрепления в Бюджетном кодексе РФ понятия «бюджет субъекта Российской Федерации». Бюджет субъекта РФ рассматривается автором как комплексная категория бюджетного права, которая включает в себя материальный, экономический и юридический аспекты. В статье исследуются бюджетные полномочия городов федерального значения и их место в структуре бюджетной системы Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетное право, финансовое право, бюджетное законодательство, города федерального значения, фонд, финансовый план, акт, доходы бюджета, публичные обязательства, публично-правовое образование, фонды денежных средств.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.49.9.079-086



Анастасия Валерьевна ПЕТРУЧАК,

аспирант кафедры
финансового права
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

anastasia.chushnikova@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

A. V. PETRUCHAK,

Post-graduate student of Department in Financial Law
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
anastasia.chushnikova@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

BUDGETS OF CITIES OF FEDERAL IMPORTANCE IN THE STRUCTURE OF THE BUDGETARY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with approaches to understanding the budget as a fundamental category of budgetary law. The author comes to the conclusion that it is necessary to fix the definition of the “budget of the subject of the Russian Federation” category in the Budgetary Code of the Russian Federation. The budget of the subject of the Russian Federation is considered by the author as a complex category of budget law, which includes material, economic and legal aspects. The article deals with budgetary powers of cities of federal importance and their place in the structure of the budgetary system of the Russian Federation.

Keywords: budget, budget system, budget law, financial law, budgetary legislation, cities of federal importance, fund, financial plan, act, budget revenues, public obligations, public entity, monetary funds.

© А. В. Петручак, 2018

Центральное место в финансовой системе Российской Федерации, как и любого другого государства, занимает бюджет, являющийся одной из основополагающих финансово-правовых категорий. Бюджеты городов федерального значения, являясь главным источником финансирования деятельности городов федерального значения, выступают одной из основных предпосылок надлежащего исполнения возложенных на них публичных обязательств. Понимание общетеоретических основ формирования бюджетов городов федерального значения невозможно без всестороннего осмысления и анализа истории развития категории «бюджет». Следует отметить, что понятие «бюджет» и определение его правовой природы неоднократно становились предметом научного исследования среди представителей науки финансового права в различные периоды времени.

Слово «бюджет» происходит от старонормандского слова «bougette» (может быть, от лат. *bulga*), которое означает кожаный мешок. В таком мешке (или портфеле) в старину в английском парламенте вносились акты, касающиеся государственной росписи¹.

И. Х. Озеров отмечал, что еще с XIX в. начинается стремительное развитие идеи бюджета: бюджет рассматривается как высший законодательный акт, точно определяющий статьи расходов и доходов государства и имеющий связующее для правительства значение в сфере финансового хозяйства. И. Х. Озеров определял бюджет как план ведения государственного хозяйства на данный период времени².

В. А. Лебедев определял бюджет как роспись государственных доходов и расходов на данный период времени, рассмотренную законодательными учреждениями и утвержденную высочайшей властью. При этом В. А. Лебедев отмечал, что бюджет отличается от простой сметы тем, что бюджет является выражением всего движения финансового управления государства, вместе с тем в нем должны быть приведены все потребности государства и все средства их покрытия, что достигается подразделением всех доходов и расходов на рубрики³.

Таким образом, бюджет отличается от иных форм отчетности тем, что представляет собой особую форму финансового планирования, предусматривающую доходы и расходы государства на определенный период времени, которые подразделяются в соответствии с принципом специализации бюджетных показателей по источникам доходов бюджета и по направлениям использования расходных средств, обеспечивая сопоставимость показателей бюджета всех уровней на всех стадиях бюджетного процесса.

При этом следует отметить, что среди представителей юридической науки также большое внимание уделялось исследованию проблемы определения правовой природы бюджета.

Особенности правовой природы бюджета были проанализированы в труде Г. Жеза о теории бюджета. Он отмечал, что существуют три основные теории, касающиеся сущности правовой природы бюджета: во-первых, бюджет является

¹ Лебедев В. А. Финансовое право, золотые страницы финансового права России. М., 2002. Т. 2. С. 170—171.

² Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1908. С. 1.

³ Лебедев В. А. Финансовое право, золотые страницы финансового права России. М., 2002. С. 171.

законом в собственном смысле, во-вторых, бюджет можно рассматривать двояко: как закон и как особый административный акт, в-третьих, бюджет никогда не является законом⁴.

Так, Л. К. Воронова утверждала, что: «Ко всем законам закон о бюджете отнести нельзя, ибо он состоит из цифр и утверждается на один период. Правовых норм он не содержит»⁵.

С. И. Иловайский определял бюджет в первую очередь как финансовый закон, в соответствии с которым происходит управление финансовым хозяйством в течение определенного промежутка времени⁶.

М. А. Гурвич отмечал, что бюджет представляет собой государственную роспись, выражающую план расходов и доходов государства на предстоящий период. При этом М. А. Гурвич полагал, что по своей правовой природе бюджет является законом⁷.

Следует согласиться с М. И. Пискотиным, который утверждал, что бюджет следует понимать в трех основных аспектах: как финансовый план государства; как государственный фонд денежных средств; как государственный акт, устанавливающий финансовый план государства. При этом М. И. Пискотин верно отмечал, что утверждение бюджета и принятие закона о нем — это два самостоятельных процессуальных инструмента⁸.

Таким образом, бюджет представляет собой не только основной план государственных расходов и доходов, но и общеобязательный нормативный акт законодательной власти. Следует отметить, что законодательная форма бюджета установлена Бюджетным кодексом РФ (БК РФ) (ст. 11).

После Конституции РФ и федеральных конституционных законов закон о федеральном бюджете обладает наибольшей юридической силой среди иных нормативных правовых актов, которые не должны ему противоречить. Федеративное устройство России гарантирует на территории субъекта РФ верховенство соответствующего закона о бюджете субъекта РФ, что закреплено в Конституции РФ (ч. 4, 6 ст. 76).

В бюджетном праве роль закона о бюджете трудно переоценить, что обусловлено предметом правового регулирования этой подотрасли финансового права. Рассматриваемый закон отличается фундаментальным, основополагающим значением для финансовой деятельности государства.

В правовом смысле бюджет следует понимать прежде всего как закон, предназначенный для регулирования общественных отношений, которые возникают в процессе бюджетной деятельности государства. Указанный закон, устанавливая правовые нормы, регулирующие финансовые отношения, способствует обеспечению публичных интересов государства.

⁴ Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930. С. 32.

⁵ Воронова Л. К. Закон о государственном бюджете Украины // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М. ; Харьков : Право, 2011. С. 282.

⁶ Иловайский С. И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. С. 56.

⁷ Гурвич М. А. Бюджетное право по законодательству РСФСР. М., 1918. С. 27.

⁸ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 17.



Учитывая положение о том, что бюджет представляет собой не только основной план государственных расходов и доходов, но и общеобязательный нормативный акт законодательной власти, современные представители науки финансового права дают следующие определения понятия «бюджет».

Л. А. Дробозина отмечает, что государственный бюджет, являясь ключевой финансовой категорией, представляет собой основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона⁹.

Н. И. Химичева определяла бюджет как основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государственной власти или местного самоуправления и закрепляющий юридические права и обязанности участников бюджетных отношений¹⁰.

О. В. Болтинова, подчеркивая комплексный характер категории «бюджет», определяет бюджет как «основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда публично-правового образования, утверждаемый соответствующими представительными органами государственной власти или муниципальных образований в форме закона (или в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципального образования) для финансового обеспечения публичных обязательств публично-правовых образований»¹¹.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 6 закрепляет понятие бюджета: «бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Однако в настоящее время идет работа по совершенствованию бюджетного законодательства, а именно БК РФ. В соответствии с Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.¹² был разработан новый проект БК РФ, основной идеей подготовки которого является консолидация в единую систему принятых за последние годы федеральных законов, регулирующих бюджетные отношения, и проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в БК РФ, с целью принятия системного, стабильного и удобного для правоприменения кодифицированного акта.

Статья 1 проекта новой редакции БК РФ устанавливает, что бюджет — это форма образования и использования денежных средств публично-правового образования в целях финансового обеспечения исполнения публичных обязательств соответствующего публично-правового образования.

⁹ Дробозина Л. А. Общая теория финансов. М., 1995. С. 44.

¹⁰ Химичева Н. И. Финансовое право. М., 1999. С. 139.

¹¹ Болтинова О. В. Бюджет — основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 51.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II). Ст. 219.

Таким образом, законодатель в новой редакции БК РФ предлагает уточнить ключевое понятие «бюджет», имея в виду, что он образуется в целях финансового обеспечения исполнения публичных обязательств публично-правовых образований, а не «задач и функций государства и местного самоуправления». При этом в законопроекте предлагается закрепить, что обязательства публично-правового образования независимо от основания их возникновения являются публичными обязательствами, поскольку принимаются от имени соответственно Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования. Тем самым законодатель, характеризуя понятие «бюджет», обосновано обращается к более широкой категории — «публично-правовые образования», под которыми, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, следует понимать «любые органы власти, осуществляющие общественно значимые функции»¹³.

Понимание общетеоретических основ формирования бюджетов городов федерального значения РФ невозможно без определения их места в структуре бюджетной системы РФ.

Структура бюджетной системы РФ отражена в ст. 10 БК РФ, согласно которой к бюджетам бюджетной системы РФ относятся:

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;
- 2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты, т.е. бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, а также бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Таким образом, бюджеты городов федерального значения относятся ко второму уровню структуры бюджетной системы РФ.

Согласно ст. 14 БК РФ бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается.

Изначально БК РФ давал понятие бюджета субъекта РФ. Так, в ст. 15 БК РФ было определено, что «бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации».

На текущий момент на законодательном уровне отсутствует понятие бюджета субъекта РФ. Новая редакция БК РФ также не содержит определения данной категории бюджетного права.

Вместе с тем полагается обоснованным на законодательном уровне закрепить понятийное определение данной финансово-правовой категории, в то время как указанное выше понятие бюджета, сформулированное ранее

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2008 № 734-О-П «По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 678.



в БК РФ, не отражает всех признаков данной категории и нуждается в совершенствовании.

Рассматривая бюджет субъекта РФ, следует отметить, что данная категория бюджетного права, как и федеральный бюджет, имеет комплексный характер и включает в себя материальный, экономический и юридический аспекты.

В материальном смысле бюджет субъекта РФ — это централизованный фонд денежных средств, находящийся в собственности данного субъекта РФ. При этом под централизованным денежным фондом понимается обособленная совокупность финансовых ресурсов, необходимых для осуществления задач и функций субъекта РФ, распределенных на определенные группы в зависимости от источников доходов, имеющие свое целевое назначение для реализации расходных обязательств субъекта РФ.

Следует отметить, что бюджет субъекта РФ также представляет собой совокупность экономических отношений, которые возникают в процессе бюджетной деятельности субъекта РФ.

В свою очередь, понятие «бюджетная деятельность субъекта РФ» является производным от понятия «финансовая деятельность субъекта РФ», поскольку сама бюджетная деятельность субъекта РФ является разновидностью финансовой деятельности субъекта РФ. При этом под финансовой деятельностью субъектов РФ следует понимать процесс планомерного формирования, распределения, перераспределения и использования централизованного фонда денежных средств субъекта РФ в целях реализации его задач и функций.

Таким образом, в экономическом смысле бюджет субъекта РФ представляет собой особую форму перераспределительных отношений, связанную с обособлением части национального дохода в собственность субъекта РФ и ее использованием с целью надлежащего исполнения возложенных на субъект РФ разнообразных задач и многочисленных функций в публичной сфере.

Как правовая категория бюджет субъекта РФ — это финансово-правовой акт субъекта РФ, утверждаемый представительным органом государственной власти субъекта РФ и принимаемый в форме закона. Кроме того, бюджет субъекта РФ представляет собой основной финансовый план формирования, распределения, перераспределения и использования создаваемого на уровне субъекта РФ централизованного фонда денежных средств, предназначенного для финансирования публичных обязательств данного субъекта РФ.

Таким образом, можно выделить следующие признаки бюджета субъекта РФ как финансово-правовой категории:

- это финансово-правовой акт субъекта РФ, который утверждается представительным органом государственной власти субъекта РФ и принимается в форме закона;
- представляет собой централизованный фонд денежных средств, находящийся в собственности данного субъекта РФ;
- характеризует совокупность экономических отношений, которые возникают в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования централизованного фонда денежных средств субъекта РФ;
- представляет собой основной финансовый план субъекта РФ, который предусматривает доходы и расходы субъекта РФ на определенный период времени;

— формируется с целью финансового обеспечения надлежащего исполнения возложенных на субъект РФ публичных обязательств.

В связи с отсутствием понятийного определения бюджета субъекта РФ в действующей и новой редакции БК РФ предлагается на законодательном уровне закрепить следующее понятие бюджета субъекта РФ: бюджет субъекта РФ — основной финансовый план формирования, распределения, перераспределения и использования централизованного фонда денежных средств субъекта РФ, ежегодно утверждаемый представительным органом государственной власти субъекта РФ в форме закона с целью финансового обеспечения исполнения возложенных на субъект РФ публичных обязательств.

Согласно ст. 65 Конституции РФ статус города федерального значения имеют три города: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Статус города федерального значения определяет ряд особенностей в бюджетной сфере. Статья 8 БК РФ расширяет бюджетные полномочия городов федерального значения. Помимо стандартных бюджетных полномочий, которыми обладают субъекты РФ, к бюджетным полномочиям городов федерального значения относятся следующие полномочия: по определению источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований; по установлению нормативов отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований от федеральных, региональных или местных налогов и сборов; по определению объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований; по определению порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований.

Таким образом, порядок функционирования муниципальных образований в городах федерального значения, формирование их финансовой базы, организация их бюджетных отношений с другими участниками бюджетного процесса исключены из общего режима, установленного БК РФ, поскольку все наиболее важные финансовые вопросы таких муниципальных образований регламентируются законами городов федерального значения.

Следовательно, города федерального значения имеют особенности в статусе, которые в том числе исходят из бюджетной сферы, так как у них имеются дополнительные бюджетные полномочия в отношении муниципальных образований.

В соответствии с представленным выше определением понятия бюджета субъекта РФ предполагается, что бюджет города федерального значения представляет собой основной финансовый план формирования, распределения, перераспределения и использования централизованного фонда денежных средств города федерального значения, ежегодно утверждаемый представительным органом государственной власти города федерального значения в форме закона с целью финансового обеспечения надлежащего исполнения возложенных на город федерального значения публичных обязательств.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтинова О. В.* Бюджет — основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 10.
2. *Воронова Л. К.* Закон о государственном бюджете Украины // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М. ; Харьков : Право, 2011.
3. *Гурвич М. А.* Бюджетное право по законодательству РСФСР. — М., 1918.
4. *Дробозина Л. А.* Общая теория финансов. — М., 1995.
5. *Жез Г.* Общая теория бюджета. — М., 1930.
6. *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. — 4-е изд. — Одесса, 1904.
7. *Лебедев В. А.* Финансовое право, золотые страницы финансового права России. — М., 2002. — Т. 2.
8. *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки. — М., 1908.
9. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. — М., 1971.
10. *Химичева Н. И.* Финансовое право. — М., 1999.