

34

А 1

МОСКОВСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА  
И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

---

Юридический факультет

На правах рукописи

Н. И. ХИМИЧЕВА

**БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА ОБЛАСТНОГО  
(КРАЕВОГО) СОВЕТА ДЕПУТАТОВ  
ТРУДЯЩИХСЯ**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва — 1962 г.



МОСКОВСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА  
И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

---

Юридический факультет

На правах рукописи

Н. И. ХИМИЧЕВА

**БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА ОБЛАСТНОГО  
(КРАЕВОГО) СОВЕТА ДЕПУТАТОВ  
ТРУДЯЩИХСЯ**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель доцент, кандидат юридических  
наук Е. А. РОВИНСКИЙ.

Москва — 1962 г.



---

В Программе Коммунистической партии Советского Союза подчеркивается, что на весь период развернутого коммунистического строительства сохраняется важная роль государственного бюджета в распределении общественного продукта и национального дохода<sup>1</sup>. Бюджет используется Советским государством в создании материально-технической базы коммунизма, обеспечении благосостояния народа и решении других задач этого периода.

Каждое звено единого Государственного бюджета СССР служит выполнению определенных задач в соответствии с компетенцией Союза ССР, союзных и автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся. В результате расширения прав местных Советов за последние годы повысилась роль местных бюджетов, в том числе и бюджетов областей (краев), в финансировании хозяйственного и социально-культурного строительства; на основе роста местного хозяйства и расширения объема осуществляемых областными (краевыми) и другими местными Советами социально-культурных мероприятий, выросли доходы и расходы бюджетов. Это связано с общим подъемом народного хозяйства, благосостояния и культуры советского народа.

Для периода развернутого строительства коммунизма характерно усиление демократических основ в управлении народным хозяйством. В соответствии с этим Программа партии указывает на необходимость «и впредь повышать роль и ответственность местных органов в управлении хозяйством, осуществлять дальнейшую передачу ряда функций хозяйственного управления общесоюзными органами — республиканским, республиканскими — областным, областными — районным»<sup>2</sup>. Программа ставит задачу расширения прав местных Советов депутатов трудящихся (местного самоуправления) в таком объеме, чтобы они окончательно решали все

---

<sup>1</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. Госполитиздат, 1961, стр. 89.

<sup>2</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. Госполитиздат, 1961, стр. 87—88.



вопросы местного значения. Это определяет перспективу дальнейшего расширения бюджетных прав областных, краевых и других местных Советов, повышения роли местных бюджетов, в т. ч. бюджетов областей (краев), в хозяйственном и социально-культурном строительстве.

Большое значение в успешном решении задач коммунистического строительства имеет новое общесоюзное и республиканское бюджетное законодательство. Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик от 30 октября 1959 г. явился основой для создания стройной системы бюджетного законодательства. В 1960—1961 гг. Верховными Советами союзных республик были приняты законы о бюджетных правах союзных республик, автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся<sup>1</sup>. На основе этих законов автономные республики примут свои законы о бюджетных правах.

Бюджетное законодательство союзных республик отражает возросшую роль местных Советов депутатов трудящихся. В нем не только закреплены предоставленные в последние годы местным Советам бюджетные права, но предусмотрено и дальнейшее расширение этих прав. Это законодательство направлено на повышение роли общественности в решении бюджетных вопросов.

В связи с подготовкой и принятием нового бюджетного законодательства со стороны советских юристов и финансистов усилилось внимание к разработке проблем советского бюджетного права.

Актуальное значение в современных условиях имеет исследование бюджетных прав местных Советов, в особенности каждого из конкретных их звеньев, различающихся своей

<sup>1</sup> См., например, «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 48, ст. 674; «Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР», 1960, № 40; «Правда Украины» от 2 июля 1961 г.; «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР», 1960, № 1, ст. 4; «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР», 1961, № 36; «Туркменская Искра» от 4/II-1961 г.; «Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР», 1961, № 19, ст. 184.

компетенцией по бюджету ввиду различного положения в системе местных органов государственной власти<sup>1</sup>.

Серьезного внимания заслуживает специальное исследование бюджетных прав областных (краевых) Советов, учитывая их место в системе местных Советов депутатов трудящихся. Как высшее звено в системе местных Советов и орган государственной власти в пределах наиболее крупной административно-территориальной единицы, областной (краевой) Совет имеет более широкую компетенцию в сравнении с другими звеньями местных Советов. Высшие органы государственной власти и управления союзных республик, имеющих областное (краевое) деление<sup>2</sup>, опираются непосредственно на областные (краевые) органы.

В настоящей диссертации на основе анализа нормативного материала, в особенности нового законодательства о бюджетных правах союзных республик, автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся, а также практики бюджетной деятельности раскрывается содержание бюджетных прав областного (краевого) Совета, обобщается новое бюджетное законодательство союзных республик, выявляется специфика законодательства отдельных республик по этим вопросам, рассматривается практика работы областных (краевых) органов государственной власти и государственного управления в решении вопросов бюджета. Особое внимание обращается на задачи дальнейшего повышения роли в бюджетной деятельности областных (краевых) Советов, их сессий, постоянных бюджетных комиссий и депутатов.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения. Глава I — «Компетенция областного (краевого) Совета депутатов трудящихся по бюджету»; глава II — «Правовое регулирование доходов и расходов бюджетов областей (краев)»; глава III — «Порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета области (края)».

<sup>1</sup> Рассмотрению бюджетных прав местных Советов депутатов трудящихся посвящена монография М. И. Пискотина. (См. М. И. Пискотин. «Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся». Госюриздат, 1961). Однако в ней бюджетные права местных органов государственной власти освещаются в целом, без специального выделения конкретных звеньев местных Советов.

<sup>2</sup> В настоящее время из 15 союзных республик 8 имеют областное, краевое деление. В пределах Союза ССР имеется 7 краев, 107 административных областей.



Общесоюзное и республиканское бюджетное законодательство предусматривает в соответствии с Конституцией СССР, что каждая область (край) имеет местный бюджет, утверждаемый областным (краевым) Советом депутатов трудящихся. В новом бюджетном законодательстве союзных республик подчеркивается роль бюджетов областей (краев) как материально-финансовой базы деятельности областных (краевых) Советов. В нем дается определение места и задач бюджетов областей (краев) в советской бюджетной системе. В соответствии с законодательством союзных республик о бюджетных правах местных Советов, бюджет области (края) является составной частью государственного бюджета союзной республики и обеспечивает необходимыми денежными средствами финансирование хозяйственного и культурного строительства, осуществляемого областным (краевым) Советом депутатов трудящихся и его исполнительным комитетом<sup>1</sup>.

В бюджетах областей (краев) проявляются все преимущества и характерные черты бюджета социалистического государства. Вместе с тем эти бюджеты имеют особенности, обусловленные их местным характером.

Бюджет области (края) тесно связан с местным хозяйством. Из него отпускаются средства на финансирование предприятий и учреждений, непосредственно обслуживающих местное население. В настоящее время возрастает роль бюджетов областей (краев) как одного из источников бесплатного обеспечения потребностей населения, удовлетворению которых через общественные фонды Программа партии придает особое значение<sup>2</sup>.

По отдельным направлениям бюджет области (края) связан и с неподведомственным областному (краевому) Совету хозяйством. Укрепление этой связи играет существенную роль в развитии всего народного хозяйства, размещенного на территории области (края), в особенности в условиях управления промышленностью и строительством по территориальному принципу. Серьезное значение поэтому имеет установле-

<sup>1</sup> Ст. 58 Закона о бюджетных правах РСФСР, ст. 37 Закона о бюджетных правах Киргизской ССР. В законах других республик имеется общая, относящаяся ко всем местным бюджетам, норма.

<sup>2</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. Госполитиздат, 1961, стр. 91.

ние таких правовых форм взаимоотношений между органами государственной власти и управления союзной республики, с одной стороны, и областными (краевыми) Советами, с другой, которые способствовали бы усилению и наиболее глубокому использованию этой экономической связи.

В последние годы многие областные Советы, обсуждая местный бюджет, предварительно рассматривают планы развития не только местного, но и всего народного хозяйства области. Такая практика имеется в Саратовской, Архангельской, Вологодской, Свердловской, Калужской и др. областях. Она свидетельствует об укреплении связей областных Советов с неподведомственным хозяйством, о повышении их роли на местах. Этот опыт целесообразно использовать и другим областным, краевым Советам.

В связи с выполнением областными (краевыми) органами государственной власти и управления ряда задач по Государственному бюджету СССР и бюджету союзной республики, в Положении об областном (краевом) Совете депутатов трудящихся РСФСР целесообразно было бы закрепить право контроля областного (краевого) Совета за выполнением обязательств перед бюджетом и использованием бюджетных ассигнований в отношении предприятий и учреждений, расположенных на территории области (края).

В бюджете области (края) объединяются несколько видов местных бюджетов в соответствии с административно-территориальным делением области (края) и системой местных Советов, действующих на ее территории. Единство бюджета обеспечивает наиболее целесообразное распределение бюджетных ресурсов, способствующее равномерному развитию местного хозяйства, культуры в области (крае) и удовлетворению потребностей местного населения.

Нормы советского бюджетного права закрепляют и регулируют систему бюджетов областей (краев); состав их доходов и расходов, порядок разграничения доходов и расходов между составными частями бюджета области (края); полномочия областных (краевых) Советов по получению, рас-



пределению и использованию части государственных бюджетных доходов; порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов областей (краев) и отчетов об их исполнении, порядок исполнения бюджетов<sup>1</sup>. Эти нормы содержатся в актах государственных органов власти и управления Союза ССР, союзных республик и областных (краевых) органов, что обусловлено принципом демократического централизма в организации советской бюджетной системы. В настоящее время значительно расширилась сфера регулирования норм бюджетного права, устанавливаемых государственными органами союзных республик и местными Советами. Определение бюджетных прав местных Советов Законом о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик полностью отнесено к компетенции Верховных Советов союзных республик. В свою очередь законодательство союзных республик предоставило широкие бюджетные права областным (краевым) Советам.

В диссертации рассматривается вопрос о понятии бюджетных прав местных Советов депутатов трудящихся. Бюджетные права областного (краевого) Совета определяются как полномочия по получению, распределению и использованию бюджетных доходов областным (краевым) Советом в связи с осуществлением его компетенции, реализуемые в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Эти полномочия осуществляются как областными (краевыми) Советами, так и областными (краевыми) исполнительно-распорядительными органами.

На основе нового бюджетного законодательства в диссертации раскрывается объем бюджетных полномочий областного (краевого) Совета. Расширение их в настоящее время характеризуется, в частности, закреплением права использовать доходы, дополнительно полученные при исполнении бюджетов областей (краев), на финансирование народного хозяйства и социально-культурные мероприятия, включая капиталовложения. В распоряжении исполкомов областных (краевых) Советов остаются также суммы превышения доходов над расходами по бюджету области (края), образующиеся

<sup>1</sup> В правовом регулировании бюджетов краев и бюджетов областей в основном нет различий. Имеющиеся особенности обусловлены лишь тем, что в большинство краев входят автономные области, а в состав Целинного края Казахской ССР — административные области.

на конец года в результате перевыполнения доходов или экономии по расходам, за исключением неиспользованных средств по ассигнованиям на централизованные капиталовложения. Закрепление этих прав способствует развитию местной инициативы, повышению заинтересованности областных (краевых) Советов в хорошей организации исполнения бюджета, в проведении режима экономии, расширяет их возможности в деле улучшения социально-культурного и бытового обслуживания населения.

Серьезное значение имеет отмена лимитирования в государственном бюджете союзной республики ассигнований по бюджетам областей (краев) на отдельные мероприятия. Это усиливает ответственность областных (краевых) Советов за правильное и целесообразное использование бюджетных средств, дает возможность лучше учитывать особенности хозяйства данной области (края).

Повышению инициативы областных (краевых) Советов в выявлении резервов способствует законодательное закрепление за ними права увеличивать общую сумму доходов и расходов бюджета области (края), установленную законом о государственном бюджете союзной республики.

Важное значение в обеспечении устойчивости бюджетов областей (краев), в гарантировании их бюджетных прав имеет право на возмещение средств из республиканского бюджета в случае издания законов или постановлений правительства республики, в соответствии с которыми увеличиваются расходы или уменьшаются доходы бюджетов областей (краев).

Повышает роль областных (краевых) Советов, расширяет сферу их нормотворческой деятельности право разграничивать доходы и расходы бюджетов областей (краев) между составными частями этих бюджетов.

Законодательством отдельных союзных республик (РСФСР, УССР и БССР) установлено право иметь в областном (краевом) бюджете фонд непредвиденных расходов исполкомов областных (краевых) Советов для покрытия неотложных расходов по народному хозяйству, социально-культурным и другим мероприятиям, которые не могли быть предусмотрены при утверждении бюджета. Образование таких фондов предусмотрено только в верхнем звене местных бюджетов. Предоставление этого права повышает роль областных (краевых) Советов, как высшего звена местных ор-



ганов государственной власти, дает возможность исполкомам областных (краевых) Советов оперативно решать вопросы финансирования мероприятий, которые не могли быть предусмотрены в период составления и утверждения бюджета.

Установленное в новом бюджетном законодательстве разграничение компетенции между областными (краевыми) органами государственной власти и управления обеспечивает четкость в их работе, полномочие Советов в вопросах бюджета, активную роль их бюджетных комиссий и депутатов.

Наиболее ответственные вопросы местного бюджета составляют исключительную компетенцию областных (краевых) Советов. К ней относится, в частности, утверждение бюджета области (края). Следует отметить, что в Конституции СССР и конституциях союзных республик говорится о праве местных Советов не «утверждать», а «устанавливать» местные бюджеты. (Ст. 97 Конституции СССР, ст. 79 Конституции РСФСР, соответствующие статьи конституций других союзных республик). Применение того или иного термина в данном случае имеет принципиальное значение. При использовании их в законодательстве или актах местных Советов по вопросам бюджета придается различная юридическая сила устанавливаемым нормам. «Утверждение» в отличие от «установления» подчеркивает окончательность решения. Целесообразно уточнить упомянутые конституционные нормы, закрепив в них право местных Советов утверждать местный бюджет, т. к. это право характеризует самостоятельность, полномочие местных Советов.

Наряду с исключительной компетенцией у областного (краевого) Совета имеются полномочия, однотипные с полномочиями областных (краевых) органов государственного управления. Вместе с тем, эти полномочия отличаются от последних своим характером, как осуществляемые органами государственной власти.

Важное значение имеет деятельность постоянной бюджетной комиссии областного (краевого) Совета. Бюджетные комиссии принимают все более широкое и активное участие не только в рассмотрении бюджета, но и в его составлении и исполнении. В Программе партии ставится задача дальнейшего повышения роли постоянных комиссий местных Советов, говорится о необходимости передавать постепенно на их решение все большее число вопросов, находящихся в компетенции управлений и отделов исполнительных орга-

нов<sup>1</sup>. Эти указания Программы прямо относятся и к бюджетным комиссиям областных (краевых) Советов.

К компетенции исполкомов областных (краевых) Советов, их отделов и управлений отнесены функции по составлению и исполнению бюджета области (края). Особая роль принадлежит областному (краевому) финансовому отделу. Важнейшей его функцией является контроль за соблюдением предприятиями, организациями и учреждениями финансовой дисциплины при использовании бюджетных средств, за выполнением финансовых обязательств перед государством.

На современном этапе роль финансовых органов повышается в связи с усилением значения контроля за правильным использованием материальных и денежных ресурсов. Программа партии подчеркивает необходимость бережливого и рационального использования каждого рубля, принадлежащего народу, что является одним из могучих источников ускорения движения советского общества к коммунизму.

Большое значение в современных условиях имеет привлечение общественности к работе финансовых органов, к осуществлению финансового контроля. В последнее время создаются инспекции по финансовому контролю, действующие на общественных началах при местных финансовых органах или исполкомах местных Советов. В Куйбышевской области, например, в 1961 году и в начале 1962 года такие инспекции образованы при исполкомах районных и городских Советов депутатов трудящихся. В феврале 1962 г. в них входило более 350 человек. Подобный опыт заслуживает широкого распространения.

## II.

Виды доходов и расходов бюджетов областей (краев) определяются законодательством союзной республики в соответствии с ее правом разграничения доходов и расходов государственного бюджета союзной республики между его звеньями. Право разграничения доходов и расходов рассматривается в диссертации как компетенция по определению видов доходов и расходов, включаемых в те или иные звенья бюджетной системы, разграничению общей суммы доходов и расходов соответствующего бюджета между его звеньями.

<sup>1</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. Госполитиздат, 1961, стр. 103—104.



определению размеров (процентов) поступлений от тех или иных видов доходов в эти звенья.

Новое бюджетное законодательство союзных республик направлено на обеспечение прочной доходной базы бюджетов областей (краев). В ряде случаев права областных (краевых) Советов на получение бюджетных доходов расширены.

Доходы бюджетов областей (краев) в зависимости от порядка их включения в бюджет делятся на постоянно закрепленные и ежегодно распределяемые, или регулирующие. Порядок включения доходов в бюджет непосредственно связан с определением пределов полномочий участников бюджетных правоотношений. В диссертации рассматриваются особенности порядка включения в бюджеты областей (краев) закрепленных и регулирующих доходов.

При анализе нового бюджетного законодательства союзных республик выделяются два вида закрепленных доходов бюджетов областей (краев):

а) закрепленные доходы местных бюджетов, объединенных в бюджете области (края), или доходы, непосредственно зачисляемые в местные бюджеты;

б) закрепленные доходы бюджета области, края в целом (не закрепляемые законодательством за каждым из видов местных бюджетов).

Такие два вида закрепленных доходов бюджетов областей (краев) имеются, в частности, по законодательству РСФСР. Для них характерны общие черты, позволяющие объединить их в одну группу, но имеются и отличия в порядке включения в местные бюджеты.

К группе закрепленных доходов местных бюджетов законодательство союзных республик относит не только местные, но и отдельные общегосударственные налоги и доходы. Повсеместно к ним относятся отчисления от прибыли и другие поступления от предприятий и хозяйственных организаций, подведомственных местным Советам, местные налоги и сборы, государственная пошлина. Законы Украинской, Туркменской, Белорусской и некоторых других союзных республик закрепляют за местными бюджетами также подоходный налог с предприятий кооперации и общественных организаций местного значения.

Закон о бюджетных правах РСФСР закрепил за бюджетами областей (краев) в целом, кроме непосредственно включаемых в местные бюджеты доходов, подоходный налог с

предприятий кооперации и общественных организаций, лесной доход и сельскохозяйственный налог.

Стали по существу закрепленными доходами бюджетов областей (краев) РСФСР ежегодно утверждаемые в них отчисления в размере 25 процентов от сумм поступлений по денежно-вещевым лотереям и государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу. Целесообразно было бы законодательно оформить такую практику.

В качестве регулирующих доходов республиканское законодательство предусматривает передачу в бюджеты областей (краев) отчислений от налога с оборота, подоходного налога с колхозов, подоходного налога с населения и др.

Анализ законов о государственных бюджетах союзных республик позволяет сделать вывод об уменьшении числа доходов, отчисления от которых в бюджеты областей (краев) утверждаются в дифференцированных размерах. В РСФСР, например, на 1956 год было утверждено таким образом отчислений от восьми видов налогов и доходов, на 1961 год — только от трех. Размеры отчислений от ряда регулирующих доходов в, том числе от упомянутых выше поступлений по денежно-вещевым лотереям и государственному займу, стали как бы постоянно закрепленными для бюджетов областей (краев). Подобная практика заслуживает положительной оценки.

Анализируя бюджетное законодательство, можно сделать вывод об имеющейся в нем тенденции к расширению закрепленных доходов бюджетов областей (краев), в чем находит отражение тенденция к расширению прав областных (краевых) Советов, повышению их самостоятельности.

Вместе с тем вопрос о закрепленных доходах бюджетов областей (краев), в особенности, доходах, непосредственно включаемых в местные бюджеты, не теряет актуальности. Удельный вес их в бюджетах областей (краев), как правило, значительно уступает отчислениям от государственных налогов и доходов. Следует учесть также, что отдельные из закрепленных доходов местных бюджетов в настоящее время теряют свое значение. Это касается местных налогов и сборов. Усиление удельного веса закрепленных доходов в бюджетах областей (краев) и других местных бюджетах способствовало бы повышению роли местных Советов в планировании и использовании бюджетных ресурсов.

В связи с осуществлением мероприятий по отмене налогов с населения возникает проблема укрепления доходной базы



бюджетов областей и краев, поскольку налоги с населения в них, по сравнению с союзным и республиканскими бюджетами, занимают довольно значительный удельный вес. Так, в 1960 г. в доходах бюджета Алтайского края они составляли 19 процентов, Вологодской области — 20 проц., Курской — 22,4 проц., Ростовской — 12,6 проц.

Серьезного внимания заслуживает вопрос о включении в бюджеты областей (краев) части отчислений от прибыли предприятий, подведомственных совнархозам, республиканским министерствам и ведомствам. Это связано не только с проблемой укрепления доходной базы местных бюджетов, но и с необходимостью последовательного проведения в бюджетном праве принципа материальной заинтересованности местных органов государственной власти и управления в выполнении общегосударственных планов поступления доходов, укрепления связей местных Советов с неподведомственным им хозяйством.

Положительно решен данный вопрос в Законе о бюджетных правах Азербайджанской ССР, предусматривающем передачу в доходах местных бюджетов части отчислений от прибылей предприятий и организаций, подведомственных Совету народного хозяйства, министерствам и ведомствам Азербайджанской ССР в размере, устанавливаемом в государственном бюджете республики.

Сделаны шаги к осуществлению этого мероприятия в РСФСР и УССР. Законом о государственном бюджете РСФСР на 1962 год установлены отчисления в размере 10 процентов в бюджеты Башкирской АССР и Калининской области от суммы платежей в республиканский бюджет РСФСР предприятий, подведомственных соответствующим совнархозам. В свою очередь, в Калининской области и Башкирской АССР часть суммы этих платежей передана в бюджеты городов и районов. В бюджеты четырех областей Украинской ССР на 1962 год также предусмотрено передать часть отчислений от прибыли предприятий совнархозов.

Положительное решение этого вопроса повышает роль и ответственность областных (краевых) Советов за развитие хозяйства, расположенного на территории области (края), дает им правовое основание активно заниматься вопросами работы неподведомственных предприятий, создает прямую материальную заинтересованность в результатах их работы.

\* \* \*

Состав расходов бюджетов областей (краев) определяется в законодательстве союзных республик, исходя из компетенции областных (краевых) Советов и подведомственности им предприятий и учреждений, как основных критериев в советском бюджетном праве. В отдельных случаях при разграничении расходов между звеньями бюджетной системы учитывается также значение тех или иных мероприятий, характер и значение деятельности учреждений, организаций, возможность и целесообразность включения расходов на их финансирование в данный вид бюджета.

Соответственно этому в бюджеты областей (краев) включаются расходы: а) на финансирование предприятий и хозяйственных организаций, подведомственных местным Советам; б) на финансирование социально-культурных мероприятий, осуществляемых учреждениями и организациями, подведомственными местным Советам; в) на содержание органов государственной власти и управления области (края); г) на другие мероприятия, финансируемые в соответствии с законодательством республики из бюджета области, края (ст. 62 Закона о бюджетных правах РСФСР). Расходы включаются в бюджеты в соответствии с определенными правовыми основаниями.

Наибольший удельный вес в расходах бюджетов областей и краев (свыше 60 процентов) занимают ассигнования на финансирование социально-культурных мероприятий, представляющих значительную часть расходов государственных бюджетов союзных республик на эти цели. Значительны также расходы и на народное хозяйство.

Дальнейшее расширение прав местных Советов, повышение их роли в хозяйственно-культурном строительстве на местах, повлечет рост расходов на развитие местного хозяйства и социально-культурные мероприятия из бюджетов областей (краев). Вместе с тем возникает необходимость в решении ряда вопросов об изменении подведомственности некоторых предприятий и учреждений, наиболее тесно связанных с непосредственным обслуживанием населения, и передаче их в ведение местных Советов.

В бюджетах областей (краев) расходы на содержание государственного аппарата по своему удельному весу невелики. Все более широкое привлечение народных масс к государственному управлению будет способствовать снижению этих расходов. «Необходимо вести дело к тому, — указано в Программе партии, — чтобы государственный платный аппарат



сокращался, чтобы навыками управления овладевали все более широкие массы...»<sup>1</sup>.

\* \* \*

В соответствии с законодательством о бюджетных правах местных Советов разграничение доходов и расходов между областным бюджетом и бюджетами национальных округов, районов и городов областного подчинения, а доходов и расходов бюджета края — между краевым бюджетом и бюджетами областей, национальных округов, районов и городов краевого подчинения является правом соответственно областных и краевых Советов, которые решают эти вопросы по представлению исполкомов<sup>2</sup>.

В компетенцию областных (краевых) Советов входит решение широкого круга вопросов по включению доходов и расходов в составные звенья бюджета области (края), распределению между ними общей суммы его доходов и расходов. Компетенция областных (краевых) Советов значительно расширяется в этом направлении в связи с закреплением за бюджетами областей (краев) в целом некоторых общегосударственных налогов и доходов.

Вместе с тем, часть вопросов разграничения доходов и расходов внутри бюджета области (края) решается и законодательством союзной республики (основные вопросы о закреплении определенных доходов за местными бюджетами, определение основных направлений их расходов и др.).

Доходы бюджетов районов, городов и других административно-территориальных единиц, объединенных в бюджете области (края), также делятся на закрепленные и регулирующие. Эти доходы имеют ряд существенных особенностей в порядке включения в бюджет. В диссертации анализу этих особенностей уделяется поэтому необходимое внимание.

В диссертации рассматривается также состав доходов упомянутых бюджетов. Изученные материалы свидетельствуют, что удельный вес закрепленных доходов в нижестоящих звеньях бюджета области (края) является относительно невысоким. В целях усиления самостоятельности местных

<sup>1</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. Госполитиздат, 1961. стр. 105.

<sup>2</sup> Законы о бюджетных правах РСФСР (ст. 65) и Украинской ССР (ст. 40) относят это право к компетенции исполкомов областных (краевых) Советов. Целесообразнее было бы закрепление его за соответствующим Советом депутатов трудящихся.

Советов целесообразно было бы расширить круг закрепленных доходов. Более всего в усилении закрепленных доходов нуждаются именно нижестоящие звенья бюджета области (края).

В ряде случаев необходимость повышения заинтересованности местных Советов в работе предприятий и оперативности в руководстве организациями и учреждениями требует передачи некоторых из них из областного (краевого) подчинения в ведение районных и городских Советов. Это будет способствовать укреплению районного звена, чему в настоящее время придается особое значение.

### III.

Бюджет области (края) ежегодно проходит в определенной последовательности несколько стадий — составление, рассмотрение, утверждение и исполнение, заключающееся утверждением отчета о его исполнении<sup>1</sup>.

В диссертации дается общая характеристика бюджетного процесса применительно к бюджету области (края) и рассматривается каждая из перечисленных стадий, а также выявляются особенности соотношения материальных и процессуальных бюджетно-правовых норм в сравнении с некоторыми другими отраслями права. Бюджетный процесс характеризуется как форма реализации материальных бюджетных прав.

Принципы бюджетного процесса, характер взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих государственных органов имеет существенное значение для реализации прав местных Советов на получение, распределение и использование бюджетных доходов. Предоставление областным (краевым) Советам широких материальных бюджетных прав соответствует подлинно демократическому порядку формирования и исполнения бюджета области (края).

В новом бюджетном законодательстве союзных республик нашел последовательное отражение и дальнейшее развитие принцип демократического централизма в бюджетном

<sup>1</sup> Нельзя согласиться с некоторыми высказываемыми в литературе взглядами, опраничивающими понятие бюджетного процесса только стадиями составления, рассмотрения и утверждения бюджета. См., А. С. Ангелов. Финансово право на Народна Република България. — Държавно издателство «Наука и изкуство», София, 1960, стр. 184; М. А. Пурвич. Советское финансовое право. М., 1954; стр. 152.



процессе, обеспечивающий соблюдение прав местных Советов и единство бюджетной системы и финансовой политики Советского государства.

Подлинный демократизм характерен для всех стадий советского бюджетного процесса.

Важное значение для обеспечения интересов всех местных Советов имеет законодательное закрепление права участия представителей соответствующих исполкомов при предварительном рассмотрении проекта бюджета области (края) в Министерстве финансов республики, а бюджетов районов, городов и т. д. в областном (краевом) финансовом отделе.

Рассмотрение проекта бюджета области (края), до его утверждения, в бюджетной комиссии областного (краевого) Совета обеспечивает возможность представителям народа с широким привлечением актива рассмотреть проект бюджета глубоко и всесторонне, с изучением необходимых материалов, расчетов и т. п. Законодательство специально предусматривает, что комиссия заслушивает доклады отделов и управлений областного (краевого) Совета по их финансовым планам и сметам, доклады отдельных исполкомов районных, городских, окружных и областных (в краях) Советов по доходам и расходам соответствующих местных бюджетов, рассматривает внесенные ими предложения, касающиеся изменения доходов и расходов бюджета области (края). На сессиях Советов бюджетные комиссии вносят предложения об изменениях в проект бюджета, об использовании выявленных резервов и т. д. В диссертации обобщается практика работы бюджетных комиссий.

Депутаты имеют право неограниченной бюджетной инициативы и могут внести любое предложение по доходам и расходам бюджета. Использование депутатами этого права анализируется на примерах практики рассмотрения бюджетов на сессиях областных (краевых) Советов.

В диссертации подвергается анализу практика утверждения бюджетов областными (краевыми) Советами.

Задачам повышения роли народного представительства соответствуют нормы законодательства, в которых прямо предусмотрено, что областной (краевой) Совет рассматривает и утверждает бюджет по докладу исполкома и заключению бюджетной комиссии, рассматривает внесенные депутатами предложения по бюджету (ст. 71 Закона о бюджетных правах РСФСР).

Важное значение имеет упорядочение в новом бюджетном законодательстве круга показателей по бюджетам областей (краев), определяемых при их утверждении областными (краевыми) Советами. Значение этого вопроса состоит в установлении исключительной компетенции областного (краевого) Совета, соотношения его бюджетных прав с правами исполкома и нижестоящих Советов депутатов трудящихся.

Новое бюджетное законодательство направлено на дальнейшее развитие принципа гласности в бюджетном процессе. В нем специально предусматривается, что решения областных (краевых) Советов об утверждении бюджета, а также отчета о его исполнении публикуются для всеобщего сведения.

Новое законодательство обеспечивает большую самостоятельность областных (краевых) органов в исполнении местного бюджета.

Деятельность исполкома областного (краевого) Совета, его отделов и управлений контролируется представительными органами. Постоянные бюджетные комиссии областных (краевых) Советов пользуются широкими правами. Комиссии контролируют финансово-хозяйственную деятельность предприятий местного подчинения, ход исполнения бюджета по районам, городам и т. д., исполнение обязательств перед бюджетом неподведомственными областным (краевым) Советам предприятиями и т. д. Права комиссий по отношению к этим предприятиям, учреждениям и организациям целесообразно четко закрепить в Положениях о постоянных комиссиях местных Советов депутатов трудящихся. Для бюджетной комиссии областного (краевого) Совета важно укрепление связей с бюджетными комиссиями нижестоящих Советов депутатов трудящихся.

Существенное значение имеет содержание решений областных (краевых) Советов об утверждении отчета об исполнении бюджета. Думается, что правильной является практика областных (краевых) Советов, принимающих развернутые решения по этому вопросу. Такие решения с указанием конкретных недостатков в работе государственных органов, предприятий, учреждений повышают действенность решений, ответственность органов государственного управления перед Советами. Если учесть, что решения должны быть опубликованы, то значение их еще более повышается.



\* \* \*

Предоставление областным (краевым) Советам широких бюджетных прав обусловлено принципами социалистической демократии.

Задачи коммунистического строительства по созданию материально-технической базы коммунизма, подъему материального благосостояния народа, по совершенствованию социалистической демократии определяют дальнейшее расширение бюджетных прав областных (краевых) Советов, повышение роли представительных органов в бюджетной деятельности. В диссертации в связи с этим высказаны некоторые предложения. В частности, повышению роли сессий областного (краевого) Совета, бюджетной комиссии, активности депутатов способствовало бы проведение более длительных заседаний сессии областного (краевого) Совета при обсуждении бюджета и народнохозяйственного плана; рассмотрение на сессиях вопросов исполнения бюджета в течение бюджетного года; привлечение бюджетной комиссии к рассмотрению вопросов об использовании дополнительно выявленных при исполнении бюджета средств; организация встреч депутатов с избирателями по вопросам бюджета и народнохозяйственного плана до их утверждения на сессии Совета и др.

\* \* \*

Основное содержание диссертации опубликовано в следующих статьях:

1. О бюджетных правах областного Совета депутатов трудящихся. Ученые записки. Выпуск IX. Саратовский юридический институт имени Д. И. Курского. Изд-во Саратовского университета, 1960, стр. 56—75.

2. О расширении бюджетных прав областного Совета депутатов трудящихся. Известия высших учебных заведений. Правоведение, 1961, № 1, стр. 28—37.

Находится в печати статья «Вопросы доходов бюджетов областей (краев) в новом бюджетном законодательстве союзных республик» — 2,5 печ. л. — «Ученые записки» ВЮЗИ.

Л. 70614 от 9/V-62 г. Объем 1¼ п. л. Тир. 150. Зак. 3812.

Типография «На боевом посту». Павловская, 8.