**Соотношение Бюджетного кодекса РФ и Закона Белгородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области».**

Происходящие в России изменения в области политики и экономики, изменение правовых и бюджетных отношений между уровнями и ветвями власти, требуют проведения эффективной бюджетной политики и построения справедливой и стабильной бюджетной системы, наличия адекватной системы бюджетного законодательства, оптимально опосредующей функционирование и взаимоотношение всех уровней бюджетной системы.

Бюджетное законодательство – это совокупность нормативных актов по идентификации бюджетного устройства государства, его субъектов, местного самоуправления, правовому регулированию отношений по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами разного уровня, их расходования, а также по установлению порядка формирования и исполнения бюджетов, осуществления финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Структура российского бюджетного законодательства определяется в первую очередь федеративным устройством России и существованием в ней системы местного самоуправления.

Согласно ст. 2 Бюджетного Кодекса Российской Федерации бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения.

Основы соотношения федерального и регионального уровней правового регулирования в бюджетной сфере закладываются Конституцией РФ и развиваются в действующем законодательстве.

В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации субъекты Федерации вне пределов ведения самой Федерации и ее полномочий по предметам совместного с субъектами ведения обладают всей полнотой государственной власти. Кроме того, они осуществляют широкий круг полномочий и в сфере их совместного с Российской Федерацией ведения. А к предметам такого совместного ведения Конституция РФ относит, в частности, установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации [1].

Бюджетный Кодекс РФ осуществляет правовое регулирование преимущественно организационно-бюджетных отношений. Ст. ст. 8 и 9 БК РФ устанавливают основные начала компетенции органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетных правоотношений. Федеративный характер Российской Федерации предполагает наделение субъектов РФ собственной компетенцией в бюджетной сфере.

К полномочиям субъектов РФ по правовому регулированию бюджетных отношений следует отнести:

* регулирование бюджетного устройства субъекта РФ;
* установление порядка осуществления бюджетного процесса на территории субъекта;
* установление источников доходов и порядка их направления в бюджет субъекта РФ;
* определение направлений расходов средств бюджетов субъекта Федерации, разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами;
* установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
* определение источников финансирования дефицитов бюджетов на территории субъекта РФ;
* детализация объектов бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету соответствующего субъекта РФ;
* установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений [2].

В целях расширения сферы правового регулирования собственной бюджетной компетенции субъектами РФ принято институциональное законодательство, отличающееся региональной спецификой. Бюджетное законодательство субъекта Федерации является самостоятельной формой его бюджетной деятельности. Относительная автономность системы бюджетного законодательства субъекта РФ обусловлена его конституционно-правовым статусом и самостоятельностью деятельности. Элементный состав структуры бюджетного законодательства субъекта РФ определяется им самостоятельно, исходя из признания необходимости регулирования отдельных групп бюджетных отношений. Для законодательства субъектов Федерации характерен процесс активного совершенствования правового регулирования бюджетного устройства и бюджетного процесса в регионах.

Таким образом, на уровне Федерации основополагающим законодательным актом, регулирующим бюджетные отношения, является Бюджетный кодекс, а в субъектах Федерации ему соответствуют, полностью или частично, акты, носящие разные наименования. В Алтайском крае, например, подобные отношения регулирует Закон Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае», в республике Коми – Закон Республики Коми «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми», в Курской области – Закон Курской области «О бюджетном процессе в Курской области», в Воронежской области – Закон Воронежской области «О бюджетном процессе в Воронежской области» и др.

Закон Белгородской области от 25.11.2005 г. № 2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области», который был принят Белгородской областной Думой 17 ноября 2005 г., вступил в силу с 1 января 2006 г., за исключением отдельных положений, для которых ст. 89 данного документа предусмотрены иные сроки введения в действие (далее Закон).

С момента вступления в силу Закона утратил силу Закон Белгородской области от 10.05.2000 г. № 97 «О порядке и сроках внесения, рассмотрения и принятия закона Белгородской области об областном бюджете».

Принятие Закона является шагом вперед на пути развития бюджетной системы Белгородской области, адаптации ее к особенностям правовой и политической жизни региона, интеграции в общий механизм обеспечения законности бюджетной деятельности в РФ.

Предметом регулирования Закона являются отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований Белгородской области, бюджета Белгородского территориального фонда обязательного медицинского страхования, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, и правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований, утверждения и исполнения областного бюджета и бюджетов муниципальных образований, контроля за их исполнением [3].

В ст. 1 Закона определено, что понятия и термины, применяемые в законе, используются в том значении, в котором они определены в Бюджетном Кодексе Российской Федерации.

Бюджетная система Белгородской области состоит из бюджетов следующих уровней:

1) областной бюджет и бюджет Белгородского территориального фонда обязательного медицинского страхования;

2) местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов;

- бюджеты городских и сельских поселений.

Правовая форма конкретного бюджета зависит от того, какое место он занимает в структуре бюджетной системы Российской Федерации. Бюджеты второго уровня - бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов - облагаются в форму законов субъектов Российской Федерации. Соответствующая норма БК РФ находит свое подтверждение в бюджетном законодательстве Белгородской области. Ст. 6 Закона определено, что областной бюджет и бюджет Белгородского территориального фонда обязательного медицинского страхования разрабатываются и утверждаются в форме законов Белгородской области.

Законодатель определяет бюджет Белгородской области исходя из общего определения бюджета, данного в ст. 6 БК РФ, как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Согласно ст. 7 Закона областной бюджет Белгородской области - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Белгородской области.

Глава 3 Закона посвящена формированию доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Белгородской области. Доходы бюджетов субъектов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений. Источниками формирования доходной части местных бюджетов являются собственные доходы и доходы за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов. Ст. 12 определяет состав доходов областного бюджета, ст. 13 – состав доходов муниципальных образований.

Глава 4 Закона определяет порядок расходования бюджетных средств. Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Белгородской области осуществляется в соответствии с расходными обязательствами Белгородской области и муниципальных образований. В зависимости от экономического содержания расходы областного бюджета и бюджетов муниципальных образований подразделяются на текущие расходы и капитальные расходы. Отнесение расходов к указанным составляющим осуществляется в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

В составе капитальных расходов может быть сформирован Фонд развития Белгородской области, средства которого используются для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Объем денежных средств, направляемых в Фонд развития Белгородской области, устанавливается законом Белгородской области о бюджете области на очередной финансовый год.

В Законе уделено внимание межбюджетным трансфертам (гл. 5). Межбюджетные трансферты из областного бюджета местным бюджетам предоставляются в форме:

* финансовой помощи местным бюджетам, в том числе дотаций из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
* субвенций местным бюджетам из областного фонда компенсаций и иных субвенций;
* иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;
* бюджетных кредитов местным бюджетам.

Методика расчета субвенций из областного фонда компенсаций раскрывается в приложениях к закону.

Как известно, БК РФ устанавливает порядок составления и рассмотрения проекта, утверждения, исполнения и контроля за исполнением только федерального бюджета (ст. 184, гл. 22, 25, 27). Полномочиями по установлению порядка деятельности на этих стадиях бюджетного процесса других уровней бюджетной системы РФ обладают соответствующие субъекты. Порядок осуществления бюджетного процесса устанавливается главой 6 Закона. В данной главе содержится перечень участников бюджетного процесса Белгородской области и определен круг их бюджетных полномочий.

Бюджетные полномочия представительных органов напрямую связаны с нормой, устанавливающей правовую форму бюджетов. На региональном уровне полномочия представительных органов закрепляются в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, а также в законодательных актах субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Бюджетные полномочия Белгородской областной Думы определены ст. 41 Закона.

Бюджетные полномочия органов исполнительной власти реализуются на следующих этапах бюджетного процесса - составление проекта бюджета, исполнение бюджета и контроль за исполнением бюджета. Ст. 42 Закона посвящена бюджетным полномочиям правительства Белгородской области.

Глава 7 Закона посвящена составлению, рассмотрению и утверждению проектов бюджетов. Следует заметить, что рассмотрение проекта закона Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год проводится в трех чтениях, а рассмотрение проекта федерального закона о федеральном бюджете – в четырех чтениях. Однако это не противоречит нормам БК РФ. В процесс трех чтений включено рассмотрение всех вопросов, предусмотренных БК РФ.

К основным характеристикам областного бюджета, утверждаемым в первом чтении, относятся:

* доходы областного бюджета по группам, подгруппам и статьям бюджетной классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
* распределение доходов между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований;
* дефицит областного бюджета на очередной финансовый год и источники его финансирования;
* общий объем расходов областного бюджета на очередной финансовый год.

При втором чтении проекта закона рассматриваются поправки к проекту, принятому в первом чтении.

Третье чтение проекта закона Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год заключается в принятии проекта закона в целом. Внесение поправок на этапе третьего чтения не допускается.

Закон Белгородской области об областном бюджете подписывается и обнародуется губернатором.

Стадия исполнения бюджетов определена главой 8 Закона, а в 10 главе изложен порядок составления, рассмотрения, утверждения отчета об исполнении бюджетов.

В Российской Федерации осуществляется казначейское ис­полнение бюджетов, что закреплено в БК РФ (ст. 215). В настоящее время Белгородская область полностью пере­шла на казначейскую систему исполнения областного бюдже­та. Это нашло свое отражение в ст. 67 Закона. Согласно данной статье, исполнение областного бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств областного бюджета в системе балансовых счетов органа, осуществляющего функции управления финансами.

В соответствии с ч. 1 ст. 272 БК РФ отчет об исполнении бюджета представляется в соответствующий представительный орган в форме проекта закона с документами и материалами, предусмотренными БК РФ. Формулировка этого правила в виде отсылочной нормы-основы предполагает наличие в БК РФ положений, определяющих состав документов и материалов, представляемых при утверждении отчета об исполнении бюджета каждого уровня бюджетной системы РФ. Однако БК РФ закрепляет этот список только применительно к федеральному бюджетному процессу (ст. 276), умалчивая при этом о бюджетном процессе регионального и местного уровней бюджетной системы. Императивный характер ст. 272 БК РФ препятствует признанию правовой возможности определять состав этих документов и материалов любым иным субъектам бюджетного правотворчества, кроме федерального законодателя. Между тем анализ осуществления бюджетной деятельности субъектами Федерации показывает практическую необходимость законодательного закрепления перечня документов и материалов, представляемых в представительный орган государственной власти субъекта РФ. Поэтому субъекты РФ самостоятельно устанавливают перечень этих документов. Так Законом определено, что одновременно с проектом закона Белгородской области об исполнении областного бюджета в Белгородскую областную Думу представляются:

* отчет о ходе выполнения областных целевых программ;
* отчет о расходовании средств резервного фонда Белгородской области;
* отчет о предоставлении гарантий и долговых обязательств;
* сведения, определенные частью 3 статьи 3 закона Белгородской области «О реестре государственной собственности Белгородской области».

Некоторые авторы высказывают мнение о недостаточности положений БК РФ, регулирующих отношения в сфере установления и применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства на уровне субъектов РФ [4].

Ряд субъектов РФ пошли по пути самостоятельного расширения объема своей правотворческой бюджетной компетенции, регулируя отношения в сфере установления и применения ответственности за нарушение собственного бюджетного законодательства. Например, законодатель Курской области закрепил понятия незаконного расходования бюджетных средств, в Тверской области на законодательном уровне установлено определение «блокировки расходов», называемой ст. 282 БК РФ среди мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства [5].

В Законе Белгородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе» отсутствуют положения, регулирующие отношения в данной сфере.

В заключение следует сказать, что система бюджетного законодательства субъектов РФ развивается в качестве структурного уровня – подсистемы бюджетного законодательства РФ. Важнейшим условием эффективности бюджетного законодательства является достижение необходимой степени согласованности и взаимодействия его уровней. В целом же содержание положений Закона Белгородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе» соответствует нормам Бюджетного Кодекса РФ.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря
2. Бюджетный Кодекс: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – ст. 3823
3. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области: Закон Белгородской области от 25.11.2005 № 2 // Белгородские известия . – 2005. - № 108-109. – 2 декабря. - С. 3-6

4. Евсеев П. И., Ялбуганов А. А. Проблемы правого регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права, - 2005. - № 2. – С. 44-55

5. Евсеев П. И. Некоторые вопросы развития бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации // Журнал российского права, - 2005. - № 10. - С. 39- 48