

В учебнике изложены теоретические основы бюджетного права России, анализируется бюджетная система и бюджетное устройство России, раскрываются особенности бюджетных правоотношений, правового регулирования государственных и муниципальных доходов и расходов, государственного муниципального кредита, рассматривается правовой режим государственных и муниципальных денежных фондов, а также вопросы бюджетного контроля, полномочий участников бюджетного процесса, ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Учебник написан с учетом последних изменений бюджетного законодательства. Особое внимание уделено вопросам правового режима резервных фондов субъектов РФ, Фонда национального благосостояния, аудита бюджета.

Издание предназначено для студентов юридических и экономических факультетов, аспирантов и преподавателей вузов, научных и практических работников, а также всех, кто интересуется проблемами бюджетного права.

Предисловие	2
Глава 1. Понятие бюджетного права	3
1.1. Бюджет как объект правового регулирования	3
1.2. Понятие, предмет, метод бюджетного права	4
1.3. Источники бюджетного права	6
1.4. Бюджетное законодательство РФ	9
1.5. Наука бюджетного права	11
Глава 2. Бюджетная система Российской Федерации	13
2.1. Бюджетное устройство и бюджетная система: понятие и содержание	13
2.2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации	15
2.3. Бюджетная классификация Российской Федерации	18
Глава 3. Бюджетные правоотношения	22
3.1. Понятие и сущность бюджетных правоотношений	22
3.2. Межбюджетные отношения: особенности и правовая характеристика	29
Глава 4 . Правовое регулирование доходов бюджетов	33
4.1. Понятие и виды доходов бюджетов	33
4.2. Доходы федерального бюджета	37
Виды налоговых доходов, полностью зачисляемые в федеральный бюджет	37
Налоговые доходы, частично зачисляемые в федеральный бюджет	38
Неналоговые доходы, полностью зачисляемые в федеральный бюджет	39
Суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства РФ	40
4.3. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации	41
4.4. Доходы местных бюджетов	44
Глава 5. Правовое регулирование расходов бюджетов	50
Глава 6. Правовой режим государственных и муниципальных денежных фондов	56
6.1. Понятие, виды и значение государственных и муниципальных денежных фондов	56
6.2. Правовой режим бюджетных фондов	58
6.3. Правовое регулирование государственных внебюджетных фондов	63
Глава 7. Государственный и муниципальный долг	67
7.1. Понятие и значение государственного и муниципального долга	67
7.2. Формы (виды) государственного и муниципального долга	70
7.3. Основания прекращения долговых обязательств Российской Федерации, ее субъекта и муниципального образования, их списание с государственного долга Российской Федерации и ее субъекта, муниципального долга	77
7.4. Ответственность по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	79
Глава 8. Бюджетный процесс	80
8.1. Понятие и стадии бюджетного процесса	80
8.2. Полномочия участников бюджетного процесса	84
8.3. Составление проектов бюджетов	101

8.4. Рассмотрение и утверждение проектов бюджетов	104
8.5. Исполнение бюджетов.....	109
8.6. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.....	117
Глава 9. Бюджетный контроль.....	120
9.1. Понятие и содержание бюджетного контроля	120
9.2. Органы бюджетного контроля.....	122
9.3. Формы и методы бюджетного контроля	128
9.4. Аудит бюджета	130
Глава 10. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства	132
10.1. Общая характеристика ответственности за нарушение бюджетного законодательства	132
10.2. Бюджетное правонарушение.....	133
10.3. Меры принуждения, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства	134
Программа дисциплины "Бюджетное право"	139
Тема 1. Понятие бюджетного права	139
Тема 2. Бюджетная система Российской Федерации	139
Тема 3. Бюджетные правоотношения	140
Тема 4. Правовое регулирование доходов бюджетов	140
Тема 5. Правовое регулирование расходов бюджетов	140
Тема 6. Правовой режим государственных и муниципальных денежных фондов	141
Тема 7. Государственный и муниципальный долг.....	141
Тема 8. Бюджетный процесс.....	141
Тема 9. Бюджетный контроль	142
Тема 10. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства	142
Литература	142

Предисловие

Бюджетное право является одним из сложнейших институтов финансового права.

Вопросы правового регулирования бюджетных отношений в современных условиях приобретают все большую актуальность. Изучение норм бюджетного права, понимание механизма их действия, вопросов бюджетных полномочий, бюджетного контроля, ответственности за нарушение бюджетного законодательства и других стало острой необходимостью для современных юристов, сотрудников представительных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, а также предпринимателей и граждан. Интерес к теории и практике бюджетного регулирования и бюджетного процесса, правового регулирования государственного и муниципального долга, правового регулирования доходов и расходов бюджетной системы, правового режима целевых бюджетных фондов несомненен, поскольку бюджет (во всех его проявлениях) является публично-правовой категорией и служит для выражения исключительно общегосударственных интересов.

Данный учебник характеризуется рядом положительных моментов, выгодно отличающих его от других пособий в области бюджетного права и позволяющих считать одним из наиболее качественных учебных изданий, предназначенных для изучения права в юридических и экономических вузах страны. В учебнике нашло отражение концептуальное видение современных проблем бюджетного права и экономики в их соотношении и дальнейшем развитии. При этом авторы учитывали изменения, которые произошли в конституционных основах государства, а также в экономической концепции Российского государства и в правовой науке.

Особое внимание авторы учебника уделяют вопросам, касающимся последних изменений Бюджетного кодекса РФ. Это обстоятельство несомненно придает ценность данному изданию как учебному материалу, предназначенному для изучения финансово-правовых дисциплин, предусмотренных учебными программами юридических и экономических вузов.

Достоинством учебника является также то, что его нельзя назвать узкопрофильным изданием. Содержание материала, его объем, форма и метод изложения позволяют пользоваться этим учебником не только студентам юридических и экономических вузов, но и широкому кругу практических работников в области экономики и права.

Авторы выражают благодарность преподавателям кафедры финансового права Государственного университета - Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ), лично заведующему кафедрой, доктору юридических наук А.Н. Козырину и профессору кафедры, доктору юридических наук А.А. Ялбулганову.

Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор И.И. Кучеров

Глава 1. Понятие бюджетного права

1.1. Бюджет как объект правового регулирования

Государству, независимо от формы правления, формы государственного устройства и политического режима, на любом этапе исторического развития необходимы финансовые ресурсы для решения задач, которые связаны с функциями государства. Как известно, в функциях государства сосредоточены усилия государства на решающих, жизненно важных направлениях его внутренней и внешней деятельности. Не стоит забывать, что вся функциональная деятельность государства направлена на достижение генеральной цели: блага человека, его нравственного, материального и физического благополучия, максимальной правовой и социальной защищенности личности*(1). Г.Б. Поляк справедливо отмечает, что "бюджет, денежное обращение - это зеркало государства, барометр его экономического и социального состояния и политического положения. И, как бы ни доказывали сторонники первенства духовности и нравственности общества по сравнению с экономикой в целом и финансами в частности, многотысячелетняя история государства на нашей планете свидетельствует об обратном. С разрушением экономики, крахом финансов, отсутствием средств в бюджетной системе падает культура, духовность, нравственность в обществе"*(2).

О.Н. Горбунова указывает, что "некоторые люди ошибочно представляют бюджет как некое денежное хранилище. На самом деле бюджет можно представить как форму оперативного направления денежных средств на определенные цели. Причем форма, которой придали режим закона"*(3). "Под бюджетом понимается план ведения государственного хозяйства на данный период времени"*(4), - писал И.Х. Озеров.

В Бюджетном кодексе РФ под бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6).

В теории финансового права бюджет рассматривается в трех аспектах. В материальном аспекте государственный, как и местный бюджет, представляет собой централизованный в масштабах определенного государственного или муниципального образования денежный фонд, который находится в распоряжении органов государственной власти или местного самоуправления. При этом сущность бюджета проявляется в тех общественных отношениях, которые связаны с концентрацией и использованием его средств, т.е. в характеристике бюджета как экономической категории. В этом аспекте бюджет представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления общих задач государственных и муниципальных образований и выполнения функций органов власти и самоуправления*(5).

Как экономическая категория бюджет обусловлен тем, что выполнение социальной, политической и экономической функций любого государства объективно требует финансовых ресурсов, а удовлетворяются государственные потребности в денежной

форме*(6). Д. Боголепов под бюджетом понимал "...прежде всего, совокупность доходов и расходов в течение определенного периода времени... выраженные в цифрах план ведения государственного хозяйства, установленный на предстоящий бюджетный период, и закон, на основании которого собираются доходы и производятся расходы"*(7).

Бюджетный кодекс РФ указывает на правовую форму бюджета: в ст. 11 БК РФ определено, что федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов - в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты - в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Бюджет - это способ функционирования механизма образования и расходования денежных средств, используемых для государственных нужд. Указанное состояние (функционирование) бюджета предполагает процесс реализации экономических и юридических законов во взаимосвязи, что также отражается на материальном аспекте бюджета. При этом только благодаря закону (праву) фонды денежных средств, финансовые ресурсы обладают способностью быть бюджетом.

Бюджет как форма образования и использования фондов денежных средств существует в течение определенного периода времени.

Виды бюджетов. Наиболее распространенным критерием классификации видов бюджетов выступает их принадлежность к тому или иному уровню бюджетной системы России. По этому критерию принято различать федеральный, субъектов Федерации и местные бюджеты.

В соответствии со ст. 6 БК РФ консолидированный бюджет - это свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на той или иной территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Иными словами, консолидированный бюджет не принадлежит к уровню бюджетной системы России, а представляет собой учетные параметры, отражающие функционирование вышестоящих и нижестоящих бюджетов.

Аккумуляция в бюджетной системе крупных денежных фондов создает возможности для обеспечения равномерного развития экономики и культуры на всей территории страны, целесообразного размещения в ее пределах производительных сил. Бюджет является мощным управляющим механизмом в распоряжении государства, выступает проводником его финансовой политики. Местные бюджеты служат финансовой основой развития местного самоуправления*(8). Иными словами, посредством бюджетов образуются денежные фонды государственного или муниципального образования, которые обеспечивают выполнение задач общего для них значения, создают финансовую основу для осуществления функций государственной власти и местного самоуправления.

1.2. Понятие, предмет, метод бюджетного права

Бюджетное право в Российской Федерации получило активное развитие в 90-х годах прошлого века в связи переходом на новые, рыночные условия хозяйствования, когда наряду с государственной формой собственности появилась и получила развитие частная форма собственности. В этих условиях возникла необходимость регулировать денежные отношения по-новому, с учетом публичных и частных интересов, создавать отвечающие современным потребностям жизни механизмы взаимодействия публичных и частных финансов. Как известно, основным денежным публичным фондом является бюджет; именно с помощью бюджета перераспределяются финансовые ресурсы на всей территории государства, причем это перераспределение в разной экономической ситуации происходит по-разному. Например, в годы экономической стабильности государство стремилось привлечь частный капитал к выполнению государственных задач. Сейчас, во время финансового кризиса, напротив, государство помогает частному бизнесу, направляя значительные денежные средства на его поддержку*(9). Так реализуется принцип государственно-частного партнерства. Этим экономическим отношениям должно соответствовать правовое регулирование, осуществляемое в рамках бюджетного права.

Вообще, бюджетное право - основная подотрасль*(10), неотъемлемый структурный элемент финансового права, поскольку бюджет - это центральный связующий элемент всей финансовой системы страны, который взаимосвязан со всеми остальными элементами финансовой системы: и с кредитом, и со страхованием, и с финансами организаций. Поэтому все попытки выделить бюджетное право из финансового права нецелесообразны.

Бюджетное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере финансовой деятельности публичных субъектов, связанные с бюджетом: это отношения по образованию бюджетных фондов, их распределению и использованию. Следует иметь в виду, что отношения по образованию, распределению и использованию государственных внебюджетных фондов - Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования - также охватываются бюджетным правом, поскольку являются частью бюджетной системы Российской Федерации (ст. 10 БК РФ).

Предмет бюджетного права составляют общественные отношения, возникающие в бюджетной сфере, а именно при:

- а) формировании доходов бюджетов;
- б) расходах бюджетов;
- в) осуществлении бюджетного процесса, т.е. при составлении проектов бюджетов и их рассмотрении, утверждении бюджетов и их исполнении, а также при составлении и утверждении отчета об исполнении бюджетов;

- г) проведении бюджетного контроля;

- д) применении мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства РФ.

Обращаем внимание, что в ст. 1 БК РФ речь идет об отношениях, регулируемых Бюджетным кодексом РФ, при привлечении к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Но в ч. 4 БК РФ устанавливается не ответственность за нарушения бюджетного законодательства РФ (административная и уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства РФ установлена соответственно в Кодексе РФ об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ), а меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства РФ (ст. 281-284.1 БК РФ), понятие и система которых более широкое, чем ответственность; меры принуждения включают в себя ответственность (в виде штрафа) как разновидность мер государственного принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства РФ.

Если обратиться к ст. 1 БК РФ, в которой перечисляются правоотношения, регулируемые Бюджетным кодексом РФ, то можно заметить, что данный Кодекс в круг регулируемых им отношений включает отношения при осуществлении государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга. Однако государственный и муниципальный долг традиционно рассматривается как самостоятельный правовой институт особенной части финансового права. Отношения, возникающие по поводу государственного и муниципального долга, обладают определенной спецификой: государственный долг нельзя отнести ни к доходам, ни к расходам бюджетов, так как при получении кредитов и займов в доход бюджета у публичного субъекта возникает новый расход - погашение и обслуживание долговых обязательств публично-правовых образований*(11). Вообще, назначение правового института государственного и муниципального долга состоит в том, чтобы сбалансировать бюджет в случае его дефицитности, поэтому кредиты и займы не являются доходами бюджетов в собственном смысле этого слова, как они определены в ст. 6 БК РФ; кредиты и займы - это исключительные доходы бюджета, которые порождают расходные обязательства и используются в исключительных случаях.

Дискуссионным вопросом является отнесение к бюджетному праву правовых норм, регулирующих отношения по финансированию за счет бюджетных средств деятельности СНГ, бюджета Союзного государства России и Белоруссии, которые закрепляются в международно-правовых актах. Такие нормы относятся не к бюджетному праву Российской Федерации, а к международному публичному праву.

Под методом правового регулирования в теории права понимается способ правового воздействия на участников общественных отношений. Поскольку бюджетное право - это подотрасль финансового права, то регулирование бюджетных отношений осуществляется тем же методом, что и регулирование финансовых отношений*(12), - императивным

методом. Императивный финансово-правовой метод правового регулирования характеризуется юридическим неравенством сторон, когда властвующие субъекты (публично-правовое образование в целом, государственные и местные органы власти и их должностные лица) издают предписания, обязательные для исполнения; исполнение таких обязательных предписаний обеспечивается принудительной силой государства.

Однако с развитием рыночных отношений в стране, обусловивших изменения бюджетного законодательства РФ, в отдельных случаях при регулировании бюджетных отношений допускается договорный способ.

Бюджетный кодекс РФ допускает в ряде случаев использование договорного способа регулирования бюджетных отношений, а иногда прямо обязывает заключать договоры; данный Кодекс содержит указание на два типа договоров. Первый тип - это договоры, сторонами которых выступают публично-правовые образования или их органы; например, договор между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти автономного округа о разграничении налоговых доходов от федеральных налогов и сборов (п. 4 ст. 56 БК РФ). Или другой пример: договором (соглашением) между органами государственной власти края, области, в состав которых входят автономные округа, и органами государственной власти автономного округа может устанавливаться порядок расчета и зачисления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ для краев, областей, в состав которых входят автономные округа. Эти договоры являются публично-правовыми, условия и содержание таких договоров должны соответствовать требованиям бюджетного законодательства РФ.

Второй тип - договоры, одной стороной которых является публично-правовое образование или его орган, а другой - частные лица; например, бюджетные кредиты и инвестиции предоставляются на основании договора. Так, в соответствии со ст. 80 БК РФ предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, осуществляется на основании договора между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или уполномоченными ими федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, а также местной администрацией муниципального образования и указанным юридическим лицом об участии соответственно Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Согласно ст. 93.2 БК РФ, бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу. Такие договоры являются гражданско-правовыми и заключаются в соответствии с гражданским законодательством РФ, о чем прямо говорится в ст. 80, 93.1 и др. БК РФ.

Таким образом, в способе регулирования бюджетных отношений происходят существенные изменения: наряду с основным методом бюджетного права - императивным, получает развитие и диспозитивный метод правового регулирования, при котором основанием возникновения прав и обязанностей сторон является договор, а стороны договора юридически равны.

Итак, бюджетное право можно определить следующим образом.

Бюджетное право, будучи основной подотраслью финансового права, представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения в бюджетной сфере, главным образом, императивным методом.

1.3. Источники бюджетного права

Источник бюджетного права - это внешняя форма выражения нормы бюджетного права или, другими словами, нормативный правовой акт, содержащий нормы бюджетного права.

Систематизировать источники бюджетного права можно в зависимости от юридической силы нормативных правовых актов, начиная с Конституции РФ как правового акта, обладающего высшей юридической силой в Российской Федерации.

Источники бюджетного права состоят из нормативных правовых актов, принятых на:

а) федеральном уровне (федеральная составляющая источников бюджетного права);

б) уровне субъектов РФ (региональная составляющая источников бюджетного права);
в) уровне муниципальных образований (муниципальная составляющая источников бюджетного права).

Рассмотрим их подробнее.

Федеральная составляющая источников бюджетного права.

Первая группа источников. В Конституции РФ содержится ряд положений, регулирующих отношения в бюджетной сфере. Во-первых, это положения, которые, разграничивая предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в бюджетной сфере, устанавливают основы бюджетного устройства и бюджетной системы в Российской Федерации. Согласно п. "з" ст. 71 Конституции РФ, в исключительном ведении Российской Федерации находится федеральный бюджет. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ, устанавливающей "презумпцию компетентности" субъектов РФ, региональные бюджеты - это исключительный предмет ведения субъектов РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ст. 132 Конституции РФ).

Во-вторых, это конституционные положения, закрепляющие полномочия государственных органов в бюджетной сфере. Так, для осуществления контроля над исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату; Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов назначает Государственная Дума, а заместителя Председателя Счетной палаты и вторую половину состава ее аудиторов назначает Совет Федерации (ст. 101-103 Конституции РФ).

В статье 114 Конституции РФ определяются основные полномочия Правительства РФ в бюджетной сфере. Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

Вторая группа источников - федеральные конституционные законы. Среди таких законов в качестве источника бюджетного права можно выделить только Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" [*\(13\)](#), в котором, кроме полномочий Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, называются следующие: Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; обеспечивает совершенствование бюджетной системы.

Третья группа источников - федеральные законы, являющиеся составной частью структуры бюджетного законодательства. Основным федеральным законом, регулирующим бюджетные отношения, является Бюджетный кодекс РФ. Это прямо закреплено в ст. 2 БК РФ. Бюджетный кодекс возглавляет бюджетное законодательство РФ [*\(14\)](#).

Четвертая группа источников - подзаконные акты. Это - одна из разновидностей правовых актов, издаваемых в соответствии с законом, на основе закона, во исполнение его, для конкретизации законодательных предписаний, их толкования или установления первичных норм [*\(15\)](#). Подзаконные акты тоже имеют свою иерархию в соответствии с юридической силой. Так, возглавляют систему подзаконных актов федерального уровня - источники бюджетного права - Указы Президента РФ. Вообще, указов Президента РФ, издаваемых в бюджетной сфере, незначительное количество по сравнению с постановлениями Правительства или приказами Минфина России. Указами Президента РФ регулируется главным образом порядок финансирования государственной поддержки за счет средств федерального бюджета той или иной категории лиц. Например, Указом Президента РФ от 6 апреля 2006 г. N 325 "О мерах государственной поддержки талантливой молодежи" [*\(16\)](#) установлено, что Правительство РФ должно обеспечить в 2006 г. выделение средств из федерального бюджета для выплаты премий талантливой молодежи, а также предусматривать при формировании проектов федерального бюджета на 2007-2010 гг. средства для выплаты премий.

Далее идут нормативные правовые акты Правительства РФ. В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Правительство РФ регулирует различные бюджетные отношения. Так, среди постановлений Правительства можно выделить те, что определяют основы правового статуса федеральных

органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в бюджетной сфере, например: от 30 июня 2004 г. N 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации"*(17), от 15 июня 2004 г. N 278 "Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора"*(18). Другие постановления Правительство РФ принимает во исполнение требований бюджетного законодательства РФ. Так, в соответствии со ст. 96.11 и 96.12 БК РФ принято постановление Правительства РФ от 19 января 2008 г. N 18 "О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния"*(19); в силу требования ст. 138.1 БК РФ Правительство приняло постановление от 13 октября 2008 г. N 752 "Об утверждении Правил заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации"*(20).

Закрывают систему подзаконных актов федерального уровня акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, регулирующие бюджетные правоотношения. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" все федеральные органы исполнительной власти делятся на федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, и только федеральные министерства вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в пределах своей компетенции. Так, Министерство финансов РФ - это федеральный орган исполнительной власти, вырабатывающий единую государственную финансовую, кредитную, денежную политику, ведущий нормативно-правовое регулирование на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных, федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации в финансовой сфере, включая бюджетную и иные сферы.

Следовательно, источниками бюджетного права являются приказы Министерства финансов РФ. Они составляют довольно многочисленную группу подзаконных актов, таких, например, как приказы Минфина России: от 19 сентября 2008 г. N 98н "О порядке учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета", от 22 ноября 2007 г. N 114н "Об утверждении порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета"*(21).

Региональная составляющая источников бюджетного права.

Нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, принятые на уровне субъектов РФ, можно систематизировать аналогично федеральным нормативным правовым актам - по юридической силе.

Во-первых, это основные законы субъектов РФ - уставы и конституции данных субъектов, в которых, как правило, содержатся общие нормы о бюджетной системе субъекта РФ и о бюджетных полномочиях государственных органов власти субъекта РФ. Например, ст. 29 Устава Курской области*(22) устанавливает, что Курская областная Дума образует Контрольно-счетную палату Курской области, которая является постоянно действующим органом государственного финансового контроля области и подотчетна Курской областной Думе; полномочия, структура, порядок формирования и деятельности Контрольно-счетной палаты Курской области определяются законом области; Контрольно-счетная палата Курской области обладает правами юридического лица; финансирование Контрольно-счетной палаты Курской области осуществляется за счет средств бюджета области, предусмотренных в областном бюджете отдельной строкой.

Во-вторых, источниками бюджетного права на региональном уровне являются законы субъектов РФ, регулирующие бюджетные отношения*(23). В соответствии со ст. 2 БК РФ они также входят в структуру бюджетного законодательства РФ.

В-третьих, в систему региональных нормативных правовых актов в бюджетной сфере входят подзаконные акты - акты исполнительных органов власти субъектов РФ, например, постановление Правительства Республики Тыва от 15 мая 2007 г. "Об утверждении Положения о Службе по финансово-бюджетному надзору Республики Тыва и ее структуры"*(24).

Муниципальная составляющая источников бюджетного права.

Акты органов местного самоуправления также можно систематизировать по юридической силе и разделить на нормативные правовые акты:

а) принятые представительными органами местного самоуправления;
б) принимаемые исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

К актам, регулирующим бюджетные отношения, принятым представительными органами местного самоуправления, относятся, во-первых, уставы муниципальных образований. Например, Устав внутригородского муниципального образования "Преображенское" в г. Москве*(25) устанавливает, что к вопросам местного значения муниципального образования относится:

а) формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль над его исполнением, утверждение отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы;

б) утверждение положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

Во-вторых, к названным выше актам относятся акты представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения. Эти акты входят в структуру бюджетного законодательства РФ*(26).

В-третьих, акты исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Например, постановление Администрации г. Белгорода от 16 октября 2002 г. N 1515 "Об утверждении правил учета комитетом финансов и бюджетной политики обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета г. Белгорода".

Следует иметь в виду, что все нормативные правовые акты регионального и местного уровня не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ, который возглавляет структуру бюджетного законодательства РФ, определенную в ст. 2 БК РФ.

1.4. Бюджетное законодательство РФ

Бюджетное законодательство РФ состоит из нормативных правовых актов, принимаемых законодательными (представительными) органами власти Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, регулирующих бюджетные отношения. Бюджетное законодательство РФ с источниками бюджетного права соотносятся как часть и целое. Другими словами, акты бюджетного законодательства являются одновременно источниками бюджетного права; но понятие источников права более широкое по сравнению с бюджетным законодательством, так как помимо законодательных актов в систему источников включаются подзаконные акты.

Возглавляет систему бюджетного законодательства РФ Бюджетный кодекс; это прямо закреплено в ч. 2 ст. 2 БК РФ: федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения, не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ.

Структурно бюджетное законодательство РФ включает в себя три уровня - федеральный, региональный и муниципальный.

Федеральный уровень бюджетного законодательства РФ.

Бюджетное законодательство РФ, принятое на федеральном уровне, состоит из следующих федеральных законов:

1) Бюджетного кодекса РФ, принятого 31 июля 1998 г. и вступившего в силу 1 января 2000 г., - первого кодифицированного акта бюджетного законодательства. До принятия данного Кодекса бюджетно-правовые нормы не были систематизированы и рассредоточивались в большом количестве законов РФ и федеральных законов. Вводным законом*(27) были признаны утратившими силу следующие законы:

а) Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. N 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР"*(28);

б) Закон РФ от 15 июля 1992 г. N 3303-1 "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу"*(29);

в) Закон РФ от 13 ноября 1992 г. N 3877-1 "О государственном внутреннем долге Российской Федерации"*(30);

г) Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4807-1 "Об основах бюджетных прав и прав по

формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления"*(31);

д) Федеральный закон от 26 декабря 1994 г. N 76-ФЗ "О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям"*(32).

Как сказано в преамбуле к Бюджетному кодексу, Бюджетный кодекс РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Бюджетный кодекс РФ состоит из преамбулы и пяти частей, включающих 28 глав, 307 статей.

В последние годы проводились и продолжают проводиться бюджетные реформы, в связи с чем в Бюджетный кодекс РФ постоянно вносятся изменения и дополнения. Например, при проведении реформы бюджетного процесса существенной переработке подверглась ч. 3 БК РФ "Бюджетный процесс в Российской Федерации", при реформировании межбюджетных отношений была переработана гл. 16 "Межбюджетные трансферты"; с 1999 г. было принято более 50 федеральных законов, внесших изменения и дополнения в Бюджетный кодекс РФ.

Конституционным Судом РФ одно положение Бюджетного кодекса РФ было признано противоречащим Конституции РФ. Так, в резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. N 12-П*(33) "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пункта 2 и пункта 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" сказано: "Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 15 (части 1 и 2) и 19 (часть 1), положение абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации"*(34), поскольку в системе действующего правового регулирования оно не отвечает требованиям определенности нормативного содержания";

2) федеральных законов о федеральном бюджете, которые начиная с 2008 г. принимаются не на один год, как раньше, а на три года - на соответствующий финансовый год и плановый период, состоящий из двух последующих лет (например, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов"*(35)). По окончании очередного финансового года утверждается отчет об исполнении федерального бюджета в форме федерального закона;

3) федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ:

а) Федерального закона от 21 июля 2007 г. N 182-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов"*(36);

б) Федерального закона от 21 июля 2007 г. N 183-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов"*(37);

в) Федерального закона от 21 июля 2007 г. N 184-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов"*(38).

По окончании очередного финансового года утверждаются отчеты об исполнении государственных внебюджетных фондов РФ в форме федерального закона;

4) иных федеральных законов, регулирующих бюджетные отношения, например: Федеральных законов от 13 октября 2008 г. N 173-ФЗ "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации"*(41), от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"*(40).

Региональный уровень бюджетного законодательства РФ.

Бюджетное законодательство РФ, принятое на региональном уровне, состоит из законов субъектов РФ:

1) о бюджетах субъектов РФ, например: Закона Хабаровского края от 28 ноября 2007

г. N 166 "О краевом бюджете на 2008 год"*(41), Закона г. Москвы от 5 декабря 2007 г. N 47 "О бюджете города Москвы на 2008 год"*(42);

2) о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, например Закона г. Москвы от 3 октября 2007 г. N 37 "О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год"*(43);

3) регулирующих бюджетные отношения, таких, как, например, законодательные акты общего действия, регулирующие бюджетное устройство и бюджетный процесс в субъекте РФ: Закона Республики Калмыкия "О бюджетном процессе Республики Калмыкия"*(44), Закона г. Москвы "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве"*(45). В некоторых субъектах РФ принимаются законодательные акты об отдельных вопросах в бюджетной сфере, например в сфере бюджетного контроля: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 5 марта 2005 г. N 21-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Северная Осетия-Алания"*(46), Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. 320-3 N 653-III "О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)"*(47).

Муниципальный уровень бюджетного законодательства РФ

Несмотря на то что на муниципальном уровне представительными органами местного самоуправления принимаются не законы, а нормативные правовые акты в иных формах, Бюджетный кодекс РФ установил, что муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения, включены в структуру бюджетного законодательства РФ (ст. 2 БК РФ).

Муниципальный уровень бюджетного законодательства РФ состоит из следующих муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований:

1) муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, например: Решение Казанской городской Думы от 22 ноября 2007 г. N 12-24 "О бюджете муниципального образования города Казани на 2008 год"*(48), Решение Совета муниципального образования "Большекачкское сельское поселение" Елабужского муниципального района от 29 декабря 2007 г. N 32 "О бюджете Большекачкского сельского поселения на 2008 год"*(49);

2) иных муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные отношения, например: Решение Думы г. Костромы от 27 марта 2003 г. N 22 "О Положении "О бюджетном процессе г.Костромы"*(50), Решение Совета депутатов г. Белгорода от 26 февраля 2008 г. N 629 "Об утверждении Положения о Контрольно-Счетной палате города Белгорода"*(51).

1.5. Наука бюджетного права

Наука бюджетного права - это система знаний о бюджетном праве как совокупности правовых норм, об основных бюджетно-правовых категориях, - таких, как бюджет, бюджетный процесс, бюджетный контроль, бюджетные правоотношения, - а также о процессе возникновения и развития бюджетного права, о тенденциях его развития и направлениях совершенствования бюджетно-правового регулирования.

Назначение науки бюджетного права - не только исследовать установленные бюджетно-правовые нормы и бюджетно-правовые отношения, но с помощью исторического, сравнительного, логического и других методов познания способствовать совершенствованию правового регулирования общественных отношений нормами бюджетного права, восполнять пробелы, устранять противоречия, исправлять неточности в законодательном регулировании бюджетных отношений. Наука бюджетного права относительно объективного бюджетного права*(52) выполняет следующие функции: аналитическую - в процессе комментирования и анализа действующих бюджетно-правовых норм и отношений; критическую - в процессе выявления пробелов и дефектов в бюджетном законодательстве; конструктивную - когда способствует образованию новых, более совершенных бюджетно-правовых механизмов*(53).

К основным объектам науки бюджетного права относятся:

нормы бюджетного права;

предмет и метод бюджетного права;

принципы бюджетного права;
источники бюджетного права;
бюджетные правоотношения;
понятийно-категориальный аппарат;
правоприменительная практика.

Источники бюджетного права как подотрасли финансового права нужно отличать от источников науки бюджетного права. Так, источниками науки бюджетного права наряду с нормативными правовыми актами являются теоретические источники: монографии, научные статьи, кандидатские и докторские диссертации по проблемам бюджетного права.

Следует отличать императивный метод бюджетного права от методов науки бюджетного права. Методами, с помощью которых наука бюджетного права изучает бюджетно-правовую действительность, являются: исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой (компаративный), социологический и др.

Существует неразрывная связь между финансовым и бюджетным правом, поскольку бюджетное право - это подотрасль финансового права. Следовательно, наука бюджетного права - это составная часть финансово-правовой науки и развитие науки бюджетного права нельзя рассматривать вне закономерностей развития науки финансового права.

Сегодня финансовое право - это самостоятельная отрасль российского права, основной подотраслью которой является бюджетное право; это активно развивающаяся финансово-правовая наука, включая бюджетно-правовую науку, которая открывает все новые имена, так как все больше ученых занимаются исследованием финансово-правовых, в том числе бюджетно-правовых, вопросов. Учебная дисциплина "Финансовое право" включена в федеральную компоненту в качестве обязательной дисциплины во всех юридических вузах и на всех юридических факультетах страны; в большинстве юридических вузов и на юридических факультетах как самостоятельную дисциплину преподают "Бюджетное право". Но так было не всегда. История развития финансового, бюджетного права складывалась в нашей стране непросто.

Финансовое, бюджетное право начало формироваться в России в середине XIX в., как и в других западных государствах - Германии, Франции, Англии. Развитие капиталистических отношений неизбежно привело к усилению роли государственных финансов, бюджета в жизнедеятельности государства и к необходимости их регулировать правовыми средствами. К концу XIX в. открываются кафедры финансового права в трех ведущих университетах России - Московском, Казанском и Новосибирском^{*(54)}. Появляются первые учебники по финансовому праву, например "Учебник финансового права" В.А. Лебедева^{*(55)}, "Учение о государственных доходах" И.И. Янжула^{*(56)}, где в качестве основных вопросов рассматривались государственные доходы и государственные расходы, являющиеся составными частями государственного бюджета.

Следует отметить и большой вклад в развитие финансового, бюджетного права дореволюционного периода ученых И.Я. Горлова ("Теория финансов", 1841 г.), Е.Г. Осокина ("Несколько спорных вопросов по истории русского финансового права", 1853 г.), Ф.Б. Мильгаузена ("Финансовое право", 1865 г.), И.Х. Озерова ("Финансовое право", 1915 г.).

Однако после Октябрьской революции 1917 г. ситуация резко изменилась. В связи с курсом большевиков на отмирание товарно-денежных отношений финансовым, бюджетным отношениям перестало уделяться должное внимание. Все кафедры финансового права были ликвидированы, ученые перестали заниматься финансово-правовой проблематикой, основы финансовой деятельности государства преподавались на других кафедрах и в рамках других дисциплин, в частности административного права. И лишь с 1939 г. началось медленное возрождение финансового права, вновь финансовое право ввели для изучения как самостоятельную дисциплину^{*(57)}. Однако следует отметить, что, несмотря на "гонения", финансово-правовая наука продолжала развиваться в направлении бюджетного права. На 20-е, 30-е годы прошлого столетия приходится написание следующих фундаментальных трудов по бюджетному праву: А.М. Гурвич "Бюджетное право по законодательству РСФСР" (1918 г.), С.А. Котляревский "Бюджет СССР" (1925 г.) и "Бюджет и местные финансы" (1926 г.), М.Д. Загряцков "Бюджетные права местных Советов" (1924 г.).

Некоторое время оставался открытым вопрос о месте финансового права в системе права, многие ученые считали его частью административного права. Считается, что конец научной дискуссии о месте финансового права в системе советского права положила Р.О.

Халфина, которая в своей научной работе, изданной в 1952 г., определила предмет и метод финансового права*(58). С тех пор в юридической науке господствует точка зрения на финансовое право как самостоятельную отрасль права.

Бюджетное право, в отличие от других финансово-правовых институтов, в годы репрессий пострадало меньше всего, так как ни одно государство, в том числе советское, без бюджета существовать и функционировать не может. Поэтому проблемы исследования бюджета, бюджетно-правовых категорий оставались актуальными постоянно. В советские годы при исследовании финансово-правовых институтов акцент делался на исследовании проблем именно бюджетного права.

Большой вклад в развитие бюджетного права советского (послевоенного) периода внесли: М.И. Пискотин ("Советское бюджетное право", 1971 г.), С.Д. Цыпкин ("Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы.", 1973 г.), Н.И. Химичева ("Правовые основы бюджетного процесса в СССР", 1966 г., и "Субъекты советского бюджетного права", 1979 г.), Л.К. Воронова ("Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на примере союзной республики)", 1981 г.), О.Н. Горбунова и Е.А. Ровинский ("Бюджетные права местных Советов народных депутатов", 1978 г.), В.В. Бесчеревных ("Компетенция Союза ССР в области бюджета", 1976 г.).

В настоящее время в России наука бюджетного права продолжает активно развиваться. Новый импульс совершенствованию бюджетно-правовых норм и отношений дал переход к новым рыночным условиям хозяйствования. Начиная с 90-х годов прошлого века идет реформирование бюджетных отношений по всем направлениям - в отношении бюджетного процесса, межбюджетных отношений, разграничении доходов и расходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации. Происходящие в экономической, финансовой жизни страны изменения обусловили бурный рост и изменения бюджетного законодательства: впервые в России появился кодифицированный правовой акт в бюджетной сфере - Бюджетный кодекс РФ. В таких условиях резко возрос интерес исследователей к происходящим бюджетно-правовым явлениям, событиям, к новым бюджетно-правовым нормам и институтам.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение бюджетного права.
2. Определите предмет бюджетного права.
3. Раскройте особенности метода правового регулирования в бюджетном праве.
4. Назовите источники бюджетного права.
5. Дайте определение науки бюджетного права.
6. Раскройте роль и значение бюджета в современных условиях.

Глава 2. Бюджетная система Российской Федерации

2.1. Бюджетное устройство и бюджетная система: понятие и содержание

Бюджетное устройство определяет организацию бюджетной системы, взаимоотношения ее звеньев, правовые основы функционирования бюджетов, их состав и структуру, процедурные вопросы формирования и использования бюджетных средств. Элементом бюджетного устройства является бюджетная система.

Действующее законодательство определяет бюджетную систему Российской Федерации как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемое законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В зависимости от государственного устройства существуют следующие схемы организации бюджетной системы: в государствах с унитарной формой правления бюджетная система состоит из двух звеньев - центрального и местных бюджетов; в государствах с федеративной формой правления - из трех - федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. В соответствии со ст. 10 БК РФ к бюджетам бюджетной

системы Российской Федерации относятся:

первый уровень - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

второй уровень - бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

третий уровень - местные бюджеты, в том числе:

-бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

-бюджеты городских и сельских поселений.

Все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации являются автономными и самостоятельными (каждый бюджет имеет свои источники доходов и расходов). Однако при необходимости в Бюджетном кодексе РФ предусмотрено составление консолидированного бюджета. Консолидированный бюджет - это свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами (ст. 6 БК РФ).

Особое внимание следует обратить на такой элемент бюджетной системы, как бюджеты государственных и территориальных внебюджетных фондов. В качестве таковых законодатель относит их к первому и второму уровням бюджетной системы соответственно. Однако фактически бюджеты внебюджетных фондов не входят в состав бюджетной системы Российской Федерации. Об этом свидетельствует то, что бюджеты государственных внебюджетных фондов утверждаются отдельными федеральными законами на федеральном уровне и законами субъектов РФ в отношении территориальных внебюджетных фондов. В статье 184.2 БК РФ установлено, что одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов; в ст. 188 БК РФ определено, что проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов рассматриваются и утверждаются одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год.

Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов также имеют форму закона - закона субъекта Российской Федерации. Что касается муниципальных образований, то, поскольку органы местного самоуправления не принимают законов, бюджеты муниципальных образований утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления. При этом законодатель предусматривает возможность определять в уставах муниципальных образований иной порядок утверждения бюджетов. Однако это относится лишь к форме акта, которым утверждаются бюджеты муниципальных образований. Часть 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [*\(59\)](#) (ред. от 25 декабря 2008 г.) относит утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, не допускается.

Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов Федерации не допускается.

В бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной

классификацией отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Федерации и по предметам совместного ведения, указанных в п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"), и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий.

Следует указать, что бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

2.2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации

Статья 28 БК РФ закрепляет перечень принципов, на которых основано функционирование бюджетной системы Российской Федерации, т.е. в основе построения бюджетов всех уровней в единую систему лежат определенные исходные начала, идеи, отражающие специфику бюджетной деятельности как особого вида государственного управления.

Это принципы:

- а) единства бюджетной системы Российской Федерации;
- б) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- в) самостоятельности бюджетов;
- г) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- д) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- е) сбалансированности бюджета;
- ж) результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- з) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- и) прозрачности (открытости);
- к) достоверности бюджета;

- л) адресности и целевого характера бюджетных средств;
- м) подведомственности расходов бюджетов;
- н) единства кассы.

Следует отметить, что перечень принципов бюджетной системы РФ, данный в ст. 28 БК РФ, является закрытым и расширенному толкованию не подлежит. Функционирование бюджетной системы на основе вышеуказанных принципов и бюджетной классификации образует бюджетное устройство Российской Федерации. Такой вывод следует из анализа структуры Бюджетного кодекса, в частности раздела первой части второй. Определения понятия "бюджетное устройство Российской Федерации" в Бюджетном кодексе не содержится, но законодатель включил в структуру раздела первой части второй три главы: "Бюджетная система Российской Федерации", "Бюджетная классификация Российской Федерации", "Принципы бюджетной системы Российской Федерации".

Рассмотрим более подробно принципы бюджетной системы Российской Федерации.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает единство бюджетного законодательства, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы страны, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ).

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами на формирование доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установление и исполнение расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, из

средств которого должны исполняться расходные обязательства;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов (ст. 31 БК РФ).

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом.

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу, недействительны (ст. 31.1 БК РФ).

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах (ст. 32 БК РФ).

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета (ст. 33 БК РФ).

Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных для них бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34 БК РФ).

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть связаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;

расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;

отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года (ст. 35 БК РФ).

Принцип прозрачности (открытости) означает:

обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений о проектах бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета (ст. 36 БК РФ).

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории; реалистичность расчета доходов и расходов бюджета (ст. 37 БК РФ).

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ).

Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в чьем ведении они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии со ст. 158 БК РФ.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации, а также в силу создания организации - получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования (ст. 38.1 БК РФ).

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и проведение всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации (ст. 38.2 БК РФ).

2.3. Бюджетная классификация Российской Федерации

Бюджетная классификация, как было отмечено ранее, является одним из трех элементов бюджетного устройства РФ наряду с бюджетной системой РФ и принципами

бюджетной системы.

Состав бюджетной классификации Российской Федерации определен в ст. 19 БК РФ и включает классификацию:

- а) доходов бюджетов;
- б) расходов бюджетов;
- в) источников финансирования дефицитов бюджетов;
- г) операций публично-правовых образований (далее - классификация операций сектора государственного управления).

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы.

Классификация доходов бюджетов.

Код классификации доходов бюджетов Российской Федерации состоит из кодов:

- а) главного администратора доходов бюджета;
- б) вида доходов;
- в) подвида доходов;
- г) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Код вида доходов включает группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами доходов бюджетов являются:

- а) налоговые и неналоговые доходы;
- б) безвозмездные поступления;

Единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждается Министерством финансов РФ.

Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия на установление и нормативное правовое регулирование налогов, сборов и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также в зависимости от наличия прав требования к плательщикам по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям и соответствует бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации элементами доходов являются: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений, бюджеты Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Для детализации поступлений по кодам классификации доходов применяется код подвида доходов.

Министерство финансов Российской Федерации утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти, Центральный банк Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Финансовый орган субъекта Российской Федерации утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Финансовый орган муниципального образования утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Следует отметить, что законодатель не определяет понятие классификации доходов

бюджетов.

Классификация расходов бюджетов. Код классификации расходов бюджетов состоит из кодов:

- а) главного распорядителя бюджетных средств;
- б) раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- в) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются:

- а) общегосударственные вопросы (например, функционирование Президента Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования, законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований);
- б) национальная оборона (например, Вооруженные Силы Российской Федерации, модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований, мобилизационная и вневойсковая подготовка, мобилизационная подготовка экономики);
- в) национальная безопасность и правоохранительная деятельность (например, органы прокуратуры, внутренних дел, юстиции, безопасности, внутренние войска, система исполнения наказаний);
- г) национальная экономика (например, общеэкономические вопросы, топливно-энергетический комплекс, исследование и использование космического пространства, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство);
- д) жилищно-коммунальное хозяйство (например, жилищное и коммунальное хозяйство, благоустройство);
- е) охрана окружающей среды;
- ж) образование;
- з) культура, кинематография, средства массовой информации;
- и) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- к) социальная политика;
- л) межбюджетные трансферты.

Целевые статьи и виды расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), обособленной функции (сфере, направлению) деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), проекту осуществления бюджетных инвестиций, подпадающему под установленные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ критерии, присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов того или иного бюджета.

Порядок формирования перечня и кодов целевых статей и видов расходов бюджетов в части, относящейся к публичным нормативным обязательствам, обеспечению деятельности (выполнению полномочий) органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления, устанавливает Министерство финансов Российской Федерации.

Перечень и коды целевых статей и (или) видов расходов бюджетов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций или межбюджетных субсидий, определяются в порядке, установленном финансовым органом, осуществляющим составление и организацию исполнения бюджета, из которого предоставляются указанные субвенции и межбюджетные субсидии.

Перечень и коды целевых статей и (или) видов расходов федерального бюджета в части, касающейся финансового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрено прохождение военной и правоохранительной службы, должны обеспечивать сопоставимость

и соблюдение единых принципов отражения расходов.

Подобно предыдущему виду классификации, законодатель также не дает определения понятия и классификации расходов бюджетов.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов. Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из трех элементов - кодов:

- а) главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов;
- б) группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов;
- в) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов являются источники:

а) внутреннего финансирования дефицитов бюджетов - государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации; кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации; бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации; изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета; иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

б) внешнего финансирования дефицитов бюджетов - государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте; кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте; кредиты кредитных организаций в иностранной валюте; иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета.

Действующая редакция Бюджетного кодекса РФ не содержит определения понятия классификации источников финансирования дефицитов бюджетов, в отличие от ранее действовавшей редакции, где под классификацией источников финансирования дефицитов бюджетов РФ понималась группировка заемных средств, привлекаемых Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями для покрытия дефицитов бюджетов.

Классификация операций сектора государственного управления. Код классификации операций сектора государственного управления состоит из кода группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и статьями операций сектора государственного управления являются:

а) доходы - налоговые доходы, доходы от собственности, доходы от оказания платных услуг, суммы принудительного изъятия, безвозмездные поступления от бюджетов, взносы на социальные нужды, доходы от операций с активами, прочие доходы;

б) расходы - оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда, оплата работ и услуг, обслуживание государственного (муниципального) долга, безвозмездные перечисления организациям и бюджетам, социальное обеспечение, расходы по операциям с активами, прочие расходы;

в) поступление нефинансовых активов - увеличение стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов;

г) выбытие нефинансовых активов - уменьшение стоимости основных средств, нематериальных и произведенных активов, материальных запасов;

д) поступление финансовых активов - поступление на счета бюджетов; увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале; увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале; увеличение задолженности по бюджетным кредитам; увеличение стоимости иных финансовых активов; увеличение прочих

дебиторской задолженности;

е) выбытие финансовых активов - выбытие со счетов бюджетов; уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале; уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале; уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам; уменьшение стоимости иных финансовых активов; уменьшение прочей дебиторской задолженности;

ж) увеличение обязательств - увеличение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу и по внешнему государственному долгу, увеличение прочей кредиторской задолженности;

з) уменьшение обязательств - уменьшение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу, по внешнему государственному долгу, уменьшение прочей кредиторской задолженности.

Единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень подстатей операций сектора государственного управления устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

Порядок применения классификации операций сектора государственного управления устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

До 1 января 2008 г. в составе бюджетной классификации не предусматривалось классификации операций сектора государственного управления.

Определения понятий "классификация операций сектора государственного управления" и "сектор государственного управления" в Бюджетном кодексе Российской Федерации не закреплены.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте определение понятия бюджетной системы Российской Федерации.
2. Назовите элементы бюджетной системы.
3. Назовите обстоятельства, обусловившие существование действующей бюджетной системы.
4. Дайте характеристику каждому уровню бюджетной системы.
5. Сформулируйте определение бюджетного устройства РФ.
6. Сформулируйте определение понятия принципов бюджетной системы РФ.
7. Приведите примеры реализации принципов бюджетной системы РФ.
8. Определите взаимодействие принципов бюджетной системы РФ.
9. Сформулируйте определение понятия бюджетной классификации РФ.

Глава 3. Бюджетные правоотношения

3.1. Понятие и сущность бюджетных правоотношений

Бюджетные правоотношения - это урегулированные нормами бюджетного права общественные правоотношения, субъекты которых, будучи участниками бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, наделены субъективными правами и обязанностями.

Бюджетный кодекс РФ не дает определения бюджетных правоотношений; в ст. 1 законодатель лишь указывает, что к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, проведения государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля над их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В юридической литературе можно встретить различные взгляды на включение в

состав бюджетных правоотношений отношения по формированию бюджетов. Некоторые авторы считают, что к бюджетным правоотношениям нельзя относить отношения по формированию бюджетов, поскольку последние являются налоговыми (в части поступления налоговых доходов) и гражданскими, административными (в части поступления неналоговых доходов) отношениями*(60). Следует указать, что непосредственное поступление указанных доходов в бюджеты бюджетной системы РФ предполагает их формирование, т.е. придание определенной формы денежным ресурсам, а именно формы бюджетов. Следовательно, к бюджетным правоотношениям относятся отношения по формированию бюджетов.

Глава 24.1 БК РФ регулирует отношения, возникающие в процессе исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства государственной казны. Данные отношения также относятся к бюджетным правоотношениям, функционирующим в процессе расходования бюджетных средств бюджетов.

Поскольку Бюджетный кодекс РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства, следовательно, к бюджетным правоотношениям следует относить и отношения, предусматривающие ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

Бюджетное правоотношение представляет собой разновидность правовых отношений и обладает как общими признаками, присущими правоотношениям вообще, так и особенными признаками. Общими признаками бюджетных правоотношений следует считать те, что, во-первых, возникают на основе норм бюджетного права; во-вторых, имеют волевой характер; в-третьих, охраняются государством; в-четвертых, характеризуются индивидуализированностью субъектов, определенностью их поведения; наконец, субъекты правоотношения связаны между собой взаимными субъективными правами и обязанностями.

Характерные особенности бюджетных правоотношений заключаются в следующем.

1. Бюджетные правоотношения - вид финансовых правоотношений. Финансовые правоотношения возникают в сфере образования (формирования), распределения (перераспределения) и использования денежных фондов, финансовых средств государства и муниципальных образований. Бюджетные правоотношения возникают по поводу определения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с установлением порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, утверждения и исполнения указанных бюджетов, осуществления контроля над их исполнением и т.д. Иными словами, бюджетные правоотношения возникают в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

2. Обязательным субъектом бюджетных правоотношений всегда является государство в лице уполномоченного органа, органа местного самоуправления.

3. Бюджетные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе функционирования бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ. При этом трехуровневая бюджетная система определяет особенности бюджетных правоотношений, возникающих в процессе функционирования федерального бюджета, региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

4. Бюджетные правоотношения в установленных законодательством случаях подлежат межотраслевому регулированию. Так, бюджетный кредит как форма расходов бюджетов может быть предоставлен Российской Федерации, ее субъекту, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены законами (решениями) о бюджете.

Виды бюджетных отношений. Основным критерием классификации бюджетных правоотношений является трехуровневая бюджетная система Российской Федерации. Следовательно, можно выделить бюджетные правоотношения с такими объектами, как

федеральный, региональный бюджеты и бюджет муниципального образования.

Федерация определяется как форма государственного устройства, подразумевающая соединение нескольких государственно-территориальных образований в интересах достижения ими общих целей при условии сохранения за каждым членом федерации определенной самостоятельности в рамках единого государства^{*(61)}. Задачи рационального и эффективного распределения финансовых средств на всех уровнях федеративного устройства России обуславливают выделение таких видов бюджетных правоотношений, как вертикальные и горизонтальные.

Вертикальные бюджетные правоотношения функционируют между Российской Федерацией - ее субъектами - муниципальными образованиями и характеризуются соответствующей иерархией. К вертикальным бюджетным правоотношениям следует относить межбюджетные правоотношения. Например, "Правила расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений"^{*(62)} устанавливают порядок расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений.

В бюджетной системе России "подчиненность" проявляется в устойчивых управленческих связях и заключается в том, что системные связи между уровнями бюджетной системы образуются только между первым и вторым и вторым и третьим уровнями, т.е. между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами^{*(63)}.

Горизонтальные бюджетные правоотношения функционируют между равноправными по правовому статусу территориями, т.е. между субъектами Российской Федерации или между муниципальными образованиями. Так, правовые связи возникают между бюджетами субъектов Российской Федерации при нахождении одного субъекта на территории другого субъекта, например, автономные округа и края (области), на территории которых они находятся. Из конституционно провозглашенного равенства субъектов Федерации следует, что отношения между ними относятся к горизонтальным управленческим отношениям. Вместе с тем очевидно, что разграничение расходных полномочий, а также источников доходов бюджетов требует наличия общего управленческого центра, которым и выступает бюджет края^{*(64)}. Горизонтальные отношения также возникают в процессе взаимодействия субъектов Российской Федерации между собой при решении вопросов, требующих объединения финансовых ресурсов, оказания финансовой помощи.

По объекту правового регулирования принято выделять имущественные и неимущественные, делимые и неделимые от материального содержания бюджетные правоотношения. Так, делимые от материального содержания правоотношения объекты - те, которые так или иначе зафиксированы в бюджетно-правовых нормах либо вытекают из анализа указанных норм и существуют как предметы окружающего мира: бюджетные кредиты, бюджеты, субсидии, проекты бюджетов, нормативные акты и др. Неделимые от материального содержания правоотношения объекты - те, которые представляют собой результат деятельности участников бюджетных правоотношений, неделимый от его материального содержания (например, бюджетный контроль). Имущественные правоотношения выделяются таким объектом, как, например, бюджетный кредит, трансферт, а объектом неимущественных правоотношений являются проект бюджета, финансовый контроль и т.д.

По основным функциям права бюджетные правоотношения подразделяются на регулятивные правоотношения, обеспечивающие реализацию регулятивной функции права, и охранительные правоотношения, обеспечивающие реализацию охранительной функции права.

В структуру бюджетного правоотношения входят четыре элемента: объекты, субъекты, субъективное право и юридическая обязанность.

В зависимости от характера и видов бюджетных правоотношений объектами бюджетных правоотношений могут являться:

а) поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета

(доходы бюджета);

б) часть бюджетных средств, которая используется и расходуется из соответствующих бюджетов (бюджетные расходы);

в) часть государственной казны (бюджетные средства). В бюджетном законодательстве отсутствует определение государственной казны, несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ рассматривает государственную казну как объект бюджетных правоотношений. В данном аспекте следует исходить из финансово-правовой категории государственной казны;

г) проекты федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;

д) законы о федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ;

е) деятельность по осуществлению бюджетного контроля, бюджетного учета и др. В процессе финансового (бюджетного) контроля в соответствии с нормами действующего законодательства между субъектами бюджетного контроля возникают бюджетно-контрольные правоотношения - особый вид финансовых (бюджетных) правоотношений.

Субъекты бюджетных правоотношений - непосредственные участники бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, они принимают участие в распределении доходов и расходов между различными видами бюджетов, являются участниками бюджетного процесса.

В круг субъектов бюджетного права по действующему законодательству входят:

а) государство и его территориальные подразделения - Российская Федерация в целом, ее субъекты, муниципальные образования;

б) территории со специальным правовым режимом (закрытые административно-территориальные образования, особые экономические зоны);

в) органы государственной власти и местного самоуправления - представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления;

г) органы денежно-кредитного регулирования, кредитные организации;

д) главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств в лице учреждений и иных организаций;

е) главные администраторы и администраторы доходов федерального бюджета.

Субъект бюджетного правоотношения, как непосредственный участник бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, должен обладать бюджетной правосубъектностью. Бюджетная правосубъектность - это совокупность бюджетной правоспособности, бюджетной дееспособности и бюджетной деликтоспособности.

Бюджетная правоспособность предполагает возможность, способность иметь предусмотренные бюджетным законодательством права и обязанности.

Правоспособность выступает в двух качествах: активная, т.е. правосубъектность, которой наделены субъекты власти, и пассивная правосубъектность, носителем которой являются субъекты подчинения. В данном аспекте болгарский ученый М. Костов указывает, что разграничение активных и пассивных субъектов финансовых правоотношений нельзя строить по цивилистической модели "кредитор - должник". В отношениях, строящихся по принципу "власть - подчинение" и не допускающих иных видов связи, - а именно к таким М. Костов относит финансовые правоотношения, - активным субъектом всегда выступает орган, который наделен властной компетенцией независимо от того, уполномочен ли он собирать (получать) средства или осуществлять действия по финансированию и субсидированию. Пассивные субъекты - адресаты властной компетенции независимо от того, являются ли они финансовыми должниками или носителями субъективных публичных прав (требований) в сфере финансового права^{*(65)}.

У субъектов бюджетных правоотношений правоспособность и дееспособность возникают с момента их образования одновременно и в полном объеме.

Бюджетный кодекс РФ наделяет соответствующими полномочиями субъектов бюджетных правоотношений отдельно в области бюджетного регулирования и бюджетного процесса. При этом указанные субъекты одновременно могут рассматриваться участниками и бюджетного процесса, и бюджетного регулирования. В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетные полномочия - это установленные Бюджетным кодексом РФ и принятые в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных

участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

В статье 152 БК РФ выделены участники бюджетного процесса, чьи полномочия рассматриваются в следующих главах. В круг участников бюджетного процесса законодатель не включил бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. При этом следует отметить, что круг субъектов бюджетных правоотношений шире круга участников бюджетного процесса.

Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования как субъекты бюджетных правоотношений наделены полномочиями в области бюджетного регулирования. К указанным бюджетным полномочиям Российской Федерации, осуществляемым от ее имени государственными органами, относится:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;

- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и управление государственными активами Российской Федерации;

- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам Российской Федерации;

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений,

установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (органами государственной власти субъектов Российской Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления);

временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации, осуществляемыми органами государственной власти субъектов Федерации, относится:

установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль над их исполнением и утверждение отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль над их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации;

установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации и бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации;

установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;

временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

К ведению органов местного самоуправления относится:

установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, контроля над его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль над его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

определение порядка предоставления и предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий и бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и муниципальными активами;

установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов также относится:

в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации установление нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений наделены бюджетными полномочиями на установление порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения. Отдельные бюджетные полномочия финансового органа поселения могут осуществляться финансовым органом муниципального района на основе соглашения между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района.

Характеризуя обязанности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, законодатель использует понятие "расходные обязательства". В соответствии со ст. 6 БК РФ расходные обязательства - это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения обязанности предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Согласно п. 1 ст. 84 БК РФ, расходные обязательства Российской Федерации возникают, в частности, в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным Федеральным

законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации (ст. 85 БК РФ) возникают в результате:

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени данного субъекта) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации;

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Федерации (от имени данного субъекта) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

- заключения от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта Российской Федерации;

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации;

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти данных субъектов переданных им полномочий Российской Федерации.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

- принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

- принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

- заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями.

Таким образом, субъекты бюджетных правоотношений обладают правами и являются носителями обязанностей, за нарушение которых к ним применяются меры ответственности.

3.2. Межбюджетные отношения: особенности и правовая характеристика

Часть 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации провозглашает: "В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности" [*\(66\)](#). При этом одним из определяющих факторов финансового благополучия федеративного государства является уровень развития его территорий - общественно-территориальных образований, входящих в его состав.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию "О бюджетной политике в 2008 - 2010 годах" указывается, что залогом поддержания устойчивой финансовой системы является построение прозрачных и долговременных отношений между бюджетами различных уровней [*\(67\)](#).

Межбюджетные отношения как правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных норм, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений. Сущность и содержание межбюджетных отношений раскрываются в определении, которое содержится в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6), где межбюджетные

отношения определены как "взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса" [*\(68\)](#).

Из данного определения следует, что публично-правовые образования вступают в определенные отношения по вопросам регулирования бюджетных отношений и бюджетного процесса. Следовательно, субъектами межбюджетных правоотношений являются публично-правовые образования, а объектом - регулирование бюджетных отношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Законодатель не уточняет конкретных вопросов "регулирования бюджетных правоотношений", но поскольку межбюджетные отношения - это вид бюджетных правоотношений, в любом случае речь идет о бюджете.

Регулирование бюджетных отношений предполагает их упорядочение, направление и развитие в процессе функционирования бюджетов. По смыслу Бюджетного кодекса РФ необходимость в таком регулировании обусловлена федеративным устройством России. Поскольку межбюджетные отношения обеспечивают территориальное перераспределение финансовых ресурсов и оказывают непосредственное воздействие на социально-экономическое развитие регионов, правовое регулирование межбюджетных отношений реализует конституционные права граждан. Кроме того, необходимость в регулировании межбюджетных отношений возникает в основном тогда, когда у органов власти нижестоящего территориального уровня при формировании бюджетов по объективным причинам не хватает средств от доходных источников, закрепленных на постоянной основе полностью или частично, для обеспечения минимально необходимых расходов в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями.

Регулирование бюджетных правоотношений в аспекте межбюджетных отношений предполагает функционирование отношений:

а) с таким объектом, как бюджетные средства, которые подлежат распределению (дотации, межбюджетные трансферты и др.). Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Дотации - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования;

б) процессуального, организационного характера (закрепление доходов бюджетов разных уровней, их распределение и разграничение расходных полномочий, контроль над движением бюджетных средств). Так, распределение доходов, лежащее в основе межбюджетных отношений, представляет собой передачу органами государственной власти и органами местного самоуправления доходов, закрепленных за бюджетами, в иные бюджеты бюджетной системы РФ по нормативам отчислений, устанавливаемым на постоянной основе или на очередной финансовый год. В отличие от разграничения доходов между бюджетами, которое относится к компетенции только федеральных органов государственной власти, распределять доходы между бюджетами могут органы государственной власти обоих уровней и органы местного самоуправления муниципальных районов [*\(69\)](#).

Основополагающим принципом формирования бюджетов является их самостоятельность, выражающаяся в наличии собственных источников доходов и права самостоятельно определять расходование средств. Однако часто бюджетам более низких уровней не хватает средств для реализации стоящих перед ними задач, и тогда вышестоящие бюджеты могут направлять дополнительные финансовые средства (источники доходов) нуждающимся бюджетам, что позволяет более рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы в масштабе всего государства. Основу механизма бюджетного регулирования, с помощью которого федеральные, региональные и местные органы власти выполняют свои полномочия, составляет правовое закрепление определенного порядка финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства и организация экономических отношений, возникающих по этому поводу.

В Бюджетном кодексе РФ используется понятие "бюджетное выравнивание", которое необходимо рассматривать как часть бюджетного регулирования. Под бюджетным выравниванием понимается процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития

нижестоящих территорий для обеспечения их гражданам государственных гарантий на определенном, минимально допустимом уровне. Бюджетное регулирование включает в себя выравнивание бюджетной обеспеченности и стимулирование деятельности органов власти*(70).

Государственные и муниципальные образования одного уровня развиты неодинаково и имеют разные возможности для мобилизации налогов и сборов. Поэтому главной задачей бюджетного выравнивания ставится выделение менее благополучным из них таких средств, которые увеличат доходы их бюджетов до уровня обеспечения расходов в расчете на одного жителя, примерно равного расходам государственных и муниципальных образований среднего достатка.

Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В его функции входит также возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов с учетом стимулирования приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов.

Таким образом, механизм бюджетного регулирования представляет собой совокупность методов (в том числе правовых) и средств, при помощи которых государство воздействует на процессы формирования и использования бюджетных ресурсов. При этом данный механизм оказывает непосредственное влияние на социально-экономическое развитие страны.

Межбюджетное регулирование осуществляется, как правило, органами власти вышестоящего уровня путем, как уже отмечалось, вертикального (между разными звеньями бюджетной системы) и горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня.

Большую роль в регулировании межбюджетных отношений играет Минфин России, в структуре которого находится Департамент межбюджетных отношений, обеспечивающий проведение единой финансовой и бюджетной политики во взаимоотношениях Министерства с субъектами Российской Федерации, закрытыми административно-территориальными образованиями (далее - ЗАТО), наукоградами, а также в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и сферы услуг, предпринимательства, в области финансовой поддержки досрочного завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. В соответствии с Приказом Минфина России от 10 февраля 1999 г. N 33 "Об утверждении Положения о Департаменте межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации" Департамент осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с другими департаментами и управлениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Основные задачи Департамента:

а) подготовка предложений о совершенствовании бюджетной системы Российской Федерации, развитии принципов бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации в целях наиболее полного учета интересов и возможностей федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;

б) участие в разработке и реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой политики с субъектами Российской Федерации, ЗАТО, в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, предпринимательства, а также финансовой поддержки северных территорий;

в) участие в разработке проекта федерального бюджета и в обеспечении исполнения в установленном порядке федерального бюджета, в составлении отчета об исполнении федерального бюджета по разделам, относящимся к компетенции Департамента по досрочному завозу товаров (продукции);

г) участие в разработке единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;

д) определение взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов

Российской Федерации и ЗАТО;

е) обеспечение концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

ж) рассмотрение вопросов о целесообразности и размерах оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации и ЗАТО с учетом хода исполнения федерального бюджета и эффективности использования бюджетных средств;

з) рассмотрение вопросов о целевом выделении средств из федерального бюджета для реализации программ развития наукоградов;

и) участие в осуществлении государственного финансового контроля над рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, бюджетных ссуд и государственных кредитов, выделяемых на расширение сферы услуг, поддержку предпринимательства, финансовую поддержку досрочного завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

В основу межбюджетных отношений положены следующие принципы отношений между различными уровнями власти:

а) распределение и закрепление расходов бюджетов за определенными уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

б) разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по единым нормативам доходов по уровням бюджетной системы РФ;

в) равенство бюджетных прав субъектов РФ, бюджетных прав муниципальных образований;

г) выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Вместо понятия бюджетной обеспеченности в настоящей редакции Бюджетного кодекса РФ используется понятие уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации (местного бюджета), определяемого соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации распределяются между субъектами Федерации, расчетная бюджетная обеспеченность консолидированных бюджетов которых не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности данных субъектов, определенный в качестве критерия предоставления указанных дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации по методике, утверждаемой в соответствии с федеральным законом.

При этом использование при определении расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации не допускается.

Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год^{*(71)};

д) равенство всех бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Как указывают специалисты, мировой опыт демонстрирует отсутствие идеальной для всех стран модели межбюджетных отношений в силу огромного влияния политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран. Правильная организация процесса регулирования межбюджетных отношений способна обеспечить относительное выравнивание условий социально-экономического развития федеративного государства. Правовому регулированию межбюджетных отношений отведена не последняя

роль.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение бюджетного правоотношения.
2. Назовите объект и субъектов бюджетного правоотношения.
3. Охарактеризуйте содержание бюджетных правоотношений.
4. Дайте определение межбюджетных отношений.
5. В чем заключается сущность и особенности межбюджетных отношений?
6. Назовите виды межбюджетных отношений.
7. Каковы особенности межбюджетных отношений в современной России?

Глава 4 . Правовое регулирование доходов бюджетов

4.1. Понятие и виды доходов бюджетов

Доходы бюджета в соответствии со ст. 6 БК РФ - это денежные средства, поступающие в бюджет, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Формирование доходов бюджетов проводится на основании бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах, законодательства об иных обязательных платежах (ст. 39 БК РФ).

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений. В соответствии с ст. 41 БК РФ к налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, от региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним. Налоговые доходы бюджетов существенно отличаются от неналоговых доходов объемом поступлений и характером правового регулирования.

Доходы бюджетов в зависимости от уровня бюджетной системы подразделяются на доходы федерального бюджета, субъектов РФ и бюджетов муниципальных районов, доходы бюджетов городских округов, бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, доходы бюджетов городских и сельских поселений.

В зависимости от права собственности выделяют собственные доходы бюджетов. В соответствии со ст. 47 БК РФ к собственным доходам бюджетов относятся:

а) налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством РФ о налогах и сборах;

б) неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

в) доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, таких, как дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ; субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии); межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Под собственными доходами понимаются такие виды доходов, которые законодательством РФ (ст. 47 БК РФ) полностью или частично закреплены на постоянной основе за соответствующими бюджетами. Конкретный перечень и нормативы зачисления в бюджеты от определенных видов доходов, которые формируют собственные доходы бюджетов, определяются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

В состав налоговых доходов бюджетов включены:

а) федеральные налоги и сборы, т.е. налоги и сборы, установленные в ст. 13 НК РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации (налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за

пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина);

б) региональные налоги и сборы, т.е. налоги и сборы, установленные ст. 14 НК РФ и законами субъектов Российской Федерации, вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом законами субъектов Российской Федерации и обязательные к уплате на территориях субъектов Российской Федерации (налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог);

в) местные налоги и сборы, т.е. налоги и сборы, установленные ст. 15 НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях муниципальных образований установленных (земельный налог и налог на имущество физических лиц);

г) налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами (например, единый сельскохозяйственный налог);

д) пени и штрафы. Пеней, относимой к налоговым доходам, согласно п. 1 ст. 75 НК РФ, признается денежная сумма, которую налогоплательщик должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов или сборов, в том числе налогов, уплачиваемых в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, в более поздние по сравнению с установленным законодательством о налогах и сборах сроки. Штрафы применяются в виде денежных взысканий в размерах, которые также установлены в законодательстве о налогах и сборах.

В основе выделения налоговых видов доходов бюджетов лежит налоговый метод образования публичных доходов, опирающийся на обязательные, индивидуально безвозмездные платежи, взимаемые с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (ст. 8 НК РФ). Объемы поступлений от налоговых доходов могут прогнозироваться в доходной части бюджетов, поскольку они имеют систематический характер, законом определяются конкретные ставки и сроки уплаты.

Неналоговые доходы бюджетов могут иметь добровольный и принудительный характер. Неналоговые доходы отличаются от налоговых "субъектным составом, содержанием прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, складывающихся в связи с уплатой и перечислением в бюджет неналоговых доходов" *(72). Порядок установления, взимания неналоговых доходов регламентируется нормативными правовыми актами различного характера.

К неналоговым доходам бюджетов в соответствии с п. 3 ст. 41 БК РФ относятся:

а) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

б) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных. Поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности в соответствии со ст. 94-96 БК РФ являются источниками внутреннего финансирования дефицитов федерального бюджета, бюджета субъектов, местных бюджетов. Поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и других драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение, согласно ст. 94 БК РФ, относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

в) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

г) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой,

административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия, перечень и нормативы распределения которых между бюджетами бюджетной системы конкретизированы в ст. 46 БК РФ;

д) средства самообложения граждан, к которым в соответствии со ст. 56 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [*\(73\)](#) понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан);

е) иные неналоговые доходы, среди которых наиболее значимыми по объему поступлений являются таможенные пошлины и таможенные сборы, установленные Таможенным кодексом РФ [*\(74\)](#), а также природоресурсные платежи, включающие, например, платежи за пользование водными объектами, недрами, плату за негативное воздействие на окружающую среду, установленные актами природоресурсного и земельного законодательства - Водным [*\(75\)](#), Лесным [*\(76\)](#), Земельным [*\(77\)](#) кодексами, Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире" [*\(78\)](#), Законом РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" [*\(79\)](#), Федеральными законами от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" [*\(80\)](#) и от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" [*\(81\)](#). Список неналоговых доходов бюджетов является открытым.

Состав доходов бюджетов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, конкретизированный в ст. 42 БК РФ, следующий:

а) доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, за исключением имущества автономных учреждений и государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

б) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях;

в) средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исключением имущества автономных учреждений и государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление;

г) плата за пользование бюджетными кредитами;

д) доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, ее субъектам или муниципальным образованиям;

е) часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

ж) другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества автономных учреждений и государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах. При этом уплаченные с таких доходов налоги и сборы относятся к налоговым доходам бюджетов.

Одними из основных источников неналоговых доходов являются поступления от продажи и использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Неналоговые доходы от продажи имущества, находящегося в

государственной или муниципальной собственности, образуются за счет средств от возмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности России, ее субъектов, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"*(82)).

При помощи использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, могут быть получены различные виды неналоговых доходов, перечисленные в ст. 42 БК РФ. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках своей компетенции могут передавать имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, под залог либо в доверительное управление в соответствии с п. 4 ст. 209 ГК РФ. Доходы, получаемые от передачи в залог и от деятельности по доверительному управлению имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности, также относятся к неналоговым доходам бюджетов.

В государственной и муниципальной собственности могут находиться доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, а также акции. Прибыль, приходящаяся на доли, принадлежащие государству или муниципальным образованиям в уставных (складочных) капиталах, и дивиденды по принадлежащим им акциям также учитываются в составе неналоговых доходов бюджетов. Источником пополнения доходов бюджетов служит и та часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, которая остается после уплаты причитающихся налогов и иных обязательных платежей.

Законодательством Российской Федерации могут быть предусмотрены и другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности

Порядок учета доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть определен в нормативных правовых актах подзаконного характера. Например, постановлением Правительства РФ от 24 июня 1999 г. N 689 был утвержден Порядок учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования*(83).

В определенной степени и бюджетные кредиты можно рассматривать как доходы бюджетов. В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетные кредиты - это денежные средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе. В соответствии со ст. 93.2 БК РФ бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, ее субъекту, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены законами (решениями) о бюджете. Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором. Средства от возврата предоставленных на возвратной и возмездной основе бюджетных кредитов, а также плата за пользование ими подлежат перечислению в федеральный бюджет.

К безвозмездным поступлениям относятся: дотации и субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования

доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии со ст. 40 БК РФ зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями данного Кодекса, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органы Федерального казначейства в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке ведут учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и распределяют их между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств на счет органов Федерального казначейства.

Создание единого счета Федерального казначейства по учету доходов и средств федерального бюджета - одна из главных стадий формирования казначейского исполнения федерального бюджета и имеет целью централизацию учета и оптимизацию движения доходов и средств федерального бюджета*(84). Порядок учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы утвержден Приказом Минфина России от 16 декабря 2004 г. N 116н*(85).

Внедрение единого счета Федерального казначейства позволяет обеспечить соблюдение нормативов распределения доходов между уровнями бюджетной системы. С внедрением единого счета Федерального казначейства налогоплательщики были выведены из бюджетных правоотношений. Именно органы Федерального казначейства подсчитывают, сколько уплачено налогов и сборов и неналоговых доходов, учитывают эту информацию при определении общего объема того или иного дохода, поступившего на конкретной территории, и определяют, как этот доход должен распределяться между федеральным и региональным бюджетом.

Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

4.2. Доходы федерального бюджета

Собственные доходы федерального бюджета в соответствии со ст. 47 БК РФ формируются за счет:

а) налоговых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

б) неналоговых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации;

в) доходов, полученных федеральным бюджетом в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Кроме того, к доходам федерального бюджета относится часть прибыли Центрального банка, остающейся после уплаты налогов и сборов, а также доходы от внешнеэкономической деятельности (ст. 50, 51 БК РФ).

К налоговым доходам федерального бюджета относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также пеней и штрафов по ним.

В соответствии со ст. 50 БК РФ в федеральный бюджет полностью зачисляются следующие налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Виды налоговых доходов, полностью зачисляемые в федеральный бюджет

Вид налогового дохода	Норматив зачисления в федеральный бюджет
1) налог на прибыль организаций	по ставке, установленной в п. 1 ст. <u>284</u> НК РФ, для зачисления указанного налога в федеральный бюджет
2) единый социальный налог	по ставке, установленной НК РФ в части, зачисляемой в федеральный бюджет
3) налог на добавленную стоимость; 4) акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого; 5) акцизы на табачную продукцию; 6) акцизы на автомобили легковые и мотоциклы; 7) акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ; 8) налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный); 9) налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ 10) регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный); 11) регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ при выполнении соглашений о разделе продукции; 12) сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам); 13) водный налог; 14) государственная пошлина (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты и указанной в ст. 56, 61.1 и 61.2 БК РФ).	100%

Налоговые доходы, частично зачисляемые в федеральный бюджет

Вид налогового дохода	Норматив зачисления в федеральный бюджет
1) налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции"* (86) и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации	20%
2) акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья	50%
3) акцизы на спиртосодержащую продукцию	50%
4) акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей	40%
5) налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95%
6) налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых)	40%
7) сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	70%
8) регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95%
9) суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства о налогах и сборах, предусмотренные в ст. 116-118, п. 1 и 2 ст. 120, ст. 125, 126, 128, 129, 129.1, 132-135, 135.1 НК РФ	50%

Налоговые доходы федерального бюджета закреплены на постоянной основе полностью или частично в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах и являются собственными доходами бюджета. Виды

налоговых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, а также нормативы отчислений, в соответствии с которыми налоговые доходы поступают в федеральный бюджет, установлены в ст. 50 БК РФ. Закрепление в Бюджетном кодексе РФ вида налоговых доходов и нормативов их отчислений позволяет повысить уровень прогнозирования налоговых доходов бюджета. В Федеральном законе от 24 ноября 2008 г. N 204-ФЗ "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" [*\(87\)](#) содержатся нормативы распределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов тех доходов, которые не установлены Бюджетным кодексом РФ. Например, в приложении 1 к данному Закону установлены нормативы распределения доходов в части погашения задолженности прошлых лет по отдельным видам налогов, погашения задолженности и перерасчетов по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам.

Неналоговые доходы зачисляются в федеральный бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации. Виды неналоговых доходов определены в ст. 41, 42, 46 БК РФ. К неналоговым доходам федерального бюджета относятся:

а) доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

б) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, государственных унитарных предприятий, в том числе казенных;

в) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

г) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, и иные суммы принудительного изъятия по нормативам, указанным в ст. 41 БК РФ;

д) средства самообложения граждан;

е) иные неналоговые доходы.

Неналоговые доходы федерального бюджета, которые полностью являются источником формирования федерального бюджета, следующие:

Неналоговые доходы, полностью зачисляемые в федеральный бюджет

Виды неналоговых доходов	Нормативы зачисления в федеральный бюджет
1) доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности РФ (за исключением имущества федеральных автономных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, а также случаев, предусмотренных абзацами тринадцатым, четырнадцатым части первой и абзацами пятым, шестым части второй ст. 57 БК РФ)	100%
2) доходы от платных услуг, оказываемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ	
3) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности РФ, за исключением имущества федеральных автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, а также случаев, предусмотренных частями восьмой - десятой ст. 62 БК РФ	
4) сборы за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением сборов за выдачу лицензий, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты и указанных в ст. 57 и 62 БК РФ)	

5) прочие лицензионные сборы	
6) таможенные пошлины и таможенные сборы	
7) плата за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений	
8) плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности	
9) плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям	
10) консульские сборы	
11) патентные пошлины	
12) плата за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме	

Частично неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

а) части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;

б) платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 20%.

Полностью к неналоговым доходам федерального бюджета относятся также следующие суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации.

Суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства РФ

1) за нарушение законодательства РФ об основах конституционного строя, о государственных символах РФ, государственных наградах, гражданстве РФ, о государственной власти, о государственной службе, о выборах и референдумах РФ, об Уполномоченном по правам человека в РФ, о внешней политике и международных отношениях, о военном и чрезвычайном положении, об обороне и безопасности государства, о воинской обязанности и военной службе, о Государственной границе РФ, о государственном оборонном заказе, о государственном материальном резерве, об экспортном контроле, об использовании атомной энергии, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, об обороте наркотических и психотропных средств, о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, о техническом регулировании, об обеспечении единства измерений, о государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок, о государственном регулировании цен (тарифов), о банках и банковской деятельности, о рынке ценных бумаг, о товарных биржах и биржевой торговле, о естественных монополиях, о защите конкуренции, антимонопольного законодательства РФ, трудового, валютного, таможенного, бюджетного (в части федерального бюджета), уголовного (в части преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, государственной власти РФ, интересов государственной службы РФ, правосудия, порядка управления, военной службы, мира и безопасности человечества), уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства РФ, а также законодательства РФ о судостроительстве, об исполнительном производстве и судебные штрафы	100%
2) за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в федеральной собственности	
3) за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в федеральной собственности	
6) за нарушение законодательства РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации	

Суммы денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения в области налогов и сборов, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 50%.

Отдельно в доходах федерального бюджета выделяются нефтегазовые доходы федерального бюджета, которые не относятся к собственным доходам, имеют целевой характер и используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. К

нефтегазовым доходам федерального бюджета в соответствии со ст. 96.6 БК РФ относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

а) налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

б) вывозных таможенных пошлин на сырую нефть;

в) вывозных таможенных пошлин на природный газ;

г) вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Таким образом, в состав нефтегазовых доходов включены как налоговые доходы от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, горючий природный газ из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья), так и неналоговые доходы (вывозные таможенные пошлины на сырую нефть, на природный газ, на товары, выработанные из нефти).

Полномочиям Российской Федерации на формирование доходов бюджетов посвящены некоторые статьи Бюджетного кодекса РФ. Так, в соответствии со ст. 7 БК РФ к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится определение основ формирования доходов бюджетной системы РФ. Полномочия Российской Федерации как субъекта бюджетного права на формирование доходов бюджетов конкретизированы в ст. 53 БК РФ. Формирование доходов бюджетов осуществляется на основании трех отраслей законодательства РФ - бюджетного законодательства РФ, законодательства о налогах и сборах и об иных обязательных платежах (ст. 39 БК РФ).

Федеральные законы, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и вступающие в силу в очередном финансовом году и в плановом периоде, должны быть приняты не позднее одного месяца до дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

4.3. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются из налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений (за исключением субвенций).

Собственные доходы бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 26.15 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" *(88) формируются за счет:

а) доходов от региональных налогов и сборов в соответствии со ст. 26.16 названного Закона;

б) доходов от федеральных налогов и сборов в соответствии со ст. 26.17 названного Закона;

в) безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней, в том числе за счет дотаций, согласно ст. 26.18 названного Закона, иных средств финансовой помощи из федерального бюджета в соответствии со ст. 26.19 названного Закона и других безвозмездных перечислений;

г) доходов от использования имущества субъекта РФ;

д) части прибыли государственных унитарных предприятий, имущество которых находится в собственности субъекта РФ, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, в размере, устанавливаемом законами субъекта РФ, и доходов от оказания государственными учреждениями субъекта РФ платных услуг;

е) штрафов и иных поступлений согласно федеральным законам и принимаемым в соответствии с ними законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ.

Состав собственных доходов бюджета субъекта РФ может быть изменен в соответствии с федеральным законом только в случае изменения полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств

бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), и (или) изменения системы налогов и сборов России.

В бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 56 БК РФ полностью зачисляются налоговые доходы от следующих региональных налогов:

- налога на имущество организаций;
- налога на игорный бизнес;
- транспортного налога.

Кроме того, в бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, перечисленных в п. 2 ст. 56 БК РФ, в том числе от предусмотренных специальными налоговыми режимами.

В бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с Бюджетным кодексом РФ зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа.

Если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете и договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы, за исключением доходов от региональных налогов, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы могут быть полностью или частично переданы органами государственной власти субъектов Российской Федерации в местные бюджеты.

Общий порядок формирования неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации установлен в ст. 41, 42, 46 БК РФ. Полностью зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации следующие неналоговые доходы:

а) доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации и государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных;

б) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации и государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных;

в) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации;

г) плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;

д) декларационный платеж;

е) сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

з) разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов.

Частично неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

а) части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, - в

размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации;

б) платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 40%;

в) доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 20%;

г) доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, - по нормативу 20%;

д) доходов от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению ими передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков - по нормативу не более 50%;

е) доходов от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, - по нормативу не более 50%.

В бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - подлежат зачислению: плата за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 80%; доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное; доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; доходы от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных; доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации; плата за снятие запрета на реконструкцию, строительство зданий, строений, сооружений на земельном участке.

Неналоговые доходы от штрафов и иных сумм принудительного изъятия в соответствии со ст. 46 БК РФ зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации за нарушение:

а) законодательства Российской Федерации о рекламе и неисполнение предписаний антимонопольного органа;

б) лесного законодательства, установленного на лесных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

в) водного законодательства, установленного на водных объектах, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

г) законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации наделены полномочиями на установление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты.

Нормативы отчислений в бюджеты городских округов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и

законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации, определяются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации представительные органы муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации на установление дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты поселений, входящих в состав муниципальных районов.

Перечень региональных налогов и сборов и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на их установление, изменение и отмену определяются законодательством РФ о налогах и сборах. В соответствии со ст. 59 БК РФ законодательством субъекта Российской Федерации о налогах и сборах вводятся региональные налоги, устанавливаются налоговые ставки и предоставляются налоговые льготы по региональным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Законы субъекта Российской Федерации о внесении изменений в законодательство субъекта Российской Федерации о налогах и сборах, законы субъекта Российской Федерации, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вступающие в силу в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), должны быть приняты до внесения проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в сроки, установленные законом субъекта Федерации.

Кроме того, внесение изменений в законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только при внесении соответствующих изменений в законы субъектов Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

4.4. Доходы местных бюджетов

К собственным доходам местных бюджетов в соответствии со ст. 55 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"*⁽⁸⁹⁾ относятся средства самообложения граждан; доходы от местных, региональных и федеральных налогов и сборов; безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления; доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; штрафы, установление которых федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; добровольные пожертвования; иные поступления в соответствии с федеральными, региональными законами и решениями органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах местных налогов, от пеней и штрафов по ним, а также отчисления от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и региональных налогов.

К неналоговым доходам бюджетов относятся: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества

автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной и муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан; иные неналоговые доходы;

К безвозмездным поступлениям относятся: дотации и субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

В местные бюджеты зачисляются два вида налоговых доходов - от местных налогов, в полном объеме, и отчисления от федеральных и региональных налогов. Порядок взимания местных налогов находится в ведении самих органов местного самоуправления, который они реализуют в соответствии с Налоговым кодексом РФ, а порядок отчислений от федеральных и региональных налогов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ определяется органами государственной власти субъекта Российской Федерации законом субъекта (за исключением закона субъекта РФ о бюджете РФ или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия). Единые для всех муниципальных районов субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации, имеют гарантированный порядок поступления в местные бюджеты.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

Доходы от местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов местного характера. Для финансового обеспечения деятельности муниципальных образований органы государственной власти субъектов РФ устанавливают единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ (п. 1 ст. 58 БК РФ). Такие нормативы устанавливаются законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия). Это позволяет сделать более точным прогнозирование налоговых доходов местных бюджетов. Кроме того, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ в порядке, предусмотренном ст. 137 и 138 БК РФ, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджет субъекта. Закон субъекта РФ может наделить представительные органы муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов РФ на установление дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ, в бюджеты поселений, входящих в состав муниципальных районов (п. 2 ст. 61.1 БК РФ).

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных

налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- а) налога на доходы физических лиц - по нормативу 10%;
- б) единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30%;

в) государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, - по нормативу 100%.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от некоторых федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, указанные в ст. 61.1 БК РФ.

Налоговые доходы бюджетов городских округов в соответствии со ст. 61.1 БК РФ формируются от некоторых федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с п. 1 ст. 58 БК РФ. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 2 и 3 ст. 58 БК РФ.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со ст. 41, 42 и 46 БК РФ, где указаны виды неналоговых доходов - источников формирования бюджетов. К неналоговым доходам, которые полностью являются источниками формирования местных бюджетов в соответствии со ст. 62 БК РФ, относятся доходы от:

а) использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

б) продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий;

в) платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;

В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов полностью зачисляется плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты.

В бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полностью зачисляются сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления.

Кроме того, местные бюджеты формируются за счет неналоговых доходов от части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от:

а) передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 80%;

б) продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, - по нормативу 80%.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от:

а) передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 50%;

б) продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах межселенных территорий муниципальных районов, - по нормативу 100%;

в) продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, - по нормативу 50%;

г) передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 100%.

В бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от:

а) передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 50%;

б) продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, - по нормативу 50%.

После разграничения государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований арендная плата за земельные участки, а также доходы от передачи в аренду и от продажи таких земельных участков подлежат перечислению в доходы соответствующих бюджетов в зависимости от права собственности на земельные участки.

К неналоговым доходам местных бюджетов относятся также доходы от продажи и передачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности. Нормативы поступлений от этих видов доходов в соответствии со ст. 62 БК РФ составляют не менее 50%, если законодательством субъекта Российской Федерации не установлено иное. При этом:

1) в бюджеты городских округов поступают доходы от:

а) продажи земельных участков, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков;

в) продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) в бюджеты муниципальных районов поступают доходы от:

а) продажи земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) передачи в аренду земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий

Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков;

в) продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) в бюджеты поселений поступают доходы от:

а) продажи земельных участков, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков;

в) продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации на управление и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Неналоговые доходы в виде штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации и иных сумм принудительного изъятия в соответствии со ст. 46 БК РФ зачисляются в местные бюджеты за нарушение:

1) лесного законодательства, установленного на лесных участках, находящихся в муниципальной собственности, - в местный бюджет по нормативу 100%;

2) водного законодательства, установленного на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности, - в местный бюджет по нормативу 100%;

3) законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - в бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по нормативу 100%;

4) законодательства Российской Федерации, не предусмотренного п. 1-3 ст. 46 БК РФ, - в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), по нормативу 100%.

За нарушение законодательства о налогах и сборах подлежат зачислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации суммы денежных взысканий (штрафов):

1) исчисляемых исходя из сумм налогов (сборов), предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, - в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам отчислений, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации применительно к соответствующим налогам (сборам);

2) предусмотренных ст. 116-118, п. 1 и 2 ст. 120, ст. 125, 126, 128, 129, 129.1, 132-135, 135.1 НК РФ, - в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), по нормативу 50%.

Суммы денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения в области налогов и сборов, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении

денежного взыскания (штрафа), по нормативу 50%.

Суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации (в части бюджетов поселений, бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов, бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), а также денежных взысканий (штрафов), установленных правовыми актами органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, подлежат зачислению соответственно в бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по нормативу 100%.

Суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаются в доход поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных государственных внебюджетных фондов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов по нормативу 100%.

Суммы от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования, а также по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100%.

Полномочия муниципальных образований на формирование доходов местных бюджетов реализуются путем введения муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования местных налогов в соответствии с Налоговым кодексом РФ, установления налоговых ставок по ним и предоставления налоговых льгот. При этом в соответствии с п. 2 ст. 64 БК РФ муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования, которые вносят изменения в муниципальные правовые акты о местных налогах, регулируют бюджетные правоотношения и приводят к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вступающие в силу в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), должны быть приняты до дня внесения в представительный орган муниципального образования проекта решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования. Внесение изменений в муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах, предполагающих их вступление в силу в продолжение текущего финансового года, допускается только в случае внесения изменений в решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов (ч. 4 ст. 59 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Полномочия муниципального района по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты поселений закреплены в ст. 63 БК РФ. Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района или иного решения, имеющего ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района.

Вопросы для самоконтроля:

1. Определите понятие доходы бюджетов.
2. Проведите классификацию доходов бюджетов по различным основаниям.
3. Какие виды поступлений денежных средств зачисляются в нефтегазовые доходы федерального бюджета?
4. Какое законодательство регулирует формирование доходов бюджетов?
5. Назовите состав налоговых доходов бюджетов.
6. Какие доходы относятся к неналоговым доходам бюджетов?
7. Доходы от каких федеральных налогов полностью поступают в бюджеты субъектов?
8. Перечислите налоговые доходы местных бюджетов.

Глава 5. Правовое регулирование расходов бюджетов

Использование бюджетных средств, будучи компонентом финансовой деятельности, порождает общественные отношения, к которым применяется понятие расходов бюджетов.

Расходы бюджета - это отношения, возникающие в связи с распределением и использованием централизованного фонда денежных средств по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

Современное законодательство определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ)*[\(90\)](#). Приведенное легальное определение отражает лишь материальное содержание бюджетных расходов. Однако "бюджетные расходы" следует рассматривать как одну из сторон финансовой деятельности государства (местного самоуправления). Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной сторон. Качественная характеристика позволяет установить природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов, количественная - их величину. Активная роль государства в жизни общества, проведение социальных преобразований обуславливает многообразие конкретных видов бюджетных расходов, что вызвано, в свою очередь, действием ряда факторов: функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, формами предоставления бюджетных средств.

Содержание бюджетных расходов можно рассматривать и с других методологических позиций. Бюджетные расходы необходимо делить на так называемые обыкновенные и чрезвычайные расходы. Обыкновенные расходы - это установленные законом (решением) о бюджете бюджетные средства, которые призваны покрывать основную, наиболее устойчивую и стабильную часть текущих и капитальных бюджетных расходов. Чрезвычайные расходы представляют собой расходы временного характера; их размер также установлен законом (решением) о бюджете в пределах сформированных в составе бюджетов резервных фондов. В составе расходной части бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) Бюджетным кодексом РФ (ст. 81) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) - резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций. Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. В указанной статье установлены правовые основы образования и использования резервных фондов; размер данного фонда не может превышать 3% от общего объема расходов бюджета. В федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента РФ (ст. 82 БК РФ), его размер не может превышать 1% от утвержденных расходов федерального бюджета. Средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются для финансового обеспечения непредвиденных расходов, за исключением проведения выборов, референдумов, освещения деятельности Президента Российской Федерации. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда

Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Главы государства.

Не меньшее значение имеет и экономическая классификация бюджетных расходов. По экономическому содержанию бюджетные расходы подразделяются на текущие и капитальные расходы. Текущие расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование. К текущим расходам относятся такие расходы, как заработная плата, приобретение услуг, транспортные услуги, коммунальные услуги.

Однако даже своевременного и полного финансирования всех текущих расходов, направленных на поддержание жизнедеятельности общества, недостаточно. Для его нормального развития необходимы капитальные расходы. Капитальные расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. К капитальным расходам относится капитальное строительство, капитальный ремонт, приобретение оборудования, инвентаря длительного пользования и земли.

Действующим бюджетным законодательством бюджетные кредиты выведены из состава расходов бюджетов, но в теории придерживаются вышеприведенной классификации и включают бюджетные кредиты в состав капитальных расходов бюджетов. Это объясняется тем, что бюджетные кредиты предоставляются на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены законами (решениями) о бюджете (ст. 93.2 БК РФ).

Объем расходов соответствующего бюджета определяется и утверждается постатейно. Бюджетные средства выделяются конкретным получателям бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Среди капитальных расходов бюджетов выделяются:

а) расходы, предназначенные для инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий; предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов;

б) средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов юридическим лицам; могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам.

Таким образом, именно капитальные расходы способствуют созданию и расширению социально-экономической инфраструктуры.

Бюджетные расходы делятся по территориальному признаку в соответствии с бюджетным устройством РФ. Распределение расходов между уровнями бюджетной системы строится на определенных принципах. Н.И. Химичева называет в числе этих принципов:

а) соответствие состава расходов компетенции органов власти Российской Федерации, ее субъектов или органов местного самоуправления (по принадлежности);

б) учет подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;

в) учет значения мероприятий, учреждений, масштабов и последствий их влияния на развитие общества, в связи с чем они могут быть включены в вышестоящий бюджет*(91).

Данный перечень принципов необходимо дополнить принципами бюджетной системы РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ:

а) принцип единства бюджетной системы Российской Федерации, основу которого составляет единство бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

б) принцип сбалансированности бюджета. При формировании расходной части бюджета концептуально закладывается принцип сбалансированного бюджета. Соблюдение этого принципа требует тщательного рассмотрения планируемых расходов на предмет их эффективности, приоритетности, экономической целесообразности;

в) принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Он означает, что участники бюджетного процесса в рамках установленных бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;

г) принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Данный принцип означает, что расходы бюджета не могут быть связаны с определенными доходами бюджета (за исключением установленных законом (решением) о бюджете особых условий);

д) принцип прозрачности (открытости) означает обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов;

е) принцип достоверности бюджета означает реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;

ж) принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства доводятся до получателей бюджетных средств с указанием цели их (средств) использования;

з) принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные средства только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся;

и) принцип единства кассы означает, что все кассовые поступления зачисляются и все кассовые выплаты производятся с единого счета бюджета.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Согласно ст. 6 БК РФ, расходными обязательствами являются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из того или иного бюджета.

Таким образом, законы, иные нормативные правовые акты, договоры или соглашения порождают расходные обязательства публично-правового образования, которые посредством включения их в закон (решение) о бюджете трансформируются в бюджетные обязательства. Исполняются расходные обязательства публично-правовых образований в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств бюджетов, однако Бюджетным кодексом, в частности п. 6 ст. 192 БК РФ, допускается исключение: если в очередном финансовом году и плановом периоде общего объема расходов федерального бюджета недостаточно для финансового обеспечения установленных законодательством Российской Федерации расходных обязательств Российской Федерации, то Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных

источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

Все расходы бюджета осуществляются в соответствии с законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и выделение денежных средств из бюджета в порядке расходования невозможно вне правового оформления. Закон (решение) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных нормативных актах, изданных до его принятия и предусматривающих расходные обязательства публично-правового образования, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий, и обуславливает необходимость расходов.

В системе бюджетного права для регулирования отношений, возникающих по поводу расходов бюджетов бюджетной системы РФ, сформировался институт расходов бюджетов, который включает в себя нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в процессе распределения и использования денежных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

Расходы бюджетов бюджетной системы, как отмечалось выше, осуществляются посредством определения в законе (решение) о бюджете на очередной финансовый год размера бюджетных ассигнований^{*(92)} для исполнения бюджетных обязательств. В соответствии с действующим бюджетным законодательством размеры бюджетных ассигнований устанавливаются только на очередной финансовый год для исполнения бюджетных обязательств.

Статья 69 БК РФ определяет виды бюджетных ассигнований, к которым относятся ассигнования на:

- а) оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- б) социальное обеспечение населения;
- в) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;
- г) предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг;
- д) предоставление межбюджетных трансфертов;
- е) предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- ж) обслуживание государственного (муниципального) долга;
- з) исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Установлено восемь видов бюджетных ассигнований. Для изучения расходов бюджетов необходимо более детально рассмотреть каждый вид бюджетных ассигнований.

1. Оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. В соответствии со ст. 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на:

а) обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений; в соответствии со ст. 70 Бюджетного кодекса РФ для выполнения функций бюджетным учреждениям предоставляются из бюджета денежные средства на:

оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и

законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;

оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности;

б) предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам. В соответствии с п. 1 ст. 78.1 БК РФ порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах;

в) предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе, в соответствии с договорами (соглашениями) об оказании данными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам. Общие условия и порядок предоставления названных субсидий определен в п. 2 ст. 78.1 БК РФ. В федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии, предоставляемые некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, в том числе, в виде имущественного взноса в государственные корпорации. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета устанавливает Правительство Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, предусматривающими создание государственных корпораций. Например, приказом Управления делами Президента РФ от 16 мая 2008 г. N 151*(93) утверждены "Правила предоставления в 2008 году из федерального бюджета субсидий некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества", которым установлены порядок и условия государственной поддержки путем предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества;

г) закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе, в целях:

оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности, за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий;

разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

закупки товаров в государственный материальный резерв.

2. Социальное обеспечение населения. В соответствии с п. 1 ст. 74.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся бюджетные ассигнования на:

а) предоставление социальных выплат гражданам, например: пособия по безработице, стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе, в период

временной нетрудоспособности (Закон РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" в ред. от 18 октября 2007 г.)*[\(94\)](#);

б) приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Согласно ст. 12 Федерального закона от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (в ред. от 18 октября 2007 г.)*[\(95\)](#), оказание государственной социальной помощи возможно в натуральной форме (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи). Порядок оказания данной помощи регламентируется законодательством субъектов Российской Федерации.

3. Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Общие условия и порядок предоставления бюджетных инвестиций определяются в ст. 79 и 80 БК РФ. Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2008 г. N 324 утверждены "Правила принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы"*[\(96\)](#).

Бюджетный кодекс РФ указывает на необходимость утверждения долгосрочных целевых программ и средств для их реализации. Предполагается, что такой подход позволит в наибольшей степени учесть социальные приоритеты. Практика свидетельствует о том, что в современных условиях продолжает превалировать ведомственный подход к социальному программированию. При разработке сценарных условий развития своих отраслей ведомства, как правило, принимаются во внимание только те факторы, которые отражают отраслевую специфику, и не всегда учитывают финансовые возможности выполнения таких программ.

4. Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг. Общие условия и порядок предоставления указанных субсидий определены в ст. 78 БК РФ. В компетенцию главного распорядителя бюджетных средств входит конкретизация условий предоставления указанных субсидий. Субсидии предоставляются в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных главным распорядителем бюджетных средств по кодам классификации расходов бюджетов в сводной бюджетной росписи соответствующего бюджета на текущий финансовый год на цели, установленные главным распорядителем бюджетных средств. Например, приказом Минтранса России от 17 января 2008 г. N 3 утверждены "Правила предоставления в 2008 - 2010 годах из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим выполнение работ и оказание услуг для содержания запасных пунктов управления федеральных органов государственной власти"*[\(97\)](#).

5. Предоставление межбюджетных трансфертов. Порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов определены в гл. 16 ("Межбюджетные трансферты") БК РФ. Заметим, что указанная глава в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. N 310-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "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" дополнена ст. 142.5, согласно которой могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджетов поселений.

6. Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права.

7. Обслуживание государственного (муниципального) долга. Структура и управление государственным и муниципальным долгом определены в гл. 14 ("Государственный и муниципальный долг") БК РФ.

8. Исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. Порядок исполнения судебных актов определен в гл. 24.1 ("Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации") БК РФ.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы по доходам и расходам осуществляется Федеральным казначейством и его территориальными органами.

Средства бюджетов предоставляются фактическим получателям бюджетных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, но при условии их целевого использования.

Нынешний этап развития России в целом можно охарактеризовать как этап государственного, экономического, финансового и социального реформирования. В то же время нельзя не отметить, что многие реформы не дают пока желаемого результата. Важнейшей причиной этого обычно называют отсутствие достаточной и стабильной финансовой базы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение расходам бюджета.
2. Каким образом расходы бюджета соотносятся с расходными обязательствами?
3. На каких принципах основано размещение средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, предназначенных для расходов?
4. Как соотносятся расходные и бюджетные обязательства?
5. Назовите основания возникновения расходных обязательств Российской Федерации. Приведите примеры.
6. Назовите основания возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Приведите примеры.
7. Укажите источники финансирования государственных и муниципальных расходов.
8. В чем состоит порядок ведения реестр расходных обязательств Российской Федерации?

Глава 6. Правовой режим государственных и муниципальных денежных фондов

6.1. Понятие, виды и значение государственных и муниципальных денежных фондов

Становление и развитие фондов как самостоятельного института финансовой системы государства было исторически предопределено. В XVI в. возникновение фондов было обусловлено потребностями в концентрации ограниченных финансовых ресурсов на государственном уровне для обеспечения наиболее насущных социальных и общеэкономических потребностей. На современном этапе, с усложнением финансовой деятельности государства, ряд фондов начали создаваться в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета и сбережения части доходов от невозобновляемых ресурсов, чтобы использовать эти средства после того, как полезные ископаемые будут преимущественно исчерпаны. Однако смысл понятийного содержания данных фондов как совокупности денежных средств, направленных на достижение определенных социально-экономических целей и решение задач государства, не изменился и в настоящее время.

В Российской Федерации для финансирования отдельных направлений деятельности государства существует система денежных фондов, которые обеспечивают выполнение задач общего для них назначения, создают финансовую основу для осуществления функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Традиционной формой организации финансовых ресурсов в масштабе страны является бюджет. Ограниченность финансовых ресурсов в любой момент может вызвать необходимость в их перераспределении. Бюджет позволяет мобильно перераспределять финансовые ресурсы благодаря "незакрепленности" источников дохода бюджета за конкретными статьями расходов (ст. 35 БК РФ). Однако это преимущество бюджета в отдельных случаях превращается в его недостаток, так как расходы на некоторые программы оказываются, как правило, урезанными. Поэтому значение денежных фондов возрастает в условиях нестабильности экономических отношений, низкой собираемости бюджетных доходов, возрастания социальных расходов государства.

Создание денежных фондов позволяет влиять на процесс производства путем финансирования наиболее важных отраслей, проводить различные мероприятия социального характера путем выплаты пенсий, пособий, решать задачи в сфере образования, культуры, здравоохранения и т.д.

В финансовом праве под "фондом" понимается не только особая форма образования, распределения и использования денежных средств для обеспечения финансирования мероприятий государства, муниципальных образований и различных ведомств, но и собственно организация (орган), например Пенсионный фонд РФ.

Все множество денежных фондов, создаваемых органами власти, позволяет классифицировать их по различным основаниям.

В литературе предлагаются следующие виды классификаций денежных фондов:

- по отношению к бюджетной системе;
- по юридической природе;
- по форме собственности;
- по территориальному уровню;
- по направлению расходования;
- по целевому назначению расходования денежных средств;
- по сроку действия;
- по сфере финансирования;
- по источникам формирования;
- по форме расходования денежных средств;
- от органов, их создающих.

По отношению к бюджетной системе выделяют бюджетные (образуемые в составе бюджета и исполняемые в рамках общего бюджетного процесса) и внебюджетные фонды (денежные средства, обособленные от бюджета и имеющие специфику в процедурах формирования, исполнения, представления отчетности и финансового контроля).

По юридической природе денежные фонды можно подразделить на фонды:

- формируемые на основании федеральных законов;
- создаваемые на основании законов субъектов РФ, в частности законов о бюджетах субъектов РФ, иных законов и подзаконных нормативных актов, принятых органами власти субъектов РФ;
- создаваемые в силу указов Президента РФ;
- образованные постановлениями Правительства РФ.

По форме собственности фонды подразделяются на негосударственные и муниципальные;

По территориальному уровню денежные фонды подразделяются на:

- федеральные;
- региональные (субъектов РФ);
- местные (муниципальные).

По направлениям расходования денежных средств фонды бывают отраслевые и межотраслевые.

По целевому назначению расходования денежных средств фонды можно классифицировать на целевые и нецелевые, т.е. фонды, денежные средства которых используются на цели, соответствующие (или не соответствующие) источникам их формирования.

Денежные фонды различаются также по срокам действия. Следует выделять долгосрочные (не имеющие срока действия) и краткосрочные денежные фонды.

По сфере финансирования (как область направления денежных потоков в зависимости от финансирования функций государства) денежные фонды бывают экономическими, социальными, научными и др.

По источникам формирования (образования) фонды можно разделить на налоговые и неналоговые источники формирования.

По форме расходования фонды можно подразделить на те, основными видами расходования денежных средств которых являются пенсии и пособия, субсидии, субвенции и дотации в качестве финансовой поддержки.

Наконец, в зависимости от органов, их создающих, выделяются фонды Правительства РФ, Президента РФ и иных государственных органов;

Особенностью формируемых фондов является то, что они создаются только на основании нормативного правового акта (закона, постановления и др.), формируются компетентным органом, в большинстве случаев образуются с заранее установленной целью, подлежат государственному финансовому контролю, являются институтом финансовой системы.

Правовой статус денежных фондов регулируется значительным количеством нормативных актов. Помимо Конституции и Бюджетного кодекса РФ, важнейшую правовую базу функционирования названных фондов составляют: федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, федеральные законы об обязательном социальном страховании, обязательном медицинском, пенсионном страховании, иные федеральные законы; законодательство субъектов Федерации; решения представительных органов местного самоуправления по соответствующим вопросам; указы Президента РФ, регламентирующие порядок образования отдельных фондов; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований.

6.2. Правовой режим бюджетных фондов

Как отмечалось выше, денежные фонды могут быть сформированы как вне бюджета, так и в его составе.

В последнее время в бюджетной практике стала применяться такая форма, как бюджетные фонды - образуемые в соответствии с законодательством РФ и обособленные в бюджетной системе финансовые средства, управляемые и используемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования приоритетных направлений экономики государства.

Многообразие форм бюджетных фондов позволяет разделить их на:

- собственно целевые бюджетные фонды,
- фонды, образованные в составе расходов бюджетов;
- резервные фонды.

Финансово-правовой статус каждого фонда, образуемого в составе бюджета, имеет ряд характерных признаков, объединяющих их, но в то же время позволяющих выделить их в отдельные группы. Это позволяет провести ряд сравнительных характеристик бюджетных фондов, показанных в таблице:

Целевые бюджетные фонды	Фонды, образуемые в составе расходов бюджета	Резервные бюджетные фонды
Имеют узкую целевую направленность	Наличие приблизительной цели (непредвиденные расходы)	Цель создания определена
Образуются за счет доходов целевого назначения	Специальные источники формирования отсутствуют	Образуется за счет конкретных доходов целевого назначения
Доходы, поступающие в фонд, связаны с конкретными направлениями расходования	Увязки доходов данных фондов с какими-либо направлениями расходов не происходит	Увязки доходов данных фондов с какими-либо направлениями расходов не происходит
Поступление средств в доходы фондов и их расходование происходит каждый год в течение всего периода	Отсутствует необходимость в утверждении сметы, но требуется специальная отчетность о	Средства фонда подлежат обособленному учету, управлению и использованию

существования того или иного фонда	расходовании средств фондов	
Имеет привязку длительности функционирования фонда к продолжительности достижения той цели, ради которой он создается	Имеет привязку длительности функционирования фонда к продолжительности достижения той цели, ради которой он создается	Существование фондов не имеет временного ограничения

Все целевые бюджетные фонды были ликвидированы Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. N 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".

Однако в теории бюджетного права они имеют место быть, и в качестве специфических черт всех целевых бюджетных фондов, позволяющих выделить их из общей совокупности бюджетных фондов, можно назвать следующие:

- а) узкая целевая направленность данных фондов по сравнению с остальными бюджетными фондами;
- б) функционирование целевых бюджетных фондов внутри бюджетного фонда;
- в) привязка длительности функционирования целевого бюджетного фонда к продолжительности достижения той цели, ради которой он создается.

Именно этими чертами и обладает единственный в своем роде целевой бюджетный фонд - Инвестиционный фонд РФ.

Согласно ст. 179.2 БК РФ, Инвестиционный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Аналогов Инвестиционного фонда в России нет. Он не является ни "подушкой безопасности" для экономики, каким был Стабилизационный фонд РФ, ни механизмом координации расходов на выполнение функций государства. У Инвестиционного фонда есть своя цель - стимулировать реализацию крупных инфраструктурных и инновационных проектов, и достигается она не путем получения льгот или преференций, а с помощью механизмов частно-государственного партнерства, когда власть и бизнес совместно вкладывают средства в наиболее значимые и дорогостоящие проекты, вместе несут риски и владеют создаваемыми объектами.

Таким образом, инициаторами реализации инвестиционных проектов могут выступать федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, коммерческие организации, в том числе иностранные инвесторы и коммерческие организации с иностранными инвестициями.

Хотя в действующем законодательстве прямо не установлено, что Инвестиционный фонд является целевым бюджетным фондом, можно отметить особенности, позволяющие считать его таковым.

Во-первых, в соответствии с п. 1 постановления Правительства РФ от 1 марта 2008 г. N 134 "Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации" порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации направлен на реализацию:

- а) инвестиционных, комплексных инвестиционных и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства;
- б) инвестиционных проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение, осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства.

Таким образом, налицо узкая целевая направленность расходования средств фонда, а продолжительность его существования определяется необходимостью дальнейшего развития инфраструктуры.

Во-вторых, в соответствии с ст. 179.2 БК РФ Инвестиционный фонд представляет

собой средства, предусмотренные в федеральном бюджете, подлежащие использованию в целях реализации инвестиционных проектов.

Следовательно, представляется, что правовой статус Инвестиционного фонда подпадает под признаки целевых бюджетных фондов.

Роль и значение целевых бюджетных фондов в рыночной экономике проявляются в том, что:

- они являются финансовой базой обеспечения выполнения определенных целей бюджетной политики;

- образование целевых бюджетных фондов используется как один из методов стимулирования отдельных направлений социально-экономического развития общества;

- целевые бюджетные фонды служат гарантией надлежащего использования средств, мобилизация которых имеет целевой характер.

К фондам, формируемым в составе расходов бюджета, можно отнести:

- фонды финансовой поддержки;

- резервные фонды органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Фонды финансовой поддержки были образованы в составе федерального бюджета РФ для достижения целей государства на определенном этапе развития экономики. Некоторые авторы подчеркивают, что данные фонды носят название целевых, но отдельно в целевые бюджетные фонды законодательно не выделены^{*(98)}.

Для осуществления государственного бюджетного регулирования на основании Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах^{*(99)} была предусмотрена возможность образования в расходной части федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ст. 131 БК РФ), Федерального фонда софинансирования расходов (ст. 132 БК РФ), Федерального фонда компенсаций (ст. 133 БК РФ).

Создание в составе федерального бюджета специализированных фондов финансовой поддержки субъектов Российской Федерации явилось преломлением международного опыта в российской практике финансовой деятельности. В 1992-1993 гг. в России работала организованная Всемирным банком реконструкции и развития группа иностранных специалистов, занимавшихся проблемами бюджетного федерализма. По ее рекомендации впервые был сформирован Фонд финансовой поддержки субъектов (ФФПС), а затем и остальные фонды^{*(100)}.

Федеральный Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПС). ФФПС был создан во втором квартале 1994 г. в составе федерального бюджета в соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. N 2268 "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году"^{*(101)}. Начиная с этого времени данный фонд - основной и по значению, и по объему механизм перераспределения части средств федерального бюджета между субъектами Федерации и важный инструмент межбюджетного регулирования.

Одной из особенностей ФФПС Российской Федерации является то, что он регулируется не только официальными нормативными правовыми актами (законами, правительственными правовыми актами), но и другими документами, причем роль последних зачастую становится решающей.

Действующее законодательство задачу ФФПС определяет как выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Следовательно, цель ФФПС может быть определена через понятие выравнивания, или сокращения различий, которое наиболее наглядно продемонстрировано в Бюджетном кодексе РФ (ст. 131).

В Бюджетном кодексе РФ установлены признаки, при наличии которых субъекты РФ вправе получать дотации из ФФПС, иными словами, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предоставляются тем субъектам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Федеральный Фонд софинансирования расходов образуется в составе федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам

ведения данных субъектов и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления в вопросах местного значения.

Условия и порядок предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ.

И, наконец, Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"*[\(102\)](#) и (или) Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"*[\(103\)](#) осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между субъектами Российской Федерации согласно методике, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации.

В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) - резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций и Резервного фонда Президента РФ.

Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) - это обособленная часть денежных средств в бюджетах всех уровней бюджетной системы РФ, предназначенных для обеспечения бесперебойного финансирования предусмотренных ранее затрат и непредвиденных расходов, возникших внезапно и имеющих чрезвычайный характер.

Резервные фонды органов исполнительных власти представляют собой своеобразный запас бюджетных ресурсов, которые мобилизованы в бюджете, но зарезервированы на случай необходимости в дополнительном финансировании, связанном с возникновением в процессе исполнения бюджета незапланированных расходов.

Статья 81.1 БК РФ регулирует правовой режим Резервного фонда субъекта Российской Федерации, который представляет собой часть средств бюджета данного субъекта, предназначенную для исполнения расходных обязательств последнего в случае недостаточности доходов бюджета субъекта для финансового обеспечения расходных обязательств. В случае создания Резервного фонда субъекта Российской Федерации порядок его формирования и использования средств устанавливается законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта Федерации).

Резервный фонд Президента РФ создается специальным федеральным законом и федеральным бюджетом на очередной финансовый год в размере не более 1% от утвержденных расходов федерального бюджета.

Средства Резервного фонда Президента Российской Федерации расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента России. Денежные средства этого фонда могут использоваться для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, природных катаклизмов, техногенных аварий, актов терроризма. Расходование средств Резервного фонда Президента Российской Федерации на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Главы государства не допускается.

Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) образуются в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы России.

Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% от утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Распоряжение средствами резервных фондов осуществляется на основе нормативных правовых актов Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Федерации или органов местного самоуправления. Из этих фондов финансируются непредвиденные расходы, например аварийно-восстановительные работы по ликвидации последствий стихийных бедствий. Так, средства резервного фонда Правительства Российской Федерации расходуются на финансирование*(104):

- государственной поддержки общественных организаций и объединений;
- проведения юбилейных мероприятий государственного значения;
- изготовления государственных наград, юбилейных медалей;
- проведения встреч, симпозиумов, выставок и семинаров на высшем уровне по проблемам общегосударственного значения;
- выплаты разовых премий и оказания разовой материальной помощи гражданам за заслуги перед государством;
- издания сборников нормативных актов и законодательства Российской Федерации;
- проведения ремонтных и восстановительных работ по заявкам органов государственной власти Российской Федерации;
- других мероприятий, проводимых по решениям Президента и Правительства Российской Федерации.

Решения Правительства России о выделении средств из резервного фонда Правительства принимаются в тех случаях, когда средств, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих эти мероприятия, недостаточно.

Правовой режим резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций), предусмотренный в ст. 81 БК РФ, необходимо сопоставить с правовым режимом целевых бюджетных фондов.

Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) могут быть созданы в бюджетах всех уровней власти. В отношении местных бюджетов указанные фонды могут быть созданы как фонды органов местного самоуправления, однако запрет на создание резервных фондов представительных органов (п. 2 ст. 81 БК РФ) относится и к муниципальному уровню. Следовательно, на местном уровне могут существовать резервные фонды местной администрации либо выборного главы муниципального образования. Для правового режима резервных фондов характерно отсутствие специальных источников формирования, ограничение размера и наличие приблизительной цели (непредвиденные расходы), тогда как для целевых бюджетных фондов ограничение размера не имеет значения, а предназначение реализуется через установление моноцели. Не требуется для резервных фондов и утверждения сметы. Вместе с тем нужна специальная отчетность о расходовании средств резервных фондов.

Новым видом бюджетных фондов в составе федерального бюджета являются Резервные фонды государства, к которым относился Стабилизационный фонд РФ и созданные на его базе Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния.

Создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния было обусловлено рядом причин. Так, в целях снижения риска невыполнения бюджетных обязательств в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и сохранения доходов от невозобновляемых ресурсов для будущих поколений законодатель предложил использовать в бюджетном планировании методологию "не нефтегазового баланса", которая предусматривает отдельный учет нефтегазовых (сырьевых) и не нефтегазовых доходов и выделение в составе Стабилизационного фонда резервной части и фонда будущих поколений.

Основное предназначение Резервного фонда РФ - поддержание относительно стабильного уровня расходов федерального бюджета в периоды неблагоприятной внешнеторговой конъюнктуры, а Фонд национального благосостояния ориентирован на накопление ресурсов на длительную перспективу - обеспечение бюджетных расходов в условиях исчерпания запасов полезных ископаемых, ухудшения демографического баланса и других ситуаций, угрожающих национальной стабильности.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" действуют следующие правила, регулирующие формирование и использование Резервного

фонда:

а) Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта при недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта;

б) аккумулирование ресурсов в фонде происходит за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины и доходов от управления средствами Резервного фонда;

в) управляет средствами Резервного фонда Министерство финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством России. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации;

г) средства Резервного фонда могут быть направлены как на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации, так и на размещение в иностранную валюту и финансовые активы, номинированные в иностранной валюте.

Фонд национального благосостояния (ФНБ). В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" действуют следующие правила, регулирующие формирование и использование Фонда национального благосостояния:

а) Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

б) источниками формирования Фонда национального благосостояния являются нефтегазовые доходы федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину и доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния;

в) управляет средствами Фонда национального благосостояния Министерство финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством страны;

г) средства Фонда национального благосостояния разрешено размещать в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов: долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков; долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами; депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях; депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации; долговые обязательства и акции юридических лиц; паи (доли участия) инвестиционных фондов;

д) в соответствии с законодательством средства Фонда национального благосостояния могут передаваться в доверительное управление специализированным финансовым организациям. Учредителем доверительного управления средствами данного Фонда является Российская Федерация. От ее имени в правоотношениях по поводу учреждения доверительного управления средствами Фонда национального благосостояния выступает Министерство финансов РФ;

е) передача средств Фонда национального благосостояния в доверительное управление не влечет за собой перехода права собственности на них к доверительному управляющему.

6.3. Правовое регулирование государственных внебюджетных фондов

В системе государственных и муниципальных денежных фондов различают государственные и муниципальные внебюджетные фонды, создаваемые соответственно на основании законов РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений

Правительства РФ, законов и подзаконных нормативных правовых актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Стремительное развитие денежные фонды получили в России в 90-х гг. XX в. В условиях перехода к рыночной экономике, характеризующейся повышением уровня социального риска, сопряженного с безработицей, материальной необеспеченностью работников и другими явлениями, поддержание сложившегося уровня финансирования существующей системы социальной защиты, базирующейся на доходах государственного бюджета, стало проблематично. Возникла объективная необходимость в установлении связей между получением социальных выплат и созданием фонда финансовых ресурсов, из которого они осуществляются. Решением данной задачи было создание внебюджетных фондов государства.

Бюджетный кодекс РФ расширил рамки понятия бюджетной системы, включив в нее, помимо бюджетов в собственном смысле слова, внебюджетные государственные фонды (ст. 6 БК РФ).

Как отмечают Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова, такое объединение условно, поскольку внебюджетные фонды существенно отличаются от государственных и местных бюджетов своим предназначением, конкретным целевым содержанием, правовым режимом*(105). Этому же мнению придерживается Ю.А. Крохина, полагающая, что включение внебюджетных фондов в бюджетную систему методологически неверно*(106), так как целевые внебюджетные фонды принято считать самостоятельным звеном финансовой системы*(107).

Таким образом, можно дать определение внебюджетным фондам: это самостоятельное звено финансовой системы, представляющее обособленные, вне бюджетной системы финансовые средства, управляемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования социальных конституционных прав граждан.

Финансовые ресурсы фондов находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов и других фондов и не подлежат изъятию на какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом.

Для обеспечения эффективности функционирования внебюджетных фондов был предусмотрен принципиально иной механизм их формирования, который значительно отличался от формирования бюджета.

Если доходная часть бюджета образуется в основном за счет налогов - инструмента внеэкономического административного принуждения, то механизм формирования государственных внебюджетных фондов базируется на обязательных страховых взносах. Кроме страховых взносов, предусмотрены и другие источники доходов: средства бюджета, перечисляемые в законодательном порядке в государственные внебюджетные фонды, добровольные взносы юридических и физических лиц и доходы от капитализации временно свободных финансовых ресурсов, но основным из них является единый социальный налог (ЕСН).

Главное направление расходования денежных средств государственных внебюджетных фондов - социальная сфера. Следует отметить, что деятельность каждого внебюджетного фонда направлена на разрешение определенного круга проблем. Так, Пенсионный фонд РФ создан в целях управления финансовыми ресурсами пенсионного обеспечения. Деятельность Фонда социального страхования РФ направлена на обеспечение финансирования гарантируемых государством социальных пособий. Фонд обязательного медицинского страхования отвечает за обеспечение финансирования целевых программ в рамках реализации Закона РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации"*(108).

Таким образом, все названные в Бюджетном кодексе РФ внебюджетные фонды имеют прямое отношение к системе обязательного социального страхования - государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с законодательством страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе, по независящим от них обстоятельствам*(109).

Изложенное позволяет не только установить задачи, ради которых созданы государственные внебюджетные фонды, но и определить основные направления расходования денежных средств.

Так, государственные внебюджетные фонды должны:
служить материальной основой государственного обязательного социального страхования;

являться одним из основных источников финансирования социальных гарантий, закрепленных Конституцией РФ;

функционировать как самостоятельные финансово-кредитные учреждения, т.е. обеспечивать эффективность процесса формирования и использования фондов денежных средств.

Для выполнения поставленных задач фонды наделены властными полномочиями, позволяющими им управлять финансовыми средствами обязательного социального страхования, к которым относятся полномочия по контролю над соблюдением законодательно установленного порядка уплаты обязательных страховых взносов, распределение и перечисление аккумулированных финансовых ресурсов получателям в соответствии с целевым назначением, накопление финансовых резервов для обеспечения финансовой устойчивости и др.

Перечень целей, определяющих основные направления расходования средств государственными внебюджетными фондами, выглядит следующим образом:

социальное обеспечение по возрасту;

социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении;

социальное обеспечение в случае безработицы;

охрана здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Внебюджетные фонды осуществляют свою финансовую деятельность на основе бюджета, утверждаемого для каждого фонда.

Денежные средства государственных внебюджетных фондов предназначены исключительно для целевого расходования на мероприятия, определенные законодательством Федерации или ее субъекта. Материальное содержание расходов внебюджетных фондов определяется бюджетом внебюджетного фонда. Использование внебюджетных денежных средств на цели, не указанные в расходных статьях его бюджета, образует состав бюджетного правонарушения и влечет за собой применение мер государственного принуждения.

Совокупность государственных внебюджетных фондов можно разделить на две группы - государственные внебюджетные фонды социального назначения и прочие внебюджетные фонды (экономические, научные, политические и т.п.).

К государственным внебюджетным фондам социального назначения относятся:

а) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);

б) Фонд социального страхования Российской Федерации;

в) Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Наиболее значимым и крупным является Пенсионный фонд Российской Федерации, который образован Положением о Пенсионном Фонде РФ (далее - Положение), утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.

Согласно п. 1 Положения, Пенсионный фонд Российской Федерации - самостоятельное финансово-кредитное учреждение, созданное в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. Кроме того, правовой статус данного Фонда определяется положениями ст. 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", по которому Пенсионный фонд РФ является государственным учреждением и осуществляет функции страховщика в системе обязательного пенсионного страхования.

Пенсионный фонд Российской Федерации имеет свой бюджет, утверждаемый федеральным законом, средства которого являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

Таким образом, Пенсионный фонд Российской Федерации - государственное учреждение, наделенное публично-властными полномочиями и имеющее специальную правоспособность.

Пенсионный фонд РФ создан для государственного управления средствами пенсионной системы. При этом решались две принципиальной важности задачи. Первая -

средства пенсионной системы выводились из ранее консолидированного государственного бюджета и становились сферой самостоятельного бюджетного процесса. Поэтому ПФР приобрел статус самостоятельного государственного внебюджетного фонда, сохранив его по сей день. Вторая задача - основным источником финансирования пенсионных выплат стали страховые взносы и платежи, которые уплачивались за застрахованных работодателями. В результате источником выполнения государством его обязательств перед пенсионерами стал не государственный бюджет, а страховой платеж. И, хотя средства Пенсионного фонда сохраняют статус федеральных средств, они в то же время по своей природе являются и средствами обязательного пенсионного страхования.

К основным задачам Пенсионного фонда можно отнести:

- а) целевой сбор и аккумуляцию средств для выплаты пенсий и пособия для детей, а также организацию их финансирования;
- б) участие на долговременной основе в финансовых федеральной и региональных программах социальной поддержки населения;
- в) расширенное воспроизводство средств фонда на основе принципов самофинансирования и др.

Фонд социального страхования РФ. С 1 января 1991 г. на основании Постановления Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов от 25 декабря 1990 г. 600/9-3 "О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР" был образован внебюджетный Фонд социального страхования Российской Федерации. С 1993 г. Фонд становится финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации.

Правовую основу данного Фонда составляют следующие нормативные правовые акты: Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. N 822 "О Фонде социального страхования Российской Федерации", Указ Президента РФ от 28 сентября 1993 г. N 1503 "Об управлении государственным социальным страхованием в Российской Федерации", постановление Правительства РФ от 26 октября 1993 г. N 1094 "Вопросы Фонда социального страхования Российской Федерации".

Его источниками служат страховые взносы работодателей, граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, страховые взносы ряда категорий граждан и иные доходы. Аккумулированные таким образом средства направляются на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком и на иные цели социального страхования.

Фонд обязательного медицинского страхования. В соответствии с Законом РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" созданы федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, правовой базой функционирования которых являются положения, утвержденные постановлениями Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г.

Деятельность данного Фонда направлена на реализацию государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования. Федеральный фонд создается Правительством РФ, а территориальные фонды образуются представительными исполнительными органами власти республик в составе РФ и иными субъектами Федерации. Основные источники образования федерального и территориальных фондов - страховые взносы хозяйствующих субъектов на обязательное медицинское страхование, бюджетные ассигнования и иные поступления. Полученные средства направляются на финансирование обязательного медицинского страхования и иных связанных с этим мероприятий. Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования и отчет о его исполнении ежегодно рассматривается Государственной Думой.

К следующей разновидности государственных внебюджетных фондов следует отнести государственные отраслевые (ведомственные) денежные фонды - фонды министерств и других органов управления федерального и регионального уровней, образованные на основании актов исполнительных органов государственной власти, в целях финансового обеспечения деятельности указанных министерств (ведомств).

Особенности указанных фондов: создание на основе решения министерств и ведомств по согласованию с входящими в их систему предприятиями, учреждениями и организациями, в соответствии с законодательством РФ; использование для их формирования добровольных

отчислений, осуществляемых на договорной основе с учреждениями и организациями, находящимися в ведении министерств и ведомств (бюджетные ассигнования не являются источниками образования данных фондов - в этом и заключается отличие отраслевых фондов от фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ, формируемых в составе бюджета); использование финансовых ресурсов фондов в качестве дополнительного источника финансирования мероприятий внутриотраслевого характера; постоянный (долгосрочный), как правило, характер функционирования.

К основным отраслевым фондам относятся Централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел*(110), фонды федеральных органов исполнительной власти для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок*(111) и др. Наряду с отраслевыми (ведомственными) фондами могут быть созданы межотраслевые (межведомственные) фонды.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляют собой государственные и муниципальные (местные) денежные фонды?
2. Каковы цели создания государственных и муниципальных фондов?
3. Дайте характеристику основных нормативных актов, определяющих правовой режим государственных и муниципальных денежных фондов.
4. Как классифицируются государственные и муниципальные фонды?
5. В чем заключается отличие бюджетных фондов от внебюджетных фондов?
6. Раскройте сущность и правовую природу бюджетных фондов: цели создания, источники формирования, особенности функционирования.
7. Дайте характеристику Резервному фонду РФ и Фонду национального благосостояния.
8. Каковы правовой режим и источники образования государственных внебюджетных фондов, основные направления использования их средств?

Глава 7. Государственный и муниципальный долг

7.1. Понятие и значение государственного и муниципального долга

Основополагающие принципы политики государства в области управления государственным долгом заложены в Конституции Российской Федерации. Помимо положений общего характера, определяющих принципы государственного управления, федеративного устройства, разграничения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, которые имеют значение для регулирования финансовой системы в целом, Конституция России содержит нормы, непосредственно касающиеся системы управления государственным долгом. Речь идет, в частности, о п. 4 ст. 75, где предусмотрено, что "государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе"*(112).

В результате осуществления Российской Федерацией или муниципальными образованиями заимствований образуется соответственно государственный или муниципальный долг. Понятие государственного долга тесно связано с такой финансово-правовой категорией, как государственный (муниципальный) кредит, где государство (муниципальное образование) выступает в разных ипостасях - как кредитор и как заемщик. Государственный (муниципальный) долг представляет собой задолженность Российской Федерации (муниципального образования), срок платежа по которой уже наступил.

Рассматривая государственный и муниципальный долг с позиции науки финансового права и, следовательно, как один из финансово-правовых институтов, следует отметить, что долговая деятельность публично-правовых образований осуществляется посредством использования финансово-кредитных инструментов (публичных займов, кредитов, ценных бумаг и др.). При этом сама публичная (государственная и муниципальная) долговая деятельность есть не что иное, как один из самостоятельных видов финансовой

деятельности государства и его территориальных подразделений наряду с такими ее видами, как налоговая, эмиссионная, инвестиционная.

В соответствии со ст. 103 БК РФ под государственными заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации. Несмотря на публично-правовую природу бюджетного законодательства, финансовый институт - государственный (муниципальный) долг, регулируется, кроме прочего, нормами гражданского законодательства. Этими нормами регулируются правоотношения, возникающие между Российской Федерацией и физическими или юридическими лицами, в которых стороны находятся в равном положении по отношению друг к другу, а не в отношениях власти и подчинения. Основным нормативным документом, регламентирующим такие правоотношения, является Гражданский кодекс РФ. Пункт 1 статьи 2 ГК РФ допускает возможность участия государства в гражданских правоотношениях. Порядок и формы такого участия определяются в рамках гл. 5 ГК РФ. Выделение Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в отдельную главу подчеркивает особый статус перечисленных субъектов права, отличный от правового положения физических или юридических лиц. Особый статус Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, тем не менее, не влияет на характер отношений с их участием как отношений, основанных на равенстве сторон. При применении норм Гражданского кодекса необходимо учитывать, что, согласно п. 3 ст. 2 ГК РФ, "к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством" [*\(113\)](#).

Таким образом, государственный (муниципальный) долг находится на стыке нормативно-правового регулирования публичной и гражданско-правовой отрасли права. Например, ст. 308 ГК РФ устанавливает правило, в силу которого одно лицо (должник) обязано совершать в пользу другого лица (кредитора) определенное действие. Что касается государственных долговых обязательств, то такие действия, как правило, заключаются в обязанности уплатить деньги в рублях или иностранной валюте. Наряду с денежной формой исполнения такой обязанности присутствует и натуральная форма, выражающаяся в передаче какого-либо имущества, например золота в слитках.

Первоначально понятие государственного долга Российской Федерации было закреплено в Законе РФ от 13 ноября 1992 г. N 3877-1 "О государственном внутреннем долге Российской Федерации" [*\(114\)](#), где он определялся как долговые обязательства Правительства Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами Российской Федерации. Государственный внутренний долг Российской Федерации обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства России.

В настоящее время понятие государственного долга содержится в Бюджетном кодексе РФ, где этому институту посвящена целая глава. Анализ трансформации понятия государственного долга показывает, что в Бюджетном кодексе РФ законодатель не только определяет общее понятие государственного долга, но и выделяет государственный долг Российской Федерации и государственный долг муниципального образования.

В соответствии со ст. 97 БК РФ государственный долг Российской Федерации определяется как долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса РФ. Как видно из

приведенного определения, круг возможных участников правоотношений, складывающихся по поводу долговых обязательств Российской Федерации, законодателем установлен довольно широко - от субъектов национального права до субъектов международного права.

Государственный долг Российской Федерации полностью и без каких-либо условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Понятие государственной казны раскрыто в постановлении Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". Так, в соответствии с п. 1 прил. 1 к указанному постановлению к государственной казне Российской Федерации отнесены средства республиканского бюджета Российской Федерации, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и других государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, Банка России, золотой запас, алмазный и валютный фонды. Приведенное определение не вполне точно отражает действительное положение дел в части, касающейся круга имущества, которое может служить обеспечением обязательств государства. В связи с этим необходимо провести анализ положений законодательства, позволяющий определить, какое имущество может, а какое не может составлять обеспечение государственного долга. Например, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"*(115) государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России - по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или иное не предусмотрено федеральным законом.

Нормы, касающиеся золотого запаса Российской Федерации, содержатся в Федеральном законе от 26 марта 1998 г. N 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"*(116) (далее - Закон о драгоценных металлах и камнях). Согласно ст. 8 Закона о драгоценных металлах и камнях, золотой запас Российской Федерации состоит из аффинированного золота в слитках, находящегося в федеральной собственности и являющегося частью золотовалютных резервов Российской Федерации. Золотой запас предназначен для проведения финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

При этом необходимо обращать внимание на то, что часть золотого запаса Российской Федерации, хранящаяся в Банке России, учитывается на его счетах. Решение о расходовании этой части золотого запаса принимает Банк России в порядке, согласованном с Правительством Российской Федерации. Отчет о состоянии учитываемой на счетах Банка России части золотого запаса Российской Федерации представляется Банком России Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации как составная часть доклада Председателя Банка России о деятельности Банка России. Другая часть золотого запаса Российской Федерации находится в Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации.

В соответствии с Законом о драгоценных металлах и камнях (ст. 6) Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ (далее - Фонд) составляет часть золотовалютных резервов Российской Федерации и представляет собой совокупность драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них. Фонд предназначен для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации. Ценности, зачисленные в Фонд, являются федеральной собственностью.

Согласно Закону о драгоценных металлах и камнях положение о Фонде утверждает Правительство Российской Федерации. В настоящее время действует Положение о Государственном учреждении по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденное приказом Минфина России от 26 декабря 2005 г. N 353*(117).

Согласно ст. 7 Закона о драгоценных металлах и камнях, "Алмазный фонд Российской Федерации - составная часть Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных

камней Российской Федерации, представляющая собой собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней"*(118). Алмазный фонд РФ неделим, является федеральной собственностью и не подлежит отчуждению в любой форме и иному обременению, в том числе сдаче в аренду. Ценности Алмазного фонда РФ могут быть использованы исключительно в целях экспонирования или научного изучения в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации в порядке, установленном Правительством РФ. Положение об Алмазном фонде Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 15 ноября 1999 г. N 1524*(119).

С учетом требований приведенных нормативных правовых актов следует определять имущество, которое может быть использовано для обеспечения обязательств государства, а которое не может. В этой связи следует исключить из перечня возможных объектов такое имущество, которое относится к федеральной собственности, но по общему правилу не может являться обеспечением долговых обязательств государства.

Под муниципальным долгом понимается общая сумма задолженности муниципального образования, срок выплаты по которым уже наступил, т.е. совокупность всех долговых обязательств муниципального образования. Так же как и государственный долг Российской Федерации, долг муниципального образования обеспечивается полностью и без условий всем муниципальным имуществом, составляющим казну муниципального образования.

Управляет государственным долгом Российской Федерации Правительство Российской Федерации либо уполномоченного им Министерство финансов Российской Федерации.

Осуществление управления государственным внутренним и внешним долгом России закреплено в качестве одного из полномочий Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики в ст. 15 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"*(120). Полномочие Минфина России на управление в установленном порядке государственным долгом России закреплено в ст. 165 БК РФ.

Управление государственным долгом субъекта Российской Федерации осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовым органом данного субъекта в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Управление муниципальным долгом осуществляется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования.

7.2. Формы (виды) государственного и муниципального долга

Законодатель в действующей редакции Бюджетного кодекса РФ закрепил не формы, а виды долговых обязательств. Об этом говорит название ст. 98 БК РФ "Структура государственного долга Российской Федерации, виды и срочность долговых обязательств Российской Федерации". Государственный долг Российской Федерации складывается из долговых обязательств, которые в соответствии с п. 2 ст. 98 БК РФ могут существовать в виде обязательств по:

- а) кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- б) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;
- в) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- г) государственным гарантиям Российской Федерации;
- д) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

Наиболее распространенной формой (видом) формирования государственного долга Российской Федерации являются долговые обязательства, возникающие по кредитам, привлеченным Российской Федерацией как заемщиком. В качестве источников

рассматриваемого вида могут выступать государственные, банковские и бюджетные кредиты.

Необходимость использования кредитных отношений в бюджетном праве обусловлена нехваткой доходов бюджета для покрытия (финансирования) государственных (муниципальных) расходов. Этому могут способствовать различные субъективные и объективные факторы. Привлечение кредитов позволяет государству избегать использования такого финансового инструмента, как эмиссионная деятельность, которая не лучшим образом отражается на курсе внутренней валюты.

Немаловажным источником формирования государственного долга Российской Федерации может выступать бюджетный кредит. Необходимо учитывать, что предмет бюджетного кредита могут составлять исключительно денежные средства.

Законодателем определено понятие бюджетного кредита как денежных средств, предоставляемых бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Условия и пределы бюджетных ассигнований предоставления бюджетных кредитов бюджетам другого уровня бюджетной системы Российской Федерации Бюджетным кодексом РФ не регламентируются и предусматриваются законами (решениями) о бюджете.

Бюджетный кредит предоставляется на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации и с учетом положений бюджетного законодательства. Такой договор является разновидностью договора займа (ст. 817 ГК РФ).

Одно из основных требований, предъявляемых к бюджетному кредиту как к форме бюджетного финансирования, - его возвратность и возмездность. Возмездность в данном случае заключается в уплате заемщиком кредитору процентов за пользование бюджетными средствами. Размер процентов (платы) за пользование бюджетными средствами может быть регламентирован Бюджетным кодексом РФ либо установлен соответствующими законами (иными нормативными правовыми актами).

Возвратность бюджетных средств предполагает, что их получатель в установленный срок обязуется вернуть ту же денежную сумму, которая им была получена из бюджета соответствующего уровня.

Заемщик обязан возвратить в соответствующий бюджет полученную сумму займа в срок и в порядке, предусмотренном договором. Установленный в договоре предоставления бюджетного кредита срок возврата заемных средств должен соответствовать лимитам, указанным при утверждении бюджета на финансовый год. Сумма бюджетного кредита может быть возвращена досрочно с согласия займодавца. Если иное не предусмотрено договором займа, сумма займа считается возвращенной в момент передачи ее займодавцу или зачисления денежных средств на его банковский счет (ст. 810 ГК РФ).

От имени Российской Федерации договоры о предоставлении бюджетных кредитов заключают государственные органы, уполномоченные на это федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства РФ. Кроме этого, данным категориям государственных органов предоставлено право представлять во всех правоотношениях, возникающих в связи с заключением кредитно-бюджетного договора.

Если кредитором является кредитная организация, то речь следует вести о банковском кредите, на который распространяются правила, установленные гражданским законодательством. В соответствии со ст. 819 ГК РФ по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Это так называемая коммерческая форма (вид) образования государственного долга, поскольку, выдавая кредит, банк преследует исключительно коммерческие цели с учетом того, что кредит, выдаваемый Российской Федерации, для кредитора (банка) наиболее предпочтителен, так как его возврат гарантируется казной Российской Федерации.

Подробнее следует рассмотреть кредиты, выдаваемые иностранными государствами, международными финансовыми организациями и иными субъектами международного права. Статья 6 БК РФ определяет понятие целевого иностранного кредита (заимствования) как

форму финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ, услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц и нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц представляют собой форму привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ, услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора. В свою очередь, нефинансовые кредиты международных финансовых организаций определяются бюджетным законодательством как форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ, услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

В соответствии со ст. 108 БК РФ программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Подобная программа составляется одновременно с проектом бюджета и содержит перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования. Например, в соответствии с п. 2 ст. 108 БК РФ для целевых иностранных заимствований в программе указывается конечный получатель, цель заимствования и направления использования, источник и суммы заимствования, срок погашения, наличие гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии, а также оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года и прогноза объема использования средств в очередном финансовом году.

Законодатель предусмотрел, что стороны в условиях договора бюджетного кредита, предоставляемого за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), устанавливают основания, порядок предоставления, использования и возврата полученных средств. Перечисленные условия являются существенными, т.е. при их отсутствии или несогласии одной стороны с хотя бы одним условием договора последний не может считаться заключенным.

Одна из самостоятельных форм государственных заимствований от имени Российской Федерации - выпуск и размещение государственных ценных бумаг. Этот вид долговых обязательств Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 29 июля 1998 г. N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" [*\(121\)](#) (далее - Закон об эмиссии). В соответствии со ст. 2 Закона об эмиссии ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации, являются государственными ценными бумагами. Решение об эмитенте ценных бумаг Российской Федерации принимает Правительство России. Эмитентом ценных бумаг Российской Федерации выступает федеральный орган исполнительной власти, к функциям которого решением Правительства РФ отнесено составление и/или исполнение федерального бюджета. В настоящее время таким органом является Минфин России, осуществляющий свою деятельность на основании Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329 [*\(122\)](#).

В данном случае государство выпускает так называемые эмиссионные ценные бумаги, определяемые в ст. 2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" [*\(123\)](#) как любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных Федеральным законом "О рынке ценных бумаг" формы и порядка; размещается выпусками; имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска независимо от времени

приобретения ценной бумаги. Эмиссионная деятельность государства в обозначенном аспекте урегулирована, как отмечалось ранее, Законом об эмиссии, которым установлены порядок возникновения в результате эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и исполнения обязательств России и ее субъектов, муниципальных образований; процедура эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и особенности их обращения; порядок раскрытия информации эмитентами указанных ценных бумаг в части, не регламентированной законодательством РФ. Кроме этого, предусмотрено, что правовые основы участия России в отношениях, возникающих в результате проведенной эмиссии государственных ценных бумаг, устанавливаются Законом об эмиссии и иным законодательством РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 114 БК РФ предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации по номинальной стоимости устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с верхним пределом государственного долга, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Статьей 1 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" утвержден верхний предел государственного внутреннего долга России на 1 января 2009 г. в сумме 1 824 700,7 тыс. руб., на 1 января 2010 г. и на 1 января 2011 г. - 2 275 764,7 и 2 856 847,4 тыс. руб. соответственно*(124).

Одним из видов государственного заимствования, влекущего за собой возникновение долгового обязательства государства, является бюджетный кредит, который подробно рассмотрен в начале данного параграфа.

Другой самостоятельный вид долгового обязательства Российской Федерации - государственная гарантия Российской Федерации. Рассматриваемый институт относится к сфере гражданско-правового регулирования и является одним из способов обеспечения исполнения обязательств. В гражданском праве такой институт называется банковской гарантией, в силу которой банк, иное кредитное учреждение или страховая организация (гарант) дает по просьбе другого лица (принципала) письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлению бенефициаром письменного требования о ее уплате.

Согласно определению, данному в ст. 6 БК РФ, государственная гарантия (государственная гарантия России) - это вид долгового обязательства, в силу которого Российская Федерация, ее субъект, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в чью пользу предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета согласно условиям даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Пленум ВАС России в п. 4 Постановления от 22 июня 2006 г. N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации"*(125) при рассмотрении споров, связанных с привлечением публично-правовых образований к ответственности по выданным ими государственным (муниципальным) гарантиям по обязательствам должника, а также споров о признании сделок о предоставлении гарантий недействительными предписал арбитражным судам исходить из того, что:

а) государственная (муниципальная) гарантия представляет собой не поименованный в гл. 23 "Обеспечение исполнения обязательств" части первой Гражданского кодекса РФ способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование письменно обязуется отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, а перед третьими лицами полностью или частично (п. 1 ст. 329 ГК РФ);

б) к правоотношениям с участием публично-правовых образований в силу п. 2 ст. 124 ГК РФ применяются нормы Гражданского кодекса РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов;

в) к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных (муниципальных) гарантий, применяются нормы ст. 115-117 ГК РФ, устанавливающие

особенности правового регулирования указанных правоотношений и обусловленные спецификой их субъектного состава, общие положения Гражданского кодекса РФ о способах обеспечения исполнения обязательств (ст. 329 ГК РФ), а также, в силу сходства данных правоотношений с отношениями, урегулированными нормами § 5 гл. 23 ГК РФ, - нормы Гражданского кодекса РФ о договоре поручительства (п. 1 ст. 6 ГК РФ);

г) права публично-правового образования, исполнившего на основании предоставленной гарантии в пользу кредитора денежное обязательство должника, определяются в соответствии с положениями ст. 365 ГК РФ.

В отличие от аналогичного способа обеспечения исполнения обязательств, урегулированного нормами гражданского права, государственная гарантия Российской Федерации имеет особенности, присущие бюджетному праву как публично-правовой отрасли права.

Государственная гарантия может обеспечивать надлежащее исполнение принципалом его обязательства перед бенефициаром (основного обязательства), а также возмещение ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера. Государственная гарантия может предоставляться для обеспечения и возникших обязательств, и обязательств, которые возникнут в будущем.

Условия государственной гарантии не могут быть изменены гарантом без согласия бенефициара. Принадлежащее бенефициару по государственной гарантии право требования к гаранту не может быть передано другому лицу, если в гарантии не предусмотрено иное. Гарант имеет право отозвать государственную гарантию только по основаниям, указанным в гарантии.

Письменная форма государственной гарантии является обязательной. Несоблюдение письменной формы государственной гарантии влечет за собой ее недействительность (ничтожность). Государственные гарантии могут предусматривать субсидиарную или солидарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала.

Требование бенефициара признается обоснованным, и гарант отказывает бенефициару в удовлетворении его требования, если:

а) требование предъявлено гаранту по окончании определенного в гарантии срока;

б) требование или приложенные к нему документы не соответствуют условиям гарантии;

в) бенефициар отказался принять надлежащее исполнение обязательств принципала, предложенное принципалом или третьими лицами.

Гарант должен уведомить бенефициара об отказе удовлетворить его требование. Гарант вправе выдвигать против требования бенефициара возражения, которые мог бы представить принципал, если иное не вытекает из условий гарантии. Гарант не теряет права на эти возражения даже в том случае, если принципал от них отказался или признал свой долг. В случае признания требования бенефициара обоснованным гарант обязан исполнить обязательство по гарантии в срок, установленный в гарантии.

Предусмотренное государственной гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром ограничивается уплатой суммы не исполненных в момент предъявления требования бенефициара обязательств принципала, обеспеченных гарантией, но не более суммы, на которую выдана гарантия.

Обязательство гаранта перед бенефициаром по государственной гарантии прекращается:

а) уплатой гарантом бенефициару суммы, определенной гарантией;

б) истечением определенного в гарантии срока, на который она выдана;

в) в случае исполнения в полном объеме принципалом или третьими лицами обязательств принципала, обеспеченных гарантией;

г) вследствие отказа бенефициара от своих прав по гарантии путем возвращения ее гаранту или письменного заявления об освобождении гаранта от его обязательств;

д) если обязательство принципала, в обеспечение которого предоставлена гарантия, не возникло;

е) в иных случаях, установленных гарантией.

Удержание бенефициаром гарантии после прекращения обязательств гаранта по ней не сохраняет за бенефициаром каких-либо прав по этой гарантии. Гарант, которому стало известно о прекращении гарантии, должен уведомить об этом принципала.

И, наконец, последний вид долгового обязательства Российской Федерации - иные долговые обязательства, ранее отнесенные законодательством на государственный долг Российской Федерации. В данном случае имеет место новация, основанная на специально принимаемых нормативных правовых актах. Условием отнесения подобных долговых обязательств третьих лиц на счет государственного долга Российской Федерации является принятие актов высшей юридической силы, законов, до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии со ст. 414 ГК РФ новация, или соглашение сторон о замене первоначального обязательства другим обязательством между теми же лицами, предусматривающее иной предмет или способ исполнения, приводит к прекращению обязательств. Из общего смысла закона следует, что новация применима не только к обязательственным, но и к публичным правоотношениям. Как уже было сказано выше, в ряде случаев новация осуществляется в силу закона. Так, Федеральным законом от 12 июля 1999 г. N 162-ФЗ "О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации" [*\(126\)](#) казначейские обязательства СССР были переведены в целевые долговые обязательства РФ - целевые казначейские обязательства РФ (ст. 7). Сертификаты Государственного сберегательного Банка СССР переводятся в целевые долговые обязательства РФ - целевые сертификаты РФ (ст. 8).

Статьей 19 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" [*\(127\)](#) установлено, что на компенсационные выплаты отдельным категориям граждан РФ по вкладам в Сберегательном банке РФ, вкладам (взносам) в организациях государственного страхования (открытое акционерное общество "Российская государственная страховая компания" и общества системы Росгосстраха) и на выкуп имеющихся в наличии у владельцев - граждан России, Государственных казначейских обязательств СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР, являющихся гарантированными сбережениями в соответствии с Федеральным законом от 10 мая 1995 г. N 73-ФЗ "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" [*\(128\)](#) в 2008 г. направляются средства в сумме 56 000 000,0 тыс. рублей, в 2009 г. - в сумме 70 000 000,0 тыс. рублей и в 2010 г. - в сумме 85 000 000,0 тыс. рублей, предусмотренные названным выше Федеральным законом на погашение государственного внутреннего долга РФ.

В 2008 г. гражданам РФ по 1954 г. рождения включительно, инвалидам I группы либо инвалидам, имеющим III степень ограничения способности к трудовой деятельности, инвалидам II группы, родителям и опекунам (попечителям) детей-инвалидов и инвалидов с детства, родителям, чьи сыновья проходили военную службу по призыву и погибли (умерли) в период прохождения службы в мирное время, а также по целевым вкладам (взносам) на детей и вкладам (взносам) на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе наследникам, относящимся к указанным категориям граждан), была выплачена компенсация в размере остатка вкладов в Сберегательном банке РФ по состоянию на 20 июня 1991 г. и вкладов (взносов) в организациях государственного страхования (открытое акционерное общество "Российская государственная страховая компания" и общества системы Росгосстраха) по состоянию на 1 января 1992 г. (исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 г.), дополнительная компенсация в размере остатка вкладов в Сберегательном банке РФ по состоянию на 20 июня 1991 г. и вкладов (взносов) в организациях государственного страхования (открытое акционерное общество "Российская государственная страховая компания" и общества системы Росгосстраха) по состоянию на 1 января 1992 г. (исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 г.). Размер компенсации определяется с учетом сроков хранения вкладов (взносов) и уменьшается на сумму ранее полученной предварительной компенсации по вкладам (взносам). Размер дополнительной компенсации определяется с учетом сроков хранения вкладов (взносов) и не уменьшается на сумму ранее полученной предварительной компенсации (компенсации) по вкладам (взносам). При этом размер компенсации, выплачиваемой наследникам, относящимся к указанным категориям граждан России, не уменьшается на сумму ранее полученной компенсации на оплату ритуальных услуг в размере до 6 000 руб.

Наследникам, относящимся к указанным категориям граждан, компенсация и дополнительная компенсация по вкладам (взносам) выплачиваются независимо от возраста

умершего владельца вкладов (взносов).

В случае смерти в 2001 - 2008 гг. владельца вкладов в Сберегательном банке РФ по состоянию на 20 июня 1991 г. и вкладов (взносов) в организациях государственного страхования (открытое акционерное общество "Российская государственная страховая компания" и общества системы Росгосстраха) по состоянию на 1 января 1992 г. или лица, застрахованного по целевым вкладам (взносам) на детей, являвшегося на день смерти гражданином РФ, компенсация на оплату ритуальных услуг выплачивалась наследникам либо физическим лицам, оплатившим ритуальные услуги, в размере и на условиях, которые определены в ч. 5-7 ст. 117 Федерального закона от 19 декабря 2006 г. N 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год"*(129).

Вклады (взносы) граждан РФ, по которым ранее были произведены начисления и выплата компенсации и дополнительной компенсации, не подлежат повторной и дополнительной компенсации в соответствии с Федеральным законом "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации".

Выкуп через Сберегательный банк Российской Федерации Государственных казначейских обязательств СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР, размещение которых производилось на территории России до 1 января 1992 г. и которые не погашены в предыдущие годы, осуществляется по желанию их владельцев - граждан РФ, на условиях, определенных в ст. 137 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год"*(130). Утраченные Государственные казначейские обязательства СССР и сертификаты Сберегательного банка СССР, размещенные на территории России до 1 января 1992 г., выкупу не подлежат.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 99 БК РФ могут существовать в виде обязательств по: 1) государственным ценным бумагам субъекта РФ; 2) бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов; 3) кредитам, полученным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; 4) государственным гарантиям субъекта РФ. Анализ приведенного перечня видов долговых обязательств субъекта РФ позволяет сделать вывод о том, что виды долговых обязательств Российской Федерации и субъектов РФ фактически совпадают, за исключением последнего, пятого пункта (иные долговые обязательства).

Структура муниципального долга, в отличие от государственного долга, содержит практически те же виды, за исключением того, что муниципальный долг не может формироваться за счет привлечения кредитов иностранных банков и международных финансовых организаций.

Приведенные и проанализированные перечни форм (видов) долговых обязательств Российской Федерации, ее субъекта и муниципального образования исчерпывающие и в иных формах (видах) существовать не могут. Этим обстоятельством и определяется объем долговых обязательств Российской Федерации (внутренний и внешний), ее субъекта (внутренний и внешний) и муниципального образования.

В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включается: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией; 4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации; 5) объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

В свою очередь, в объем государственного внешнего долга Российской Федерации включается: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте; 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации; 3) объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в

иностранной валюте. Государственный внешний долг Российской Федерации выражен в иностранной валюте, т.е. в денежных знаках в виде банкнот, казначейских билетов и монет, находящихся в обращении и являющихся законным платежным средством на территории иностранного государства.

Размер государственного долга Российской Федерации - нормативная величина. Ежегодно в федеральном бюджете утверждается его верхний предел. Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" [*\(131\)](#) верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации установлен на 1 января 2010 г. в сумме 2 275 764 772,0 тыс. рублей и на 1 января 2011 г. - в сумме 2 856 847 356,1 тыс. рублей, а верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации составляет на 1 января 2010 г. 43,9 млрд. долларов США, или 32,3 млрд. евро, а на 1 января 2011 г. - 45,0 млрд. долларов США, или 33,0 млрд. евро.

В объем государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации включается: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации, выраженным в валюте Российской Федерации; 5) объем обязательств субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); 6) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации.

В объем государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте; 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте; 3) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте; 4) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте.

Законодателем установлено, что долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут быть краткосрочными - менее одного года, среднесрочными - от одного года до пяти лет, и долгосрочными - от пяти до 30 лет включительно.

Статья 100 БК РФ устанавливает, что в объем муниципального долга включается: 1) номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам; 2) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет; 3) объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием; 4) объем обязательств по муниципальным гарантиям; 5) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

По сравнению с долговыми обязательствами субъекта РФ долговые обязательства муниципального образования имеют сокращенные сроки и могут быть краткосрочными - менее одного года, среднесрочными - от одного года до пяти лет, и долгосрочными - от пяти до 10 лет включительно.

7.3. Основания прекращения долговых обязательств Российской Федерации, ее субъекта и муниципального образования, их списание с государственного долга Российской Федерации и ее субъекта, муниципального долга

Правовым нормам, посвященным прекращению долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации, а также их списанию с

государственного долга посвящена гл. 14 БК РФ.

В соответствии со ст. 98.1 БК РФ, если долговое обязательство Российской Федерации не предъявлено к погашению (или кредитор не совершил действий, определенных условиями обязательства и/или нормативными правовыми актами) в течение трех лет с даты, следующей с даты погашения, предусмотренной условиями долгового обязательства либо федеральными законами, или истек срок государственной гарантии Российской Федерации, то указанное долговое обязательство считается полностью прекращенным и списывается с государственного внутреннего долга Российской Федерации. Министерство финансов Российской Федерации по истечении указанных сроков издает акт о списании с государственного внутреннего долга Российской Федерации долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации.

Списание с государственного внутреннего долга Российской Федерации осуществляется посредством уменьшения объема государственного внутреннего долга Российской Федерации по видам списываемых государственных долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации, на сумму их списания без отражения сумм списания в источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

При этом законодателем установлено, что приведенные выше правила не распространяются на обязательства по кредитным соглашениям, на долговые обязательства Российской Федерации перед ее субъектами и муниципальными образованиями.

Министерству финансов Российской Федерации предоставлено право признавать досрочно погашенными выпуски государственных ценных бумаг Российской Федерации, выкупленные (переоформленные) в полном объеме указанным органом исполнительной власти до наступления даты погашения.

Особые правила законодателем установлены для списания с государственного внутреннего долга Российской Федерации реструктурированных и погашенных (выкупленных) долговых обязательств. В статье 105 БК РФ определено понятие реструктуризации, под которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долга может быть проведена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Что же касается списания с государственного внутреннего долга Российской Федерации погашенных (выкупленных) долговых обязательств, то данная процедура осуществляется в соответствии с требованиями, установленными в ст. 113 БК РФ. Так, поступления в бюджет средств от заимствований учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем увеличения объема источников финансирования дефицита бюджета. Все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт (или разницу между ценой размещения и ценой погашения (выкупа) по государственным или муниципальным ценным бумагам), учитываются в бюджете как расходы на обслуживание государственного или муниципального долга.

Поступления в бюджет от размещения государственных или муниципальных ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость, поступления в бюджет, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также разница, возникшая в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение расходов на обслуживание государственного или муниципального долга в текущем финансовом году.

Погашение основной суммы долга Российской Федерации, ее субъекта, муниципального долга, возникшего из государственных или муниципальных заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита бюджета.

При исполнении обязательств по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации, предусматривающим в соответствии с условиями их выпуска передачу кредиторам иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, размер государственного долга Российской Федерации уменьшается на величину основного долга (рассчитанную в денежном выражении) по погашаемым таким образом обязательствам.

Аналогичные правила (с некоторыми уточнениями) о списании долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, выраженных в валюте Российской Федерации, содержатся во введенных Федеральным законом от 26 апреля 2007

г. N 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"*(132) ст. 99.1, 100.1 БК РФ. В частности, списание долга оформляется актом уполномоченного органа: либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, либо местной администрации (в зависимости от того, чьи долговые обязательства списываются - субъекта Российской Федерации или муниципального образования).

Одним из возможных вариантов прекращения государственного или муниципального долга, кроме конверсии*(133), консолидации, унификации, рефинансирования и аннулирования долга, является реструктуризация. Под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственных или муниципальных долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Главное предназначение реструктуризации - разрешение проблем, связанных с обслуживанием и погашением долговых обязательств. Реструктуризация долга может быть проведена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. При этом сумма расходов на обслуживание реструктуризируемого долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем финансовом году, если указанная сумма включается в общий объем реструктуризируемых обязательств.

Реструктуризация долга аналогична такому способу прекращения гражданско-правовых обязательств, как новация. Согласно п. 1 ст. 414 части первой ГК РФ, обязательство прекращается соглашением сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего между ними, другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения (новация). Статья 818 части второй ГК РФ предусматривает трансформацию новации долга в заемное обязательство: по соглашению сторон долг, возникший из купли-продажи, аренды имущества или иного основания, может быть заменен заемным обязательством; замена долга заемным обязательством осуществляется с соблюдением требований о новации (ст. 414 ГК РФ) и совершается в форме, предусмотренной для заключения договора займа (ст. 808 ГК РФ).

7.4. Ответственность по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Долговые обязательства Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.

Субъект Российской Федерации не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации и иных ее субъектов, а также муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы субъектом Российской Федерации.

Муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, ее субъектов и иных муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим муниципальным образованием.

Бюджетным кодексом РФ установлен режим раздельной ответственности РФ, ее субъектов и муниципальных образований по принятым долговым обязательствам. Однако сделана оговорка, согласно которой ответственность за долговые обязательства заемщика, исполнение которых гарантировали РФ, ее субъект либо муниципальное образование, должен нести сам гарант, т.е. Российская Федерация, ее субъект либо муниципальное образование.

Важно отметить, что режим раздельной ответственности, установленный в Бюджетном кодексе РФ, согласован с общими началами гражданского законодательства РФ и

соответствует общепринятым мировым стандартам. Так, согласно п. 4, 5 ст. 126 ГК РФ, Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований. В свою очередь, субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам РФ. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 126 ГК РФ субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц.

Однако, согласно п. 6 ст. 126 ГК РФ, правила, установленные в п. 3-5 ст. 126 ГК РФ, не распространяются на случаи, когда Российская Федерация приняла на себя гарантию (поручительство) по обязательствам субъекта РФ, муниципального образования или юридического лица либо указанные субъекты приняли на себя гарантию (поручительство) по обязательствам РФ.

Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. Как определено в п. 4 ст. 214 части первой ГК РФ, государственную казну России, казну республики в составе России, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. Муниципальную казну городского, сельского поселения или другого муниципального образования, согласно п. 3 ст. 215 ГК РФ, составляют средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Государственный долг субъекта РФ, в свою очередь, обеспечивается всем находящимся в его собственности имуществом, составляющим его казну. Определение состава такого имущества определяется законодательными актами субъектов РФ.

Долг муниципального образования обеспечивается за счет имущества, составляющего его казну. Так, в ст. 13 Положения о порядке обслуживания и управления муниципальным долгом городского поселения Нахабино, утвержденного решением совета депутатов городского поселения Нахабино Красногогорского муниципального района Московской области от 4 сентября 2006 года N 55*(134), муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности городского поселения Нахабино имуществом, составляющим муниципальную казну этого поселения. Согласно п. 3 ст. 215 ГК РФ, средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет муниципальную казну городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Вопросы для самоконтроля:

1. Определите понятие государственного долга, долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга. Охарактеризуйте эти понятия в экономическом и правовом аспектах.

2. Каковы формы государственного долга, установленные законодательством? Какие формы муниципального долга установлены на территории Вашего субъекта Российской Федерации?

3. Что такое управление государственным (муниципальным) долгом?

4. Определите основания прекращения государственного долга. Есть ли различие в основаниях прекращения долга в зависимости от того, является ли долг государственным или муниципальным?

5. Какие правоотношения в сфере государственного кредита относятся к финансово-правовым, а какие - к гражданско-правовым?

6. Каков порядок оформления долговых обязательств?

Глава 8. Бюджетный процесс

8.1. Понятие и стадии бюджетного процесса

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетный процесс представляет собой

регламентируемую законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю над их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Можно выделить следующие черты бюджетного процесса.

Во-первых, бюджетный процесс - это важнейшее направление финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Аккумулирование, распределение и использование денежных фондов публичных образований производится только в процессуальной форме. Бюджетный процесс включает в себя правотворческую (законотворческую) деятельность по подготовке проектов (решений) о бюджете, их рассмотрению и утверждению, составлению, рассмотрению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов, организационно-распорядительную деятельность по исполнению бюджетов, деятельность по контролю над исполнением бюджетов. Таким образом, одной из черт бюджетного процесса является многоплановость деятельности, входящей в его содержание.

Во-вторых, бюджетный процесс осуществляется строго определенным кругом субъектов, которые получили название участников бюджетного процесса. Каждый из них наделен определенным кругом полномочий, которые реализуются на одной или нескольких стадиях бюджетного процесса. Правовое положение участников бюджетного процесса определяется нормами бюджетного законодательства (разд. V БК РФ).

В-третьих, бюджетный процесс разделен на стадии, последовательно сменяющие друг друга и направленные на решение определенных задач.

Стадии бюджетного процесса:

а) составление проектов бюджетов. На этой стадии производится сбор информации о социально-экономическом состоянии той или иной территории (Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования), ее потенциале, о потребностях субъектов публичного права в финансировании, о принятых расходных обязательствах государства и муниципальных образований. На основе собранных сведений прогнозируются возможности аккумулирования денежных средств, а также потребностей в их распределении и использовании;

б) рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете. На данной стадии план аккумулирования, распределения и использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований приобретает юридическую силу, становится обязательным для всех, кому он адресован. Если разработка проектов бюджетов - это прерогатива высших органов исполнительной власти, то рассмотрение и утверждение бюджетов находится в исключительной компетенции органов законодательной (представительной) власти всех уровней. В сущности, право формировать денежные фонды публичных образований и определять основные направления их использования принадлежит народу в лице его представителей в законодательных (представительных) органах власти. При рассмотрении проектов бюджетов согласуются интересы различных политических групп, которые по-разному видят приоритеты государственного и муниципального развития и соответствующее этим приоритетам финансирование. Результатом согласования этих позиций и становится утвержденный закон (решение) о бюджете;

в) исполнение законов (решений) о бюджете. На стадии исполнения закона (решения) о бюджете основные финансовые планы государства (муниципальных образований) воплощаются в жизнь; формируются и расходуются доходы на цели, определенные в законе (решении) о бюджете;

г) составление и утверждение бюджетной отчетности. Бюджетная отчетность отражает результаты исполнения законов (решений) о бюджете и необходима для контролирования правильности формирования, эффективностью и целевым характером использования бюджетных средств. При этом приоритетное направление контроля над исполнением бюджета - определение результативности расходования бюджетных средств. В качестве такого результата выступает достижение получателями средств бюджетов общественно значимых целей, на которые были выделены средства. Для этого разрабатываются и утверждаются целевые показатели деятельности различных бюджетополучателей.

Утверждение бюджетной отчетности, так же как и утверждение законов (решений) о

бюджете, - это прерогатива органов законодательной (представительной) власти.

Все стадии бюджетного процесса являются обязательными, время, круг участников, их полномочия и решаемые задачи строго согласованы.

В-четвертых, бюджетный процесс урегулирован нормами законодательства. Его правовую основу составляют нормы Конституции Российской Федерации. Они, в первую очередь, определяют компетенцию органов государственной власти различных уровней и муниципальных образований в бюджетном процессе. Так, в соответствии со п. "з" ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, а также федеральные фонды регионального развития находятся в исключительном ведении Российской Федерации. К полномочиям Правительства России отнесена разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения, отчета об исполнении федерального бюджета (п. "а" ст. 114 Конституции Российской Федерации). К компетенции органов местного самоуправления, в свою очередь, отнесено самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов (ст. 132 Конституции Российской Федерации). Основы бюджетного процесса заложены также в уставах и конституциях субъектов Российской Федерации, в уставах муниципальных образований.

На основе конституционных норм разработано бюджетное законодательство Российской Федерации, включающее большой массив законодательных актов. Несомненно, главенствующее место в регулировании бюджетных процессуальных правоотношений занимает Бюджетный кодекс Российской Федерации. Третья часть Бюджетного кодекса практически полностью посвящена регулированию бюджетного процесса на федеральном уровне и определению основ бюджетного процесса на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Довольно обширно законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о бюджетном процессе*(135).

Однако помимо законодательства принят объемный массив подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих различные стороны бюджетных процессуальных правоотношений. Подзаконное правотворчество в сфере бюджетного процесса является делегированным. Законодатель прямо указывает те случаи, когда органы исполнительной власти и местные администрации муниципальных образований вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам бюджетного процесса. Так, в соответствии со ст. 179.1 БК РФ Правительство Российской Федерации в рамках подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете наделено правомочием устанавливать порядок формирования и реализации федеральной целевой адресной программой. Во исполнение данной нормы Правительством РФ было принято постановление от 18 августа 2008 г. N 619 "О формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы"*(136).

Специфической чертой бюджетного процесса является его повторяемость, цикличность. Бюджетный процесс проходит последовательно все стадии, после чего начинается заново. Промежуток времени между началом первой стадии бюджетного процесса и завершением его последней стадии получил название бюджетного цикла. Бюджетный цикл в Российской Федерации довольно продолжителен. Он начинается задолго до очередного финансового года (более чем за три года) и завершается в году, следующем за отчетным финансовым годом. Таким образом, бюджетный цикл длится примерно пять лет. Это обусловлено переходом к системе среднесрочного бюджетного планирования*(137). В его рамках бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода. При этом среднесрочный финансовый план может являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо утверждается законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

Впервые такой подход был реализован при подготовке проекта Федерального закона "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов". Таким образом, работа над "федеральным бюджетом - 2010" велась уже в 2007 г., за три года до того, как он стал "очередным финансовым годом".

Бюджетный процесс в Российской Федерации основан на определенных принципах:

а) принцип единства системы бюджетного процесса, заключающийся в том, что бюджетный процесс регламентируется едиными нормативными правовыми актами, прежде всего Бюджетным кодексом РФ, состоит из одинаковых стадий на всех уровнях бюджетной системы, означает единство системы органов власти, участвующих в нем;

б) принцип самостоятельности публичных образований в осуществлении бюджетного процесса. Несмотря на единство бюджетного процесса, на каждом уровне бюджетной системы Российской Федерации он осуществляется самостоятельно. Федеральный бюджетный процесс осуществляется федеральными органами государственной власти, другими органами и организациями федерального уровня. При этом бюджетно-процессуальные правоотношения федерального уровня детально регулируются Бюджетным кодексом РФ. Бюджетный процесс на региональном уровне осуществляется в порядке, который устанавливают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет лишь общие контуры регионального бюджетного процесса. Аналогично органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют муниципальный бюджетный процесс.

Самостоятельность осуществления бюджетного процесса на субфедеральном (региональном и муниципальном уровнях) не безусловна и абсолютна. Ограничивающим условием этого принципа является требование единства бюджетного процесса, что наиболее ярко проявляется на стадии исполнения бюджетов. Одним из важнейших принципов исполнения бюджетов всех уровней является принцип единства кассы. Начиная с 1 января 2010 г. все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации будут обслуживаться органами Федерального казначейства. Исполнительные органы субъектов Российской Федерации могут исполнять региональные и муниципальные бюджеты только по соглашению с Федеральным казначейством и лишь при наличии необходимых ресурсов. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что единое казначейское исполнение региональных и местных бюджетов не отражается на самостоятельности осуществления ими бюджетного процесса. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. N 10-П отмечается, что Федеральное казначейство не вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта Российской Федерации, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета бюджета субъекта Российской Федерации, причем проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него с обязательным предоставлением финансовому органу субъекта Российской Федерации отчетности о кассовом исполнении бюджета осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений;

в) принцип среднесрочного бюджетного планирования. Этот важнейший принцип был впервые отражен в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации и закреплён в виде поправок в Бюджетный кодекс РФ, которые были приняты Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. N 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". Суть среднесрочного бюджетного планирования состоит в регулярной разработке среднесрочного (трехлетнего) финансового плана, который может иметь статус законодательного акта или прогнозно-аналитического документа.

Следует отметить, что среднесрочное бюджетное планирование применялось в России при составлении проектов бюджетов и до внесения поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации. При составлении проектов бюджетов использовался среднесрочный прогноз социально-экономического развития соответствующей территории. В 90-х годах XX в. была сформирована законодательная база для среднесрочного финансового планирования. 20 июля 1995 г. был принят Федеральный закон N 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" *(138). Прогнозы социально-экономического развития

предусматривались в составе документации, подготавливаемой вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете и первой редакцией Бюджетного кодекса РФ (ст. 169).

Вместе с тем среднесрочное прогнозирование подверглось серьезной критике, поскольку на практике его роль в бюджетном процессе ограничена справочно-информационным сопровождением проекта бюджета на отдельно взятый год. Во многом это связано с объективными условиями и ограничениями бюджетного процесса (недостаточная надежность макроэкономического прогнозирования, изменения налогового законодательства, наличие крупных "необеспеченных мандатов", зависимость бюджетных доходов от внешнеэкономических факторов, а расходов - от проводимых структурных реформ и т.д.).

Кроме того, имелись внутренние недостатки складывавшейся практики разработки и реализации среднесрочных финансовых планов: отсутствие четкой методологии корректировки ранее одобренных проектировок, оценки устойчивости и рисков, увязки с целями и приоритетами среднесрочной государственной политики и условиями их реализации, формирования предельных объемов расходов для администраторов бюджетных средств на трехлетний период*(139).

Реформирование среднесрочного финансового планирования предусматривает, в первую очередь, придание финансовым планам силы закона. Федеральный закон о федеральном бюджете включает финансовый план не только на очередной финансовый год, но и на плановый период в два года;

г) принцип периодичности бюджет означает, что бюджетный процесс строго определен по времени. После завершения бюджетного цикла бюджетный процесс начинается заново;

д) принцип преемственности бюджетов. Данный принцип, основанный на среднесрочном бюджетном планировании, означает, что показатели бюджета очередного года находятся в зависимости от показателей бюджета предыдущего года. Ежегодно происходит смещение очередного года и планового периода на один год посредством корректировки бюджетных показателей предыдущего периода и включения показателей второго года планового периода.

Бюджетный процесс основан, кроме специфических принципов, на общих принципах построения бюджетной системы: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета; результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; прозрачности (открытости); достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов; единства кассы (ст. 28 БК РФ).

Наконец, вершину иерархии принципов бюджетного процесса составляют общеправовые идеи: конституционности, законности, самостоятельности ветвей власти и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

8.2. Полномочия участников бюджетного процесса

Участники бюджетного процесса - это органы государственной власти и местного самоуправления, Банк России и бюджетные учреждения, осуществляющие деятельность по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю над исполнением, ведению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В статье 152 БК РФ содержится закрытый перечень участников бюджетного процесса и порядок определения особенностей их полномочий на разных уровнях - федеральном, региональном, местном.

Бюджетный кодекс РФ закрепляет одиннадцать групп участников бюджетного процесса:

1. Президент Российской Федерации является участником бюджетного процесса федерального уровня. Согласно ст. 170 БК РФ, Глава государства направляет Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году, Бюджетное послание, в котором определяется бюджетная политика России на очередной финансовый год и плановый период.

2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования выделены в новой редакции Бюджетного кодекса РФ в отдельную группу: они являются участниками бюджетного процесса соответственно регионального и местного уровней. Например, в городе Москве это - мэр столицы.

3. Законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее - законодательные (представительные) органы). Их общие полномочия закреплены в ст. 153 БК РФ. На федеральном уровне это - Государственная Дума Федерального Собрания РФ и Совет Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 164 БК РФ).

4. Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований). Их общие полномочия определены в ст. 154 БК РФ. На федеральном уровне к ним относятся Правительство РФ, Министерство финансов РФ и Федеральное казначейство.

5. Центральный банк Российской Федерации; его бюджетные полномочия установлены в ст. 155 БК РФ. В статье 164 БК РФ Банк России назван среди участников бюджетного процесса на федеральном уровне, но он также является участником бюджетного процесса на региональном и местном уровнях, так как обслуживает счета бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

6. Органы государственного (муниципального) финансового контроля; их общие полномочия закреплены в ст. 157 БК РФ. На федеральном уровне к ним отнесены Счетная палата РФ и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (ст. 164 БК РФ).

7. Органы управления государственными внебюджетными фондами. На федеральном уровне участниками бюджетного процесса являются органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, т.е. органы управления Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования РФ. На региональном уровне это - органы управления государственными внебюджетными фондами субъектов РФ, т.е. органы управления территориальными фондами обязательного медицинского страхования.

8. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств. Согласно ст. 6 БК РФ, главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств; распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. Общие бюджетные полномочия главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств содержатся в ст. 158 БК РФ.

9. Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета. Согласно ст. 6 БК РФ, администратор доходов бюджета - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; главный администратор доходов бюджета -

определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета. Бюджетные полномочия главного администратора и администратора доходов бюджета установлены в ст. 160.1 БК РФ.

10. Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета. Согласно ст. 6 БК РФ, администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом проводить операции с источниками финансирования дефицита бюджета; главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Бюджетные полномочия главного администратора и администратора источников финансирования дефицита бюджета определены в ст. 160.2 БК РФ.

11. Получатели бюджетных средств. Согласно ст. 6 БК РФ, получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета. Общие бюджетные полномочия получателей бюджетных средств определены в ст. 162 БК РФ.

Особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления установлены Бюджетным кодексом РФ и нормативными правовыми актами соответственно Президента и Правительства Российской Федерации, законами субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и местных администраций.

Бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов вытекают из общеправового статуса, основанного на принципе разделения власти: законодательные органы власти в Российской Федерации и в ее субъектах, представительные органы власти на местах осуществляют законотворчество, принимая законы (решения) о бюджете на той или иной территории, а также утверждая отчеты в форме законов (решений) об их исполнении.

Кроме того, данные органы ведут финансовый (бюджетный) контроль, как непосредственно, так и опосредованно, через специально создаваемые органы, например, на уровне Российской Федерации - через Счетную палату РФ, а в городе Москве - через Контрольно-счетную палату города Москвы.

Бюджетные полномочия исполнительных органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований условно можно разделить на три группы:

- общие полномочия;

- полномочия главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, главных администраторов, администраторов доходов бюджета, главных администраторов, администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

- бюджетные полномочия в условиях военного и чрезвычайного положений.

Бюджетные полномочия финансовых органов сводятся к:

непосредственному составлению проектов бюджетов;
организации исполнения бюджета;
установлению порядка составления бюджетной отчетности;
иным бюджетным полномочиям.

К финансовым органам Бюджетный кодекс РФ относит (ст. 6) Министерство финансов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, составляющие бюджеты субъектов Российской Федерации и организующие их исполнение (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, составляющие местные бюджеты и организующие их исполнение (финансовые органы муниципальных образований);

Бюджетные полномочия Федерального казначейства сводятся к тому, что этот орган осуществляет бюджетные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Общие полномочия исполнительные органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований заключаются в:

обеспечении составления проектов бюджетов и внесении их на утверждение в законодательные (представительные) органы власти;

разработке и утверждении методик распределения и предоставления межбюджетных трансфертов;

обеспечении исполнения бюджетов;

составлении бюджетной отчетности, представлении отчета об исполнении бюджета на утверждение в законодательные (представительные) органы власти;

обеспечении управления государственным и муниципальным долгом;

иных бюджетных полномочиях.

Особо выделяются бюджетные полномочия органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в условиях военного и чрезвычайного положений. Данные органы наделены бюджетными полномочиями по решению Президента РФ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" [*\(140\)](#), Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [*\(141\)](#) и принятыми в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В настоящее время соответствующее постановление Правительства РФ не принято.

На основании ст. 75 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений Федерального закона от 10 июня 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" [*\(142\)](#) Банк России выполняет возложенные на него функции, одна из которых - обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. Данная функция, согласно названному Федеральному закону, реализуется посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возложена организация исполнения и исполнение бюджетов (п. 6 ст. 4). Банк России без взимания комиссионного вознаграждения проводит операции со средствами федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (ч. 2 ст. 23); при этом получение прибыли не является целью деятельности Банка России (ч. 2 ст. 3).

Центральный банк Российской Федерации осуществляет три бюджетных полномочия:

а) совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики; в соответствии с п. 7 ст. 192 БК РФ до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Предварительно указанный проект направляется Президенту и Правительству Российской Федерации;

б) обслуживает счета бюджетов;

в) выполняет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

Кредитные организации могут осуществлять следующие операции со средствами

бюджетов:

а) могут привлекаться на основании агентского соглашения к осуществлению операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов;

б) выполняют функции Банка России по обслуживанию счетов бюджетов в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или при невозможности выполнения ими этих функций;

в) могут обслуживать расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, если субъекты РФ, муниципальные образования открыли счета в этих кредитных организациях.

Таким образом, в бюджетной сфере бюджетным законодательством на коммерческие банки наложена обязанность исполнять три названные функции. Причем все эти функции коммерческие банки выполняют на стадии исполнения бюджета бюджетного процесса.

Основная публичная функция, к выполнению которой могут привлекаться кредитные организации, - обслуживание счетов бюджетов в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций. Эта функция является основной в силу следующих причин: во-первых, кредитные организации заинтересованы в том, чтобы бюджетные счета открывались у них, так как открывается доступ банков к бюджетным средствам, весьма значительным по своим размерам; во-вторых, в недавнем прошлом именно коммерческие банки обслуживали все бюджетные счета; в-третьих, данная функция по сравнению с остальными публичными функциями наиболее часто востребована коммерческими банками на региональном и местном уровнях. Показательно с этой точки зрения то, что около половины средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов размещаются на счетах не Банка России, а различных кредитных организаций.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 и ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" [*\(143\)](#) (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. N 17-ФЗ) кредитные организации создаются для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности и по заключаемому на конкурсной основе договору могут выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, проводить операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и вести расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для выполнения федеральных и региональных программ. Соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля над использованием бюджетных средств.

Следует подчеркнуть, что к исполнению данной публичной функции кредитные организации могут привлекаться только в двух случаях:

а) при отсутствии учреждений Банка России на соответствующей территории;

б) если Банк России не может выполнять функции по обслуживанию счетов бюджетов.

Значение понятий "соответствующей территории" и "невозможности выполнения учреждениями Центрального банка РФ функций" было разъяснено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. [*\(144\)](#) Согласно ст. 83-85 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления, в которую входят его территориальные учреждения; их задачи и функции определяются Положением о территориальных учреждениях Банка России, утверждаемым Советом директоров Банка России; по решению Совета директоров территориальные учреждения Банка России могут создаваться в регионах, объединяющих территории нескольких субъектов Российской Федерации. По смыслу приведенных положений учреждения Банка России могут создаваться не во всех субъектах Российской Федерации (тем более не во всех муниципальных образованиях) - в таких случаях на территории субъекта Российской Федерации действует учреждение Банка России, созданное по признаку объединения территорий субъектов Российской Федерации. Одновременно в составе территориальных учреждений Банка России действуют на правах структурных подразделений расчетно-кассовые центры, которые могут располагаться на территориях различных муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В отсутствие

территориальных учреждений (их структурных подразделений) Банка России, которые были бы определены в установленном законом порядке как обязанные обслуживать счета бюджетов, субъект Российской Федерации, муниципальное образование могут открывать счета бюджетов в кредитных организациях на конкурсной основе. Из этого следует, что в п. 2 ст. 156 БК РФ под "соответствующей территорией" понимается как территория одного субъекта Российской Федерации или территория муниципального образования (если в них действуют территориальное учреждение Банка России по данному субъекту Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования), так и территории нескольких субъектов Российской Федерации или и определенного числа муниципальных образований (если в территориальных границах действуют территориальное учреждение Банка России по нескольким субъектам Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети, деятельность которых распространяется на территорию определенного числа муниципальных образований). По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, положение о "невозможности выполнения учреждениями Центрального банка РФ функции по обслуживанию счетов бюджетов" [*\(145\)](#) - в отсутствие нормативной конкретизации его содержания непосредственно в законе - должно рассматриваться как означающее фактическую, а при определенных обстоятельствах, вытекающих из нормативных правовых актов, и юридически признанную невозможность осуществления учреждениями Банка России обслуживания счетов бюджетов. Если обстоятельств, объективно препятствующих территориальному учреждению Банка России выполнять функции по обслуживанию счетов бюджетов, не имеется, данное учреждение не вправе отказаться от заключения с органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления соответствующего договора. Невозможность выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов заключается и в том, что Банк России не имеет права проводить операции с наличными денежными средствами, он только осуществляет операции с безналичными денежными средствами. Поэтому участие коммерческих банков в организации исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы необходимо. При этом публичные субъекты бюджетных отношений в любом случае не могут остаться без обслуживания счетов бюджетов, что гарантируется, в том числе, возможностью судебной защиты прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при возникновении спора о невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов или наличия (отсутствия) на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) территориального учреждения Банка России по данному субъекту Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку из смысла этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования можно заключить, что установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможности открытия счетов бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом.

Следует иметь в виду, что кредитные организации, осуществляя кассовое исполнение бюджетов, не могут быть субъектами ответственности, предусмотренной за нецелевое использование бюджетных средств, так как в законодательстве четко прописано, что санкции применяются к получателям бюджетных средств и к руководителям получателей бюджетных средств, а коммерческие банки получателями бюджетных средств не являются.

Статья 157 БК РФ указывает на бюджетные полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля как участников бюджетного процесса [*\(146\)](#).

Бюджетные полномочия органов государственного, муниципального финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами и органами исполнительной власти (местной администрацией) как участников бюджетного процесса, различаются.

Бюджетные полномочия органов государственного, муниципального финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами, сводятся к:

контролю над исполнением бюджетов;

подготовке заключения на годовой отчет об исполнении бюджетов;
экспертизе проектов бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации.

Бюджетными полномочиями органов государственного, муниципального финансового контроля, созданных органами исполнительной власти (местной администрацией), является предварительный, текущий и последующий контроль над исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что, согласно ст. 265 БК РФ, законодательные (представительные) органы также осуществляют финансовый контроль в формах предварительного, текущего и последующего.

К органам государственного финансового контроля на федеральном уровне относятся Счетная палата РФ (орган государственного финансового контроля, созданный Федеральным Собранием РФ) и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (орган государственного финансового контроля, созданный федеральным органом исполнительной власти).

Полномочия органа государственного финансового контроля субъекта РФ, созданного законодательным органом субъекта РФ, определяются законом субъекта РФ (например, Закон города Москвы от 1 ноября 1995 г. N 23-73 "О Контрольно-счетной палате Москвы"*(147)).

Полномочия органа муниципального финансового контроля, созданного представительным органом, определяются муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Полномочия органов государственного финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия органов муниципального финансового контроля, являющихся органами или должностными лицами местных администраций, устанавливаются местной администрацией.

Контрольные органы вправе проводить проверки бюджетов - получателей межбюджетных трансфертов.

Одной из проблем на практике является проведение контрольных мероприятий в отношении расходов, осуществляемых Счетной палатой РФ. С одной стороны, деятельность Счетной палаты РФ финансируется из федерального бюджета, а с другой - Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. И не понятно, кто и как вправе проверять финансовую деятельность Счетной палаты? Вправе ли делать это Федеральная служба финансово-бюджетного надзора? Не противоречит ли такая ситуация конституционному статусу Счетной палаты РФ? Бюджетный кодекс РФ не отвечает на поставленные проблемные вопросы, а отсылает к Федеральному закону "О Счетной палате Российской Федерации". В соответствии со ст. 30 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" средства на содержание Счетной палаты РФ предусматриваются в федеральном бюджете отдельной строкой; контроль над использованием Счетной палатой средств федерального бюджета проводится на основании решений Президента Российской Федерации, постановлений Совета Федерации и (или) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Постановления Совета Федерации и (или) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о контроле над использованием Счетной палатой РФ средств федерального бюджета, выделенных на ее содержание, принимаются по инициативе не менее одной пятой общего числа членов Совета Федерации и (или) депутатов Государственной Думы.

Таким образом, контрольные органы в бюджетной сфере разделены по вертикали на три уровня - федеральный, региональный, муниципальный - в зависимости от бюджета и уровня власти и по горизонтали - на создаваемые представительными и исполнительными органами.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования,

культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

В бюджетных полномочиях главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств есть сходство и различия. Круг бюджетных полномочий главных распорядителей бюджетных средств шире, чем у распорядителей бюджетных средств. Однако распорядители бюджетных средств в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, выполняют отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в чьем ведении находятся.

Сходные бюджетные полномочия главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств:

- а) планирование расходов бюджета;
- б) распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполнение соответствующей части бюджета;
- в) внесение предложений о формировании и об изменении (сводной) бюджетной росписи.

Только главные распорядители вправе выступать в суде от имени Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования в качестве представителей ответчика по искам к Российской Федерации, ее субъекту, муниципальному образованию.

В статье 160.1 БК РФ определены основные (так как перечень открытый) бюджетные полномочия главного администратора и администратора доходов бюджета; установлен порядок осуществления бюджетных полномочий названными субъектами и порядок определения территориальных органов вышестоящих органов власти в качестве главных администраторов доходов бюджетов нижестоящего уровня.

Администратор доходов бюджета - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Главный администратор доходов бюджета - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Бюджетные полномочия главного администратора и администратора доходов бюджета сильно различаются. Если бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджетов в основном носят информативный характер (формирует перечень, представляет сведения, бюджетную отчетность и т.п.), то бюджетные полномочия администратора доходов бюджета более разнообразны. Так, администратор доходов бюджета:

- занимается начислением, учетом и контролем над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- взыскивает задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов.

В статье 160.2 БК РФ содержится закрытый перечень бюджетных полномочий главного администратора источников финансирования дефицита бюджета и открытый

перечень бюджетных полномочий администратора источников финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом РФ проводить операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Бюджетные полномочия главного администратора и администратора источников финансирования дефицита бюджета имеют сходство и различия. Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает более широким кругом полномочий, но вправе передать их администратору источников финансирования дефицита бюджета, находящемуся в его ведении.

Общее в бюджетных полномочиях названных субъектов заключается в том, что они планируют поступления и выплаты по источникам финансирования дефицита бюджета, осуществляют финансовый контроль (но каждый в своей сфере), формируют бюджетную отчетность.

Бюджетное учреждение - это государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств бюджета на основе бюджетной сметы. Государственные академии наук и подведомственные им учреждения до утверждения Правительством РФ уставов академий осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ применительно к бюджетным учреждениям.

Согласно ст. 6 БК РФ, бюджетные учреждения являются получателями бюджетных средств и, следовательно, обладают всеми бюджетными полномочиями получателей бюджетных средств, установленных в ст. 162 БК РФ. Основное право бюджетного учреждения как получателя бюджетных средств - это право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Особенности правового положения бюджетных учреждений как участников бюджетного процесса заключаются в следующем:

1. Бюджетное учреждение проводит операции с бюджетными средствами через лицевые счета. Лицевые счета - это счета, открываемые в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

2. Бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой. Бюджетная смета - это документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

3. В Бюджетном кодексе РФ установлены особенности заключения и оплаты бюджетным учреждением государственных и муниципальных контрактов и иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств. Особого внимания заслуживает положение, согласно которому в случае уменьшения бюджетному учреждению главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения бюджетным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов и иных договоров, бюджетное учреждение должно обеспечить согласование новых сроков, а если необходимо, и других условий государственных (муниципальных) контрактов и иных договоров. Причем сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от бюджетного учреждения

возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора, но не упущенной выгоды, как это предусмотрено в Гражданском кодексе РФ (ст. 15)^{*(148)}. Иными словами, Бюджетный кодекс РФ определяет особенности правового положения бюджетных учреждений не только как участников бюджетного процесса, но и как стороны гражданско-правового договора.

4. Субсидии и бюджетные кредиты бюджетным учреждениям не предоставляются. Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты и займы.

5. Бюджетное учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве ответчика по своим денежным обязательствам, обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств.

Данные положения распространяются не только на бюджетные учреждения, но и на остальных получателей бюджетных средств - на органы:

государственной власти;

местного самоуправления;

управления государственными внебюджетными фондами.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Перечень бюджетных полномочий получателей бюджетных средств установлен в ст. 162 БК РФ, этот перечень открытый, главное бюджетное полномочие получателей бюджетных средств - составление и исполнение бюджетной сметы, т.е. документа, устанавливающего в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения. К другим бюджетным полномочиям получателей бюджетных средств относится:

а) принятие и (или) исполнение в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетных обязательств;

б) обеспечение результативности, целевого характера использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;

в) внесение главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения об изменении бюджетной росписи;

г) ведение бюджетного учета либо передача на основании соглашения этого полномочия иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии);

д) формирование и представление бюджетной отчетности получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;

е) исполнение иных полномочий, установленных Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Перечень участников бюджетного процесса федерального уровня и их полномочия определены в гл. 19 БК РФ. В целом состав участников бюджетного процесса на федеральном уровне соответствует общему перечню участников бюджетного процесса, установленному в ст. 152 БК РФ.

Статья 164 БК РФ закрепляет закрытый перечень участников бюджетного процесса федерального уровня:

1. Президент Российской Федерации является участником бюджетного процесса федерального уровня. Во-первых, Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы об утверждении бюджета на очередной финансовый год и плановый период и об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета, а во-вторых, направляет Федеральному Собранию РФ Бюджетное послание, в котором определяется бюджетная политика России на очередной финансовый год и плановый период.

2. Государственная Дума Федерального Собрания РФ - законодательный орган. Общие бюджетные полномочия законодательных органов закреплены в ст. 153 БК РФ. В основном

бюджетные полномочия Государственной Думы сводятся к рассмотрению проектов и утверждению федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета; Государственная Дума вправе проводить и предварительный, текущий и последующий финансовый контроль, согласно ст. 265 БК РФ.

3. Совет Федерации Федерального Собрания РФ является законодательным органом. Общие бюджетные полномочия законодательных органов закреплены в ст. 153 БК РФ. В основном бюджетные полномочия Совета Федерации сводятся к рассмотрению проектов и одобрению федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета; Совет Федерации, согласно ст. 265 БК РФ, вправе осуществлять предварительный, текущий и последующий финансовый контроль.

4. Правительство РФ - исполнительный орган власти. Общие бюджетные полномочия исполнительных органов власти установлены в ст. 154 БК РФ. В основном бюджетные полномочия Правительства РФ сводятся к обеспечению составления проектов федеральных законов о федеральном бюджете и плановый период и об отчете об исполнении федерального бюджета, а также к исполнению федерального бюджета и осуществлению бюджетного контроля в соответствии со ст. 266 БК РФ.

5. Министерство финансов РФ является исполнительным органом власти. Общие бюджетные полномочия исполнительных органов власти закреплены в ст. 154, а конкретные бюджетные полномочия, осуществляемые Министерством финансов РФ, - в ст. 165 БК РФ. Кроме того, правовой статус Министерства финансов РФ определяется Положением о Министерстве финансов РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329*(149). Исключительным полномочиям министра финансов РФ посвящена ст. 166 БК РФ.

6. Федеральное казначейство является органом исполнительной власти (федеральной службой). Общие бюджетные полномочия исполнительных органов власти определены в ст. 154, а конкретные бюджетные полномочия, осуществляемые Министерством финансов РФ, - в ст. 166.1 БК РФ. Контрольные полномочия федерального казначейства содержатся в ст. 267 БК РФ (см. комментарий). Кроме того, правовой статус Федерального казначейства определяется Положением о Федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703*(150).

7. Центральный банк Российской Федерации; его бюджетные полномочия закреплены в ст. 155 БК РФ. Основное бюджетное полномочие Банка России - обслуживание счетов федерального бюджета. Общеправовой статус Центрального банка РФ закреплен в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

8. Счетная палата РФ отнесена ст. 157 БК РФ к органам государственного финансового контроля; в названной статье определяются общие бюджетные полномочия органов государственного финансового контроля, определяется специфика правового положения Счетной палаты РФ в системе органов, осуществляющих государственный финансовый контроль. Кроме того, правовой статус Счетной палаты РФ закреплен в Конституции РФ и Федеральном законе от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".

9. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора отнесена ст. 157 БК РФ к органам государственного финансового контроля; в названной статье определяются общие бюджетные полномочия органов государственного финансового контроля. Кроме того, правовой статус Федеральной службы финансово-бюджетного надзора закреплен в ст. 166.2, 268 БК РФ и в Положении о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденном постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 278.

10. Органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации - органы управления Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования РФ.

11. Главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета, а также средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Общие бюджетные полномочия главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств закреплены в ст. 158 БК РФ, а получателей бюджетных средств - в ст.

161, 162 БК РФ.

12. Главные администраторы и администраторы доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Главные администраторы доходов федерального бюджета, согласно прил. 6 к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов"*(151), - большинство федеральных министерств, агентств и служб. Например, Федеральная налоговая служба является главным администратором следующих доходов: налога на прибыль организаций, единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет, налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, налога на добычу полезных ископаемых и др. Министерство внутренних дел Российской Федерации является администратором такого дохода, как плата за услуги, предоставляемые на договорной основе подразделениями органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации по охране имущества юридических и физических лиц, и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан.

13. Главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Бюджетные полномочия главного администратора и администратора источников финансирования дефицита бюджета определены в ст. 160.2 БК РФ. Согласно прил. 7 к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета являются некоторые федеральные министерства, службы и агентства. Например, Министерство финансов - главный администратор следующих источников финансирования дефицита федерального бюджета: доходов от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации; от получения кредитов от кредитных организаций федеральным бюджетом в валюте Российской Федерации, кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации федеральным бюджетом в валюте Российской Федерации; от получения Российской Федерацией кредитов международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации и др. А Федеральное казначейство - главный администратор таких источников финансирования дефицита федерального бюджета, как доходы от увеличения остатков денежных средств Резервного фонда, Фонда национального благосостояния и проч.

Бюджетные полномочия Министерства финансов Российской Федерации определены в ст. 165 БК РФ, где содержится открытый перечень бюджетных полномочий данного Министерства. В этом перечне можно выделить полномочия в различных сферах:

в сфере нормотворчества - принимает нормативные акты в бюджетной сфере, осуществляет нормативное обеспечение управления средствами Резервного фонда и Фонда будущих поколений, а также деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований;

относительно федерального бюджета - организует составление и составляет проект федерального бюджета, организует его исполнение, составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета;

в сфере государственного долга Российской Федерации - ведет Государственную долговую книгу РФ, управляет государственным долгом и государственными финансовыми активами РФ;

относительно бюджетной классификации - устанавливает единую методологию бюджетной классификации РФ и бюджетной отчетности, утверждает коды составных частей бюджетной классификации РФ;

в сфере бюджетного учета и отчетности - определяет порядок составления бюджетной отчетности федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетной отчетности Российской Федерации, представляет в Правительство России бюджетную отчетность Российской Федерации, устанавливает план счетов бюджетного учета и единую методологию бюджетного учета, осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их

организационно-правовых форм;

в сфере межбюджетных отношений - разрабатывает проекты методик распределения и порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, направляет в финансовые органы субъектов Российской Федерации методики (проекты методик) распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, обладает правом приостановления предоставления межбюджетных трансфертов.

Министерство финансов РФ обладает иными полномочиями, указанными в ст. 165 БК РФ, а также полномочиями в соответствии с Положением о Министерстве финансов РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329.

Министр финансов РФ обладает следующими исключительными правами:

а) утверждать сводную бюджетную роспись федерального бюджета, которая составляется Министерством финансов РФ, и вносить в нее изменения;

б) утверждать лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета и вносить в них изменения;

в) давать разрешение на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета, обеспечивает предоставление которых Министерство финансов РФ.

Кроме названных исключительных полномочий, министр финансов РФ наделен следующими правами:

запрещать главным распорядителям средств федерального бюджета изменять целевое назначение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, в том числе, на основании представления Счетной палаты РФ или Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, свидетельствующего о нарушении бюджетного законодательства Российской Федерации главным распорядителем средств федерального бюджета;

назначать в федеральные органы исполнительной власти и бюджетные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при установлении случаев нецелевого использования бюджетных средств, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя средств федерального бюджета;

запрещать получателю средств федерального бюджета осуществление отдельных расходов при наличии основания - представления Счетной палаты РФ или Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, свидетельствующего о нарушении бюджетного законодательства Российской Федерации;

выносить главным распорядителям средств федерального бюджета и органам управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации обязательные для исполнения предписания о ненадлежащем исполнении бюджета (организации бюджетного процесса).

Бюджетные полномочия Федерального казначейства определены в ст. 166.1 БК РФ:

а) в установленном им порядке открывать и вести лицевые счета для учета операций администраторов доходов бюджетов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований); а также по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации муниципального образования) в соответствии с заключенным соглашением открывать и вести лицевые счета для учета операций главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);

б) вести сводный реестр главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

в) доводить до главных распорядителей средств федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;

г) доводить до главных администраторов источников финансирования дефицита

федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования;

д) доводить до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;

е) доводить до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенные главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования.

Федеральное казначейство в разных сферах имеет следующие бюджетные полномочия:

в сфере распределения доходов - распределяет доходы от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

по открытию бюджетных счетов - открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кассовое обслуживание исполнения которых осуществляется Федеральным казначейством;

по применению мер принуждения в бюджетной сфере, в частности по приостановлению операций по счетам, - направляет в учреждения Центрального банка Российской Федерации и кредитные организации представления о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации; приостанавливает операции по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

в сфере бюджетного учета и отчетности - ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов РФ информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета; получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалы, необходимые для составления бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета; составляет на основании бюджетной отчетности, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов РФ; составляет и представляет в Министерство финансов РФ отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов РФ, финансовыми органами субъектов РФ.

Федеральное казначейство осуществляет и иные полномочия, предусмотренные в ст. 166.1 БК РФ, а также полномочия в соответствии с Положением о Федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, будучи органом государственного финансового контроля и участвуя в бюджетном процессе, вправе проводить проверки бюджетов субъектов РФ - получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Более широкий перечень полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в том числе в бюджетной сфере, содержится в Положении о данной службе, утвержденном постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 278.

Так, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет следующие полномочия:

а) ведет контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов; за соблюдением требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций;

б) выполняет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание названной Службы и реализацию возложенных на данную Службу функций.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Федеральная служба финансово-бюджетного надзора имеет право:

а) проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях - получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий;

б) в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличать записи, документы и данные с записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);

в) контролировать своевременность и полноту устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе, путем добровольного возмещения средств;

г) направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания об устранении выявленных нарушений.

Статья 167 БК РФ, посвященная ответственности Министерства финансов Российской Федерации, министра финансов, Федерального казначейства, носит абстрактный характер, поскольку не устанавливает конкретной ответственности Министерства финансов РФ, министра финансов и Федерального казначейства и механизмов ее применения к указанным субъектам.

Из анализа конкретного правонарушения следует, что названные субъекты могут быть привлечены к административной (в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях), бюджетной (в соответствии с Бюджетным кодексом РФ), уголовной (в соответствии с Уголовным кодексом РФ) и дисциплинарной ответственности.

Счетная палата РФ обладает бюджетными полномочиями, установленными Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" и Бюджетным кодексом РФ.

Многие статьи Бюджетного кодекса (более десяти) определяют полномочия Счетной палаты РФ:

а) согласно подп. 4 п. 4 ст. 130, в субъектах РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, проводится ежегодная внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;

б) в соответствии с п. 5 ст. 145.5 в Государственной Думе проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в течение трех дней направляются Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы Президенту РФ, в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение; в соответствии с п. 12 этой же статьи Счетная палата РФ проводит экспертизу проектов бюджетов государственных

внебюджетных фондов РФ;

в) в статье 149 предусмотрено, что ежегодно, не позднее 15 июня, отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ за отчетный финансовый год представляются Правительством РФ в Счетную палату РФ для их внешней проверки; Счетная палата Российской Федерации проводит проверку отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ за отчетный финансовый год, готовит заключения на них и не позднее 15 сентября текущего года представляет заключения на соответствующие отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляет их в Правительство РФ;

г) согласно п. 4 ст. 157, проверка расходов Счетной палаты РФ за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации";

д) в соответствии со ст. 166 министр финансов имеет право запретить главным распорядителям средств федерального бюджета изменять целевое назначение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, в том числе, на основании представления Счетной палаты РФ или Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, свидетельствующего о нарушении бюджетного законодательства РФ главным распорядителем средств федерального бюджета; министр финансов РФ имеет право запретить получателю средств федерального бюджета осуществление отдельных расходов. Основаниями для применения указанного запрета является представление Счетной палаты РФ или Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, свидетельствующее о нарушении бюджетного законодательства РФ;

е) в статье 195 сказано, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение;

ж) согласно ст. 201, при рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта;

з) в соответствии с п. 2 ст. 213 первое чтение проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период должно состояться не позднее пяти дней со дня внесения указанного законопроекта в Государственную Думу. При рассмотрении данного законопроекта в первом чтении заслушиваются доклад Правительства РФ и доклад Счетной палаты РФ о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет;

и) согласно ст. 264.4 и 264.9, внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета проводит Счетная палата РФ; главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ для внешней проверки. Результаты внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета оформляются заключениями по каждому главному администратору средств федерального бюджета до 1 июня текущего финансового года. Правительство РФ направляет не позднее 15 июня текущего финансового года в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета. На основании внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета Счетная палата РФ готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу, а также направляет его в Правительство РФ;

к) как сказано в ст. 264.7, отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством РФ и направляется в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату РФ;

л) в соответствии со ст. 264.11 при рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

Задачи Счетной палаты:

а) организация и проведение контроля над своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

б) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

в) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

г) финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

д) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение и на совершенствование бюджетного процесса в целом;

е) контроль над законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

ж) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе реализации задач, изложенных в ст. 2 Федерального закона от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля над исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды; на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

В Российской Федерации все органы государственной власти, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности, и их должностные лица по запросам Счетной палаты РФ обязаны предоставлять информацию, необходимую для обеспечения ее

деятельности.

Отказ или уклонение должностных лиц указанных органов, предприятий, учреждений и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты, а также предоставление ложной информации влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти Российской Федерации, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер к устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности.

Представление Счетной палаты должно быть рассмотрено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 20 дней со дня его получения. О принятом по представлению решении и о мерах по его реализации Счетная палата уведомляется незамедлительно.

В случаях выявления при проведении проверки или ревизии хищения государственных денежных или материальных средств и иных злоупотреблений Счетная палата незамедлительно передает материалы проверки или ревизии в правоохранительные органы.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Отменить предписание или внести в него изменения может Коллегия Счетной палаты. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

8.3. Составление проектов бюджетов

Составление проектов бюджетов - прерогатива высших органов исполнительной власти.

Исключительными полномочиями на составление проекта федерального бюджета наделено Правительство Российской Федерации (ст. 114 Конституции РФ, ст. 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", ст. 171 БК РФ). Ответственность за составление проектов бюджетов субъектов РФ возложена на высшие органы исполнительной власти данных субъектов, а за составление муниципальных бюджетов - на местные администрации муниципальных образований.

Исключительность полномочий указанных органов власти означает, в том числе, возложение на них ответственности за содержание проекта бюджета. Так, Государственная Дума при рассмотрении проекта закона о федеральном бюджете, представленного на рассмотрение Правительством РФ, вправе поставить вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 202 БК РФ).

Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации и финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Важнейшей особенностью бюджетного планирования является составление среднесрочных проектов бюджетов, рассчитанных на три года (на очередной финансовый год и два плановых). Установление трехлетнего бюджетного плана стало результатом реформы бюджетного процесса, которая была проведена в 2004 - 2007 г.^{*(152)} Одна из

основных задач введения среднесрочного бюджетного планирования - обеспечение стабильности бюджетной системы, ее предсказуемости.

Обязательный трехлетний бюджет составляется только на федеральном уровне. Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно определять срок, на который составляется их бюджет - один или три года. Выбор срока бюджетного планирования должен быть отражен в законе субъекта РФ или в акте представительного органа муниципального образования (п. 4 ст. 169 БК РФ).

Процесс составления проектов бюджетов довольно сложный и продолжительный. Он основан на:

- Бюджетном послании Президента РФ;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Важнейшим документом, который должен быть учтен при составлении проектов бюджетов всех уровней, является Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Бюджетное послание должно быть направлено не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. Содержание Бюджетного послания Президента РФ включает в себя основные направления бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период. В Бюджетном послании подводятся итоги завершившегося финансового года, определяются приоритетные задачи бюджетной политики, которые должны быть решены в очередном финансовом году и плановом двухлетнем периоде. Хотя Бюджетное послание адресовано Федеральному Собранию, т.е. определяет основные направления федеральной бюджетной политики, оно имеет большое значение и при составлении проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Так, в Бюджетных посланиях освещаются проблемы и определяются приоритеты развития межбюджетных отношений.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации определяется как система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования (ст. 1 Федерального закона "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации"). Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов. Обязательное требование, предъявляемое к прогнозам, - их разработка в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов, в том числе динамика курса доллара к рублю, стоимость нефти на мировых рынках.

Прогнозы социально-экономического развития территорий позволяют рассчитать и определить достаточность финансовых ресурсов для выполнения расходных обязательств государства и муниципальных образований. Они разрабатываются на срок не менее трех лет и одобряются высшими органами исполнительной власти (местными администрациями) одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в законодательный (представительный) орган.

Прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год разрабатывается посредством уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. Иными словами, ежегодно происходит смещение трехгодичного прогноза на один год вперед.

Если на стадии составления или рассмотрения проекта бюджета вносятся изменения в прогноз социально-экономического развития, то они приводят к необходимости скорректировать основные показатели проекта бюджета.

Статья 172 БК РФ среди важнейших параметров, которые должны быть учтены при составлении проектов бюджетов, называет основные направления бюджетной и налоговой политики. Дальнейшего развития данная норма в Бюджетном кодексе РФ не получила. Между тем в подзаконных актах, регламентирующих порядок составления проекта федерального бюджета, к полномочиям Правительства РФ отнесено одобрение основных направлений налоговой, таможенно-тарифной и бюджетной политики. Непосредственная

разработка основных направлений бюджетной и налоговой политики осуществляется Министерством финансов Российской Федерации*(153).

Порядок составления проектов бюджетов самостоятельно определяется органами, ответственными за его разработку. Правительство РФ наделено полномочиями на установление порядка составления федерального бюджета.

Составление проектов бюджетов - длительный процесс, в который вовлечено большое число участников. От правильной организации работы по разработке проектов бюджетов зависит своевременность, полнота, достоверность и обоснованность указанных проектов.

Основные направления бюджетной и налоговой политики, прогнозы социально-экономического развития территорий, концепции целевых программ разрабатываются и одобряются в текущем году (это год, предшествующий очередному финансовому году). Так, на федеральном уровне основные направления налоговой и таможенно-тарифной политики должны быть одобрены до 15 февраля текущего года.

До 1 апреля текущего года должны быть одобрены направляемые субъектами бюджетного планирования проекты осуществления бюджетных инвестиций средств федерального бюджета в объекты капитального строительства, которые не были включены в долгосрочные целевые программы. Речь идет о финансировании из федерального бюджета капитального строительства (возведение новых и реконструкция действующих объектов).

До 15 апреля текущего года Правительство РФ должно одобрить:

а) сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

б) предложения о сокращении (об изменении структуры) действующих расходных обязательств Российской Федерации начиная с очередного финансового года или планового периода;

в) основные направления бюджетной политики, характеризующие условия и основные задачи формирования федерального бюджета, прогнозируемые изменения объема и структуры доходов и расходов федерального бюджета, сбалансированность федерального бюджета, формирование и использование нефтегазовых доходов федерального бюджета, общий (предельный) объем и укрупненное распределение бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств Российской Федерации;

г) предложения о подготовке и реализации начиная с очередного финансового года или планового периода бюджетных инвестиций из федерального бюджета в объекты капитального строительства, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы.

Субъекты бюджетного планирования направляют до 1 мая текущего финансового года в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации предложения об изменении объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода и предложения об объеме и (или) о структуре расходных обязательств Российской Федерации на второй год планового периода в части, обусловленной проектами долгосрочных (федеральных) целевых программ, внесением изменений в утвержденные долгосрочные (федеральные) целевые программы и проектами иных нормативных правовых актов (решений) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций из федерального бюджета, а также в Министерство регионального развития Российской Федерации - указанные предложения, касающиеся комплексного территориального развития и предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

Бюджетная комиссия рассматривает и согласовывает до 1 июня текущего финансового года представляемые не позднее 15 мая текущего финансового года Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации предложения об изменении объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода и об объеме и (или) структуре расходных обязательств Российской Федерации на второй год планового периода в части, обусловленной проектами долгосрочных (федеральных) целевых программ и внесением изменений в утвержденные долгосрочные (федеральные) целевые программы, а также проектами иных нормативных правовых актов (решений) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций из федерального бюджета.

Правительство Российской Федерации до 15 июня текущего финансового года:

а) утверждает основные характеристики федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

б) одобряет распределение общего (предельного) объема бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на исполнение принимаемых расходных обязательств Российской Федерации;

в) утверждает долгосрочные (федеральные) целевые программы, предлагаемые для реализации начиная с очередного финансового года (планового периода), а также изменения, вносимые в утвержденные долгосрочные (федеральные) целевые программы;

г) принимает акты (вносит изменения в акты) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций из федерального бюджета в объекты капитального строительства, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы;

д) принимает иные решения, необходимые для подготовки проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Субъекты бюджетного планирования - федеральные органы исполнительной власти, до 15 июля текущего финансового года представляют в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов, Министерство экономического развития и торговли и Министерство регионального развития Российской Федерации проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности на очередной финансовый год и плановый период, которые должны быть уточнены до 1 ноября текущего года с учетом рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации не позднее 20 августа текущего финансового года рассматривает проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также документы, материалы и проекты федеральных законов, подлежащие внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектами указанных федеральных законов, и не позднее 26 августа текущего финансового года вносит их в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

8.4. Рассмотрение и утверждение проектов бюджетов

Порядок рассмотрения проектов бюджетов регламентируется нормами конституционного (муниципального) и бюджетного законодательства соответствующего уровня.

Порядок рассмотрения проекта федерального бюджета урегулирован нормами Конституции Российской Федерации и Бюджетного кодекса РФ. Рассмотрение проектов региональных бюджетов осуществляется в соответствии с положениями конституций (уставов) и законов субъектов РФ. Проекты местных бюджетов рассматриваются в порядке, определяемом уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В наиболее общем виде процесс рассмотрения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете состоит из следующих последовательно сменяющих друг друга стадий:

а) внесение проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган;

б) рассмотрение проекта закона (решения) о бюджете, включая проведение в случае необходимости доработки проекта закона (решения) или осуществление взаимосогласительных процедур;

в) утверждение закона (решения) о бюджете;

г) вступление закона (решения) о бюджете в силу.

На первой стадии орган государственной власти (местная администрация муниципального образования) вносит проект закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган.

К проекту бюджета должны быть приложены документы, обосновывающие основные показатели, отраженные в проекте бюджета:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;

- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);

- проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов (применительно к проектам федерального бюджета и проектов местных бюджетов);

- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;

- иные документы и материалы.

Проект закона (решения) о бюджете должен включать в себя ряд обязательных характеристик (приложений) и показателей, приведенных в ст. 184.1 БК РФ:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;

- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;

- объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);

- общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период: на первый год планового периода - в объеме не менее 2,5% от общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода - в объеме не менее 5% от общего объема расходов бюджета;

- источники финансирования дефицита бюджета;

- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), с указанием, в том числе, верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям.

В проект закона (решения) о бюджете могут быть включены и другие параметры, определенные законодательством - Бюджетным кодексом РФ, законами субъектов Российской Федерации или нормативными правовыми актами представительных органов

муниципальных образований.

Проект закона (решения) о бюджете вносится в законодательный (представительный) орган органом государственной власти (местного самоуправления), ответственным за его составление.

Сроки представления проекта закона (решения) о бюджете определяются законодательными актами (актами представительных органов муниципальных образований). Проект федерального закона о федеральном бюджете должен быть представлен в Государственную Думу не позднее 26 августа года, предшествующего очередному финансовому году. Проекты законов субъектов Российской Федерации о бюджете должны быть внесены не позднее 15 октября, а проекты местных бюджетов - не позднее 15 ноября года, предшествующего очередному финансовому году.

После получения проекта бюджета со всеми необходимыми документами законодательный (представительный) орган рассматривает его.

На подготовительном этапе комиссии, комитеты, фракции законодательного (представительного) органа детально изучают проект закона (решения) о бюджете, проводят его экспертизу, после чего рекомендуется утвердить или отклонить законопроект.

После проведения экспертизы законодательный (представительный) орган рассматривает проект закона (решения) о бюджете. В случае отклонения проекта бюджета он отправляется на доработку или в специально создаваемую согласительную комиссию.

После доработки или согласования показателей проекта закона (решения) о бюджете он повторно рассматривается, после чего утверждается либо вновь направляется на доработку (в согласительную комиссию).

Утверждение проекта трехлетнего бюджета осуществляется путем корректировки (изменения) показателей планового периода ранее утвержденного бюджета и включения показателей второго года планового периода. При этом порядок изменения бюджетных показателей определяется на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно.

Бюджетный кодекс РФ определяет единые сроки, в которые должны вступать в силу законы (решения) о бюджете, - 1 января очередного финансового года. Кроме того, в законах (решениях) о бюджетах всех уровней должны быть определены единые характеристики (приложения) и параметры бюджетов.

Бюджетное законодательство определяет порядок финансирования государственных (муниципальных) расходов в случае, если на 1 января очередного финансового года закон (решение) о бюджете не вступил в силу. В этом случае вводится временное управление бюджетом, которое заключается в исполнении бюджета на основании параметров за предыдущий финансовый год. Временное управление бюджетом организуется финансовыми органами и осуществляется до вступления в силу закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

Основы рассмотрения проекта федерального бюджета заложены в Конституции РФ, в соответствии с п. 3 ст. 104 которой законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Принятые Государственной Думой федеральные законы о федеральном бюджете должны быть рассмотрены в Совете Федерации (ст. 106 Конституции РФ).

Бюджетный кодекс РФ довольно подробно регламентирует все этапы рассмотрения проекта федерального бюджета.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период должен быть внесен Правительством Российской Федерации с приложением всех необходимых документов не позднее 26 августа текущего года.

Перечень документов и материалов, прилагаемых к проекту федерального закона о федеральном бюджете, определен в ст. 192 БК РФ и включает:

основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;

предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития Российской Федерации за текущий финансовый год;

прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;

прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

пояснительная записка к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;

перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, и расчеты по ним на очередной финансовый год и плановый период;

методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде;

основные показатели государственного оборонного заказа;

отчеты о реализации долгосрочных целевых программ;

федеральная адресная инвестиционная программа;

верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на конец очередного финансового года и каждого года планового периода по видам долговых обязательств и с разбивкой по отдельным государствам;

верхний предел и проект структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

проект программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;

проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

проект программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и проект программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

предложения о минимальном размере оплаты труда, размере стипендий, а также о порядке индексации заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих в очередном финансовом году и плановом периоде;

расчеты прогнозируемого использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, прогнозируемого объема средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало и конец очередного финансового года и каждого года планового периода.

Одновременно с внесением законопроекта о федеральном бюджете Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в отчетном финансовом году;

о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Совет Государственной Думы (в случае парламентских каникул - Председатель Государственной Думы) не позднее одного дня после получения проекта федерального закона о федеральном бюджете направляет его в профильный комитет (комитет по бюджету)

для дачи заключения о полноте представленных с законопроектом документов, материалов и проектов федеральных законов.

Комитет по бюджету изучает законопроект и представленные вместе с ним документы и готовит мотивированное заключение по нему. В случае неполноты представленных документов и материалов Советом Государственной Думы (Председателем Государственной Думы) принимается решение о возвращении законопроекта в Правительство Российской Федерации на доработку. Доработанный законопроект рассматривается Советом Государственной Думы (Председателем Государственной Думы) в десятидневный срок.

Если перечень представленных документов соответствует требованию ст. 192 БК РФ, то на основании заключения комитета по бюджету Совет Государственной Думы (во время парламентских каникул - Председатель Государственной Думы) принимает решение о принятии проекта к рассмотрению.

В течение трех дней после принятия законопроекта о федеральном бюджете к рассмотрению Совет Государственной Думы (в период парламентских каникул - Председатель Государственной Думы) направляют его со всеми материалами субъектам законодательной инициативы (в том числе Совету Федерации, Президенту Российской Федерации, органам законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, Конституционному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации), комитетам Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также для дачи заключения - в Счетную палату Российской Федерации.

Проект федерального закона о федеральном бюджете направляется комитету по бюджету, а также определяемым Советом Государственной Думы комитетам-соисполнителям, которые рассматривают отдельные разделы и подразделы проекта федерального бюджета.

Законопроект о федеральном бюджете рассматривается в трех чтениях.

В первом чтении проект федерального закона о федеральном бюджете должен быть рассмотрен не позднее 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

При подготовке законопроекта к первому чтению не позднее 15 дней со дня его внесения в Государственную Думу комитеты Государственной Думы направляют в комитет по бюджету свои заключения по нему и предложения об утверждении или отклонении законопроекта, а также замечания и предложения по предмету первого чтения.

На основании полученных заключений комитетов Государственной Думы, а также заключений субъектов законодательной инициативы комитет по бюджету подготавливает свое заключение по законопроекту и проект постановления Государственной Думы о принятии или об отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Предметом рассмотрения в первом чтении с учетом ст. 199 БК РФ являются его основные характеристики:

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, если они не утверждены Бюджетным кодексом РФ;

- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

- условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5% от общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5% от общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;

- объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;

- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

- дефицит (профицит) федерального бюджета.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом

чении заслушивается доклад Правительства Российской Федерации, заключение бюджетного комитета и комитета-соисполнителя, который рассматривал прогноз социально-экономического развития, а также заключение Председателя Счетной палаты Российской Федерации.

По результатам указанных заключений Государственная Дума принимает одно из двух возможных вариантов решений:

- а) о принятии законопроекта;
- б) об отклонении законопроекта.

В случае отклонения законопроекта Государственная Дума вправе:
передать его в согласительную комиссию;
возвратить в Правительство Российской Федерации на доработку;
поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

В случае передачи проекта федерального закона о федеральном бюджете в согласительную комиссию она в течение 10 дней должна разработать согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета.

В состав согласительной комиссии на паритетных началах входят представители Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации (стороны комиссии). По итогам работы согласительной комиссии принимается решение о согласовании основных характеристик федерального бюджета отдельным голосованием каждой из сторон, входящих в состав согласительной комиссии. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало простое большинство ее представителей, присутствующих на заседании. Решение только тогда считается согласованным, если за него проголосовали все три стороны.

И согласованные, и оставшиеся несогласованными характеристики федерального бюджета представляются на рассмотрение Государственной Думы в первом чтении.

Государственная Дума по результатам повторного рассмотрения указанных характеристик обязана принять решение либо об утверждении проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении, либо о его отклонении и постановке вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

В случае принятия Государственной Думой решения о возвращении законопроекта о федеральном бюджете в Правительство Российской Федерации на доработку Правительство РФ обязано доработать его в течение 20 дней.

8.5. Исполнение бюджетов

Исполнение бюджетов заключается в воплощении, реализации на практике закона (решения) о бюджете.

Статья 215.1 БК РФ устанавливает два важнейших принципа исполнения бюджетов - единство кассы и подведомственность расходов. Они входят в состав принципов бюджетной системы Российской Федерации, но, в отличие от других принципов, определяют преимущественно построение порядка исполнения бюджетов.

Единство кассы (ст. 38.2 БК РФ) означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета. Исключения составляют случаи, когда, в силу специфики проводимых операций со средствами бюджетной системы, невозможно использовать единый счет бюджета. Согласно ст. 38.1 БК РФ, такими исключениями являются операции по исполнению бюджетов за пределами территории Российской Федерации, ее субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также валютные операции. В соответствии с требованиями валютного законодательства (ст. 14 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" [*\(154\)](#)) валютные операции резидентов должны проводиться через банковские счета в иностранной валюте, открытые в банках, которые имеют лицензии на их осуществление.

Единый счет бюджета открывается Федеральному казначейству в учреждении Центрального Банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету, входящему в бюджетную систему. Он предназначен исключительно для операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Все средства, поступающие в тот

или иной бюджет, должны зачисляться на этот единый счет и расходоваться также с единого счета.

Содержание принципа подведомственности расходов раскрыто в ст. 38.1 БК РФ. Он означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в чьем ведении они находятся.

С одной стороны, главным распорядителям и распорядителям расходов запрещено распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств неподведомственным им распорядителям и получателям. С другой стороны, один получатель или распорядитель расходов может быть подведомственным только одному главному распорядителю расходов. Таким образом, обеспечивается единство источников финансирования деятельности каждого получателя или распорядителя бюджетных средств, прозрачность и четкость системы исполнения законов (решений) о бюджете и исключается дублирование полномочий при распределении бюджетных средств.

В процесс исполнения бюджетов вовлечено значительное количество субъектов: высшие органы исполнительной власти всех уровней, финансовые органы, Центральный банк РФ, главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, а также юридические и физические лица.

Бюджетное законодательство определяет, что обеспечивает исполнение бюджетов Правительство Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местные администрации.

Организация процесса исполнения бюджетов возлагается на финансовые органы соответствующего уровня (Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований), на органы управления государственными внебюджетными фондами. При этом Федеральное казначейство по соглашению с субъектами Российской Федерации может выполнять отдельные функции финансовых органов в части организации исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 166.1 БК РФ).

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществляет Федеральное казначейство, которое открывает для этого в учреждениях Центрального банка Российской Федерации счета, через которые проводятся все кассовые операции со средствами бюджетной системы.

Возложение функций по кассовому обслуживанию бюджетной системы на Федеральное казначейство не только необходимо для обеспечения единых подходов в процессе исполнения бюджетов, но и обусловлено требованиями непрерывности, надежности и своевременности кассового обслуживания бюджетной системы. Федеральное казначейство обладает всеми необходимыми ресурсами для выполнения этих требований (материально-техническая база, подготовленные сотрудники и т.д.). В то же время, если передать функции по кассовому обслуживанию на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, то из-за недостаточности ресурсов могут возникнуть затруднения при организации кассовых операций.

Поэтому Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность передачи полномочий по кассовому обслуживанию бюджета субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципальных образований на региональный уровень только при условии, что у субъекта Российской Федерации достаточно денежных средств и другого имущества для их выполнения.

Основу исполнения бюджетов составляют:

- а) сводная бюджетная роспись;
- б) кассовый план.

Сводная бюджетная роспись представляет собой документ, расписывающий бюджетные расходы и источники финансирования дефицита бюджета на финансовый год и плановый период в разрезе главных распорядителей расходов по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов. В сводной бюджетной росписи расходы могут быть также детализированы по кодам операций сектора государственного управления (например, расходы на оплату труда).

Порядок составления и ведения сводных бюджетных росписей определяется финансовыми органами соответствующего уровня, а также органами управления

государственных внебюджетных фондов. Так, на федеральном уровне сводную роспись утверждает Министерство финансов Российской Федерации.

Показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете (п. 3 ст. 217 БК РФ). Иными словами, показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены только в случае, если закон (решение) о бюджете был изменен.

Вместе с тем бюджетное законодательство предоставляет финансовым органам возможность изменять показатели сводной бюджетной росписи без внесения поправок в закон о бюджете. Например, если недостаточно бюджетных средств для выполнения обязательств перед физическими лицами (публичные нормативные обязательства), то финансовый орган вправе превысить эти обязательства на 5%.

Финансовые органы при определенных условиях также могут оперативно (без внесения изменений в закон или решение о бюджете) перераспределять ассигнования между главными распорядителями бюджетных средств и цели их использования. Такое право предоставлено финансовым органам в случае возникновения различных непредвиденных обстоятельств в процессе исполнения бюджета (например, при изменении состава или полномочий главных распорядителей бюджетных средств, обращении взыскания на средства бюджетной системы по решениям судов) при условии неизменности общего размера бюджетных ассигнований.

Перераспределять бюджетные ассигнования одному и тому же главному распорядителю бюджетных средств между текущим финансовым годом и плановым периодом также можно по решению финансового органа посредством внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

Изменение сводной бюджетной росписи без внесения поправок в закон (решение) о бюджете возможно также при:

- увеличении бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджета за счет экономии по использованию в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг - в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю бюджетных средств в текущем финансовом году на оказание государственных (муниципальных) услуг при условии, что увеличение бюджетных ассигнований по соответствующему виду расходов не превышает 10%;

- получении субсидий и субвенций сверх объемов, утвержденных законом (решением) о бюджете;

- проведении реструктуризации государственного (муниципального) долга;

- размещении бюджетных средств на банковских депозитах;

- перераспределении бюджетных ассигнований между видами источников финансирования дефицита бюджета при образовании экономии в ходе исполнения бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, предусмотренных на соответствующий финансовый год.

Таким образом, увеличение, изменение структуры или перераспределение расходов в сводной бюджетной росписи, как правило, допускается при получении некоторых видов дополнительных доходов или при достижении экономии на отдельных расходах.

Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи доводятся до главных распорядителей бюджетных средств до начала очередного финансового года.

Порядок и сроки внесения изменений в сводную бюджетную роспись должны определяться финансовыми органами в нормативных правовых актах, которые устанавливают порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи.

Кассовый план - второй важнейший документ, на основании которого исполняются бюджеты всех уровней, в котором отражаются прогноз кассовых поступлений и кассовых выплат из соответствующего бюджета.

Кассовый план позволяет прогнозировать непрерывность кассовых выплат из бюджета. Из его показателей можно определить, насколько прогнозируемые расходы в конкретном периоде (месяце, квартале) обеспечены доходами и источниками финансирования дефицита бюджета.

Установление порядка составления и ведения кассового плана, состава и сроков предоставления информации, которая необходима для составления кассового плана, относится к компетенции финансовых органов.

Кассовые планы составляют финансовые органы или уполномоченный исполнительный орган (орган местного самоуправления).

Исполнение бюджета включает в себя исполнение бюджета по доходам, расходам и по источникам финансирования дефицита бюджета.

Исполнение бюджета по доходам включает в себя:

а) зачисление денежных средств на единый счет бюджета, полученных при распределении поступлений от налогов, сборов, иных поступлений в соответствии с утвержденными нормативами, а также зачисление иных поступлений. Доходы, согласно ст. 40 БК РФ (налоговые и неналоговые), подлежат зачислению на счета Федерального казначейства, которое распределяет их по уровням бюджетной системы в соответствии с утвержденными нормативами;

б) зачет и возврат излишне уплаченных сумм, а также возврат процентов, которые начислены на излишне взысканные суммы или несвоевременно возвращенные из бюджетной системы;

в) уточнение администраторами доходов платежей в бюджеты бюджетной системы. Организации и физические лица, которые вносят платежи в бюджет, либо администраторы доходов могут допускать ошибки при перечислении этих платежей, например неправильно оформляя платежные документы. В этом случае денежные средства ошибочно зачисляются в бюджетную систему. После выявления ошибки администраторы доходов (например, Федеральная налоговая служба после проведения сверки расчетов с налогоплательщиками) уточняют назначение платежа;

г) перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для зачета (возврата) указанных сумм, с единого бюджетного счета на счет Федерального казначейства. При выявлении излишней уплаты или взыскания налога и получения Федеральным казначейством подтверждающих документов (например, от Федеральной налоговой службы или Федеральной таможенной службы) Федеральное казначейство перечисляет излишне уплаченные (взысканные) средства на счета Федерального казначейства, которые используются для учета поступлений и их распределения между бюджетами.

Исполнение бюджета по расходам включает четыре последовательные процедуры:

- а) принятие бюджетных обязательств;
- б) подтверждение денежных обязательств;
- в) санкционирование оплаты денежных обязательств;
- г) подтверждение исполнения бюджетных обязательств.

До начала исполнения бюджета составляется сводная бюджетная роспись, показатели которой доводятся до главных администраторов бюджетных средств и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета. В свою очередь, главные распорядители составляют бюджетные росписи, показатели которых доводятся до распорядителей и получателей.

Главные распорядители (распорядители) доводят до распорядителей и получателей бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств. Порядок доведения этих бюджетных данных определяется финансовыми органами.

После доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств получатель средств бюджета вправе принять бюджетные обязательства. Принятие бюджетных обязательств осуществляется посредством заключения договоров с юридическими и физическими лицами (включая контракты на приобретение товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд), а также в соответствии с законом, другим нормативным правовым актом или соглашением.

Принятие бюджетных обязательств допускается в пределах лимитов бюджетных обязательств, которые были доведены до получателя. Иными словами, получатели бюджетных средств вправе заключать договоры, начислять заработную плату, принимать другие обязательства, которые влекут за собой предоставление бюджетных средств, и требовать их оплаты, но лишь в пределах тех сумм, которые до них доведены в качестве лимитов бюджетных обязательств.

Получатель подтверждает обязанность оплатить денежные обязательства платежными и другими документами, которые необходимы для санкционирования (разрешения) оплаты. В качестве платежного документа, как правило, выступают заявки, составленные по форме, утверждаемой финансовым органом, а подтверждающие документы - это государственные и

муниципальные контракты на приобретение товаров (работ, услуг), а также другие документы, подтверждающие возникновение денежного обязательства (документы-основания).

Следующим этапом исполнения бюджета по расходам является санкционирование оплаты денежных обязательств. Санкционирование представляет собой проставление на платежном документе разрешительной надписи (акцепта). Обязательное условие санкционирования оплаты - проверка платежных документов и документов-оснований. При этом проверяется не только правильность заполнения всех реквизитов платежного документа, но и законность операции, в том числе, например, целевой характер операции, не превышен ли предельно допустимый размер авансового платежа.

Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств определяется финансовыми органами.

Санкционирование осуществляется только в пределах лимитов бюджетных обязательств, которые были доведены до получателя бюджетных средств. Однако в отношении обязательств государства по социальным выплатам ("публичные нормативные обязательства") санкционирование и оплата производятся в пределах бюджетных ассигнований.

После санкционирования оплаты проводится списание средств с единого счета бюджета по назначению, указанному в поручении на списание средств.

Завершающим этапом исполнения бюджета по расходам является подтверждение исполнения денежного обязательства на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение не денежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами и администраторами источников финансирования дефицита бюджета на основании сводной бюджетной росписи.

Санкционирование оплаты денежных обязательств, которые подлежат исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, проводится в порядке, установленном финансовым органом.

Исполнение федерального закона о федеральном бюджете обеспечивает Правительство Российской Федерации. Организация исполнения федерального бюджета возложена на Министерство финансов Российской Федерации (ст. 165 БК РФ).

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе сводной бюджетной росписи, порядок составления и ведения которой определен приказом Минфина России от 21 ноября 2007 г. N 114*(155).

В состав сводной росписи федерального бюджета входит роспись:

- а) расходов федерального бюджета в разрезе ведомственной структуры расходов;
- б) источников внутреннего финансирования федерального бюджета;
- в) источников внешнего финансирования федерального бюджета.

Роспись составляет Министерство финансов Российской Федерации и утверждает министр финансов не позднее 10 рабочих дней до начала очередного финансового года.

Одновременно со сводной бюджетной росписью федерального бюджета утверждаются лимиты бюджетных обязательств, размеры которых должны соответствовать бюджетным ассигнованиям, отраженным в сводной бюджетной росписи.

В течение двух дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств (только тех обязательств, которые оно утверждает в особом порядке) Министерство финансов Российской Федерации доводит их показатели до главных распорядителей средств федерального бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета. В этот же срок утвержденная сводная бюджетная роспись, и лимиты бюджетных обязательств направляются в Федеральное казначейство.

Федеральное казначейство в течение трех дней после получения комплекта документов от Министерства финансов Российской Федерации направляет главным распорядителям расходов федерального бюджета и главным администраторам источников

финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств.

На основе сводной бюджетной росписи каждый главный распорядитель средств федерального бюджета (главный администратор) составляет бюджетную роспись. В ее состав включается роспись расходов главного распорядителя бюджетных средств в разрезе каждого подведомственного распорядителя и получателя, разделов, подразделов, целевых статей, видов расходов и операций сектора государственного управления. Кроме того, в состав бюджетной росписи включается роспись внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета и роспись внешних источников финансирования федерального бюджета.

На основе бюджетных росписей главные распорядители (главные администраторы) доводят до каждого из подведомственных им распорядителей (получателей) или администраторов источников финансирования дефицита бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств. При этом лимиты бюджетных обязательств для распорядителей (получателей) не должны выходить за пределы лимитов бюджетных обязательств, которые утверждены для главного распорядителя.

Бюджетные ассигнования для администраторов источников утверждаются в соответствии с установленными для главного администратора источников бюджетными ассигнованиями, в чьем ведении они находятся.

Второй документ, на котором основано исполнение федерального бюджета, - кассовый план. Порядок его составления и ведения установлен приказом Минфина России от 27 ноября 2007 г. N 120н*(156).

Кассовый план исполнения федерального бюджета на текущий год составляется и ведется Федеральным казначейством и включает две части - кассовый план на текущий:

финансовый год с помесечной детализацией;

календарный месяц текущего финансового года с детализацией по рабочим дням.

Основой составления кассового плана являются показатели по доходам и расходам федерального бюджета, по источникам финансирования дефицита федерального бюджета и другие показатели.

Прогнозирование доходов федерального бюджета, включаемых в кассовый план, осуществляется по данным прогноза поступлений доходов в федеральный бюджет на текущий финансовый год и сведений о помесечном распределении поступлений доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой, Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом и Министерством финансов Российской Федерации.

Кассовый план в части расходов составляется на основании показателей, которые содержатся в сводной бюджетной росписи, лимитах бюджетных обязательств, утверждаемых Минфином России, а также в прогнозах отдельных кассовых выплат с помесечной детализацией и детализацией по рабочим дням.

Показатели для кассового плана по источникам финансирования дефицита федерального бюджета формируются на основании:

а) сводной бюджетной росписи федерального бюджета по источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

б) прогноза кассовых поступлений и кассовых выплат по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на текущий финансовый год с помесечной детализацией;

в) прогноза кассовых поступлений и кассовых выплат по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на очередной месяц с детализацией по рабочим дням.

Исполнение федерального бюджета по доходам предполагает зачисление на единый счет федерального бюджета перечислений от обязательных платежей по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ и федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также зачисление других платежей. При этом предварительно доходы зачисляются на счет Федерального казначейства, после чего распределяются последним между бюджетной системой. Порядок учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему и их распределение между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации утвержден приказом Минфина России от 16 декабря 2004 г. N 116н*(157).

На федеральном уровне с участием главных администраторов доходов и

администраторов доходов федерального бюджета осуществляется зачет и возврат излишне уплаченных или излишне взысканных платежей, закрепленных за федеральным бюджетом, и перечисление процентов, начисленных на излишне взысканные или несвоевременно возвращенные средства.

Администраторы доходов федерального бюджета (в том числе территориальные подразделения Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы) уточняют платежи в бюджетную систему, в том числе затрагивающие федеральный бюджет.

Перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременный осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов бюджетов на счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, производится в общем в порядке, установленном приказом Минфина России от 16 декабря 2004 г. N 116н.

Исполнение федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета осуществляется с соблюдением общих правил, установленных ст. 219 и 219.2 БК РФ. Бюджетные обязательства получатели средств федерального бюджета принимают на себя в общем порядке путем заключения государственных контрактов на приобретение товаров (работ, услуг) для нужд Российской Федерации, других договоров, а также на основании нормативных правовых актов или соглашений.

Подтверждение получателями средств федерального бюджета, администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета обязательств по расходам за счет средств федерального бюджета осуществляется с учетом приказа Минфина России от 1 сентября 2008 г. N 87н*(158). В соответствии с Положением о санкционировании оплаты денежных обязательств получатели средств федерального бюджета и администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета предоставляют в органы федерального казначейства заявку на кассовый расход или заявку на получение наличных денег.

Заявка подписывается руководителем и главным бухгалтером (иными уполномоченными руководителем лицами) получателя средств федерального бюджета (администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета).

Для подтверждения возникновения денежного обязательства получатель средств федерального бюджета представляет в Федеральное казначейство или орган Федерального казначейства вместе с заявкой государственный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг или договор аренды и (или) документ, подтверждающий возникновение денежного обязательства.

После получения заявки и документов-оснований орган Федерального казначейства проводит их проверку и их санкционирование.

Заявка проверяется на правильность и полноту заполнения ее реквизитов. Подтверждающие документы требуются для проведения проверки действительности возникновения денежных обязательств, их размера и на предмет соответствия сведениям, указанным в заявке, реквизитам подтверждающих документов.

При санкционировании оплаты денежных обязательств по расходам (за исключением расходов по публичным нормативным обязательствам) заявка проверяется по следующим направлениям:

а) коды классификации расходов федерального бюджета, указанные в заявке, должны соответствовать кодам бюджетной классификации Российской Федерации, действующим в текущем финансовом году на момент представления заявки;

б) соответствие указанных в заявке кодов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов, текстовому назначению платежа, исходя из назначения платежа, в соответствии с установленным порядком применения бюджетной классификации Российской Федерации;

в) указанный в заявке авансовый платеж не должен превышать предельного размера авансового платежа, установленного федеральным законом (постановлением Правительства Российской Федерации), в случае представления заявки для оплаты денежных обязательств по государственным контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг -

должен соответствовать размеру и срокам выплаты арендной платы за период пользования имуществом условиям договора аренды;

г) соответствие содержания операции, коду классификации операций сектора государственного управления и содержанию текста назначения платежа, указанным в заявке;

д) не должны быть превышены указанные в заявке суммы остатков лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, учтенных на лицевом счете получателя бюджетных средств;

е) не должны быть превышены указанные в заявке суммы остатка источника дополнительного бюджетного финансирования, если проводится проверка заявки за счет источника дополнительного бюджетного финансирования.

Положением о санкционировании оплаты денежных обязательств определены особенности проверки заявок на оплату отдельных видов расходов (расходы на социальные выплаты населению, расходы в рамках исполнения государственных контрактов) и по выплатам по источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

Если заявка не соответствует установленным требованиям, то она возвращается получателю (администратору источников финансирования дефицита бюджета).

При положительном результате проверки в заявке, представленной на бумажном носителе, уполномоченный руководителем Федерального казначейства (органа Федерального казначейства) работник делает отметку, подтверждающую санкционирование оплаты денежных обязательств получателя средств федерального бюджета (администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета), проставляет дату, ставит подпись и расшифровывает ее, указывая свою фамилию и инициалы, и заявка принимается к исполнению.

Исполнение федерального бюджета по расходам завершается подтверждением исполнения денежных обязательств.

Исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов осуществляется в общем порядке, который определен Бюджетным кодексом РФ, с учетом особенностей, связанных с организацией деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Бюджетный кодекс РФ наделяет региональные и местные органы власти полномочиями в процессе исполнения бюджетов. Это позволяет, обеспечивая единство бюджетной системы Российской Федерации, учитывать региональные и местные особенности при организации процесса исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Обеспечение исполнения бюджетов субфедерального уровня находится в ведении высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций. Так, в соответствии со ст. 51 Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 г. N 527-ЗРК "О бюджетном процессе в Республике Карелия" исполнение бюджета Республики Карелия и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования обеспечивается Правительством Республики Карелия.

Организация исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов осуществляется финансовыми органами соответствующего уровня.

Кассовое обслуживание бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов проводят территориальные органы Федерального казначейства.

Между тем в ряде субъектов Российской Федерации кассовое обслуживание бюджетов осуществляют финансовые органы субъектов Российской Федерации.

Основу исполнения региональных и местных бюджетов составляют сводные бюджетные росписи и кассовые планы. Они составляются и ведутся в порядке, утверждаемом финансовыми органами соответствующего уровня.

Исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по доходам ведется в общем порядке, который установлен в ст. 218 БК РФ. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования самостоятельно определяют перечень главных администраторов и администраторов доходов бюджетов, однако объем их полномочий и порядок взаимодействия с органами Федерального казначейства одинаков.

Содержание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов определено в ст. 218 БК РФ. Региональное законодательство о бюджетном процессе и нормативные правовые акты муниципальных образований о бюджетном процессе

повторяют положения Бюджетного кодекса РФ.

8.6. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности

Бюджетный процесс завершается составлением, проверкой, рассмотрением и утверждением бюджетной отчетности. "Отчетная" стадия бюджетного процесса состоит из четырех этапов:

- а) составление бюджетной отчетности;
- б) внешняя проверка бюджетной отчетности;
- в) рассмотрение бюджетной отчетности;
- г) утверждение бюджетной отчетности.

В состав бюджетной отчетности на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации включаются пять документов:

а) отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Длительное время отчет об исполнении бюджета был единственной установленной бюджетным законодательством формой бюджетной отчетности. В действующем Бюджетном кодексе РФ отчету об исполнении бюджета уделено серьезное внимание. В отличие от других форм отчетности, годовых, отчет об исполнении бюджетов составляется ежеквартально. Кроме того, только отчет об исполнении бюджета подлежит обязательному утверждению законодательными (представительными) органами власти;

б) баланс исполнения бюджета состоит из сведений о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета; позволяет оценить динамику активов и обязательств бюджетной системы Российской Федерации;

в) отчет о финансовых результатах деятельности. В нем в разрезе кодов классификации операций сектора государственного управления представлены данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде;

г) отчет о движении денежных средств отражает операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления;

д) пояснительная записка содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Бюджетная отчетность составляется на основе данных, содержащихся в Главной книге и регистрах бюджетного учета.

Бюджетная отчетность составляется всеми получателями, распорядителями, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджетов и главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета.

Таким образом, достигается "сквозное" составление бюджетной отчетности, когда бюджетная отчетность вышестоящего уровня включает в себя бюджетную отчетность всех нижестоящих уровней.

Бюджетная отчетность всех участников процесса исполнения бюджета соответствующего уровня (получатели бюджетных средств, распорядители, главные распорядители, администраторы, главные администраторы) образует бюджетную отчетность Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Бюджетная отчетность представляется главным распорядителям, главным администраторам доходов и главным администраторам источников финансирования дефицита бюджета, которые называются главными администраторами бюджетных средств. На них возложены обязанности по составлению сводной бюджетной отчетности и ее представлению в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. На основе данных сводной бюджетной

отчетности, полученных от главных администраторов бюджетных средств, Федеральное казначейство, финансовые органы соответствующего уровня составляют бюджетную отчетность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Указанная отчетность представляется в Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, местную администрацию.

Как уже отмечалось, отчет об исполнении бюджета занимает особое место в составе бюджетной отчетности. Отчет об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией и направляется в законодательный (представительный) орган и созданный им орган государственного (муниципального) финансового контроля.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

"Сквозное" формирование бюджетной отчетности предусмотрено и в разрезе консолидированных бюджетов всех уровней. Напомним, что консолидированный бюджет - это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы (без бюджетов государственных внебюджетных фондов) на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов. Так, консолидированный субъекта Российской Федерации включает в себя консолидированные бюджеты муниципальных районов и собственно бюджет субъекта Российской Федерации.

Формирование консолидированной бюджетной отчетности подчинено тем же правилам. Консолидированная отчетность вышестоящего уровня включает консолидированную бюджетную отчетность нижестоящего уровня и отчетность об исполнении бюджета этого вышестоящего уровня. В наиболее общем виде процесс ее формирования выглядит следующим образом: поселение - муниципальный район - субъект Российской Федерации - Российская Федерация.

Финансовые органы поселений представляют бюджетную отчетность в финансовый орган муниципального района.

Финансовый орган муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета муниципального района в финансовый орган субъекта Российской Федерации.

Финансовый орган субъекта Российской Федерации представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в Федеральное казначейство.

Органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации представляют бюджетную отчетность об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Федеральное казначейство.

Федеральное казначейство представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации.

Отчетность об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов формируется на уровне территориальных государственных внебюджетных фондов, которые представляют ее в финансовый орган субъекта Российской Федерации. В свою очередь, субъекты Российской Федерации представляют бюджетную отчетность территориальных государственных внебюджетных фондов в Федеральное казначейство. В Федеральное казначейство поступает и бюджетная отчетность об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. На основании полученной отчетности Федеральное казначейство формирует консолидированную отчетность об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов и направляет ее в Министерство финансов Российской Федерации.

Следующим этапом "отчетной" стадии бюджетного процесса является обязательная внешняя проверка бюджетной отчетности. Бюджетным законодательством регламентируется порядок проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета, а также

бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

На федеральном уровне внешнюю проверку проводит Счетная палата Российской Федерации. В этих целях главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату Российской Федерации.

По результатам проверки бюджетной отчетности Счетная палата РФ оформляет заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета. Заключения должны быть подготовлены не позднее 1 июня текущего финансового года.

Не позднее 15 июня текущего финансового года Правительство Российской Федерации направляет в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета.

На основании внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета Счетная палата Российской Федерации готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу и в Правительство Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации внешнюю проверку годового отчета об исполнении бюджета проводит орган государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, образованный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок проведения внешней проверки отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта РФ. Как правило, соответствующие нормы содержатся в законах субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве. Например, в ст. 30, 31 Закона Архангельской области от 23 сентября 2008 г. N 562-29-ОЗ "О бюджетном процессе Архангельской области" определен порядок проведения внешней проверки отчета об исполнении областного бюджета Контрольно-счетной палатой Архангельского областного собрания депутатов; порядок проведения внешних проверок отчетов об исполнении региональных бюджетов установлен в ст. 93 Закона Республики Башкортостан от 15 июля 2005 г. N 205-з "О бюджетном процессе в Республике Башкортостан", в ст. 74 Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 г. N 527-ЗРК "О бюджетном процессе в Республике Карелия".

В целях проведения внешней проверки отчета об исполнении регионального бюджета высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представляет отчет об исполнении бюджета данного субъекта не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводится в срок, не превышающий полтора месяца.

При подготовке заключения на годовой отчет об исполнении регионального бюджета орган государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации основывается на результатах проверки бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств субъектов РФ.

Внешние проверки бюджетной отчетности муниципальных образований проводятся в соответствии с общими требованиями Бюджетного кодекса РФ в порядке, который определяется нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Местная администрация представляет отчет об исполнении местного бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета проводится в срок, не превышающий одного месяца.

Особенность внешних проверок отчетов об исполнении бюджетов поселений состоит в том, что они по обращению с муниципальными районами и субъектами Российской Федерации могут проводиться органами государственного или муниципального контроля, созданными их представительными (законодательными органами). Возможность делегирования прав поселениями по внешней проверке отчетов о местных бюджетах обусловлена тем, что на уровне поселений не всегда есть возможность качественно и оперативно контролировать исполнение бюджетов.

После проведения внешней проверки бюджетной отчетности она рассматривается

законодательным (представительным) органом соответствующего уровня. Порядок рассмотрения отчета об исполнении бюджета определяется нормами Бюджетного кодекса РФ, региональными законами и нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета представляются проект закона (решения) об исполнении бюджета, другая бюджетная отчетность об исполнении бюджета и бюджетная отчетность об исполнении консолидированного бюджета, иные документы, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган принимает решение об утверждении либо отклонении закона (решения) об исполнении бюджета.

В случае отклонения законодательным (представительным) органом закона (решения) об исполнении бюджета он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторно представляется в срок, не превышающий одного месяца.

Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее 1 июня текущего года.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

Таким образом, Бюджетный кодекс РФ в наиболее общем виде регулирует отношения по рассмотрению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В сущности, на федеральном уровне определены лишь временные рамки, в пределах которых годовые отчеты об исполнении бюджетов должны представляться на рассмотрение, а также сроки устранения недостатков в отчетах об исполнении бюджетов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте понятие бюджетного процесса.
2. Назовите стадии бюджетного процесса.
3. Охарактеризуйте бюджетный цикл.
4. Укажите принципы бюджетного процесса.
5. Раскройте содержание полномочий участников бюджетного процесса.
6. Выделите особенности составления проектов бюджетов.
7. Каковы особенности рассмотрения и утверждения проектов бюджетов?
8. Раскройте содержание исполнения бюджетов.

Глава 9. Бюджетный контроль

9.1. Понятие и содержание бюджетного контроля

Бюджетный контроль - вид государственного финансового контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, направленный на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса.

Бюджетный контроль - составная часть финансово-экономического контроля и рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины*(159). Бюджетный контроль основан на предписании закона, поскольку именно право регулирует контрольные отношения в сфере бюджетной деятельности.

В Бюджетном кодексе РФ контролю в сфере бюджетных отношений посвящен раздел о государственном и муниципальном финансовом контроле. Действующее бюджетное

законодательство не содержит понятия бюджетного контроля. Для определения сущности и содержания бюджетного контроля необходимо исходить из того, что контрольная деятельность в сфере бюджетных отношений является частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно государственного финансового контроля, т.е. бюджетный контроль представляет собой способ обеспечения законности в процессе бюджетной деятельности.

Особенность бюджетного контроля (в отличие от налогового, валютного и таможенного контроля) заключается в том, что у него свой, специфический объект, особое содержание, субъекты, цели и задачи.

По содержанию бюджетный контроль включает контроль над исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Главная цель бюджетного контроля может быть определена как обеспечение законности бюджетной деятельности, т.е. контроль над соблюдением бюджетного законодательства всеми участниками бюджетных отношений. Указанная цель достигается решением следующих задач:

- а) соблюдение финансового законодательства;
- б) обеспечение эффективного контроля над формированием государственных доходов и рациональным их использованием;
- в) соблюдение бюджетного процесса;
- г) контроль над реализацией системы межбюджетных отношений;
- д) пресечение и предупреждение правонарушений в бюджетной сфере;
- е) проверка и координация деятельности контрольных органов.

Объектом бюджетного контроля являются денежные отношения, складывающиеся на всех стадиях бюджетного процесса.

Субъекты бюджетного контроля - законодательные (представительные) органы, органы исполнительной власти, органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований. Выделяют контролирующих (кто контролирует) и контролируемых (кого контролируют) субъектов. Так, контролируемыми субъектами выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, предприятия, учреждения, получавшие, перечислявшие или использовавшие бюджетные средства.

Установление признаков контролируемых субъектов финансово-бюджетного контроля дает возможность правильно определять организации, которые могут подвергаться финансово-бюджетному контролю, а также круг проверяемых вопросов^{*(160)}. Контролируемым субъектом финансово-бюджетного контроля является участник бюджетного процесса, осуществляющий деятельность, относящуюся к предмету финансово-бюджетного контроля, и имеющий юридические обязанности подчиняться правомерному властному воздействию контролирующих субъектов.

В соответствии с действующим законодательством классификация бюджетного контроля проводится по различным основаниям.

По субъектам бюджетного контроля выделяется:

- а) государственный бюджетный контроль, проводимый органами государственной власти в интересах общества и государства в процессе формирования доходов бюджета, установления расходных обязательств, планирования и осуществления расходов бюджета, обеспечения поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, погашения государственного и муниципального долга. Основным критерием данного контроля является бюджет как неотъемлемый признак государства, вместе с налогами обеспечивающий реализацию его суверенитета путем создания финансовой основы деятельности государства^{*(161)}. Пользуясь бюджетом как основным орудием перераспределения национального дохода, государство направляет средства в первую очередь в те отрасли народного хозяйства и экономические районы, которые требуют первоочередного развития, т.е. посредством бюджета государство перераспределяет национальный доход.

В рамках государственного финансового контроля действующее бюджетное законодательство выделяет внутренний государственный финансовый и внешний

государственный финансовый контроль. Данные виды финансового контроля позволяют функционировать основополагающему принципу разделения властей, определенному Конституцией Российской Федерации при осуществлении особого метода государственного финансового контроля, - аудита бюджета.

К внутреннему государственному финансовому контролю следует отнести финансовый контроль, проводимый исполнительной властью. Внутренний финансовый контроль, осуществляемый в отношении собственной деятельности участников бюджетного процесса, неразрывно связан с задачами, поставленными перед каждым участником бюджетного процесса, и позволяет проверить, насколько эффективно участники бюджетного процесса справляются с их выполнением.

Внешний государственный финансовый контроль - это финансовый контроль, независимый от органов исполнительной власти, осуществляемый "извне" по отношению к исполнительной власти органами, формируемыми представительной (законодательной) ветвью власти;

б) негосударственный бюджетный контроль, проводимый организациями и физическими лицами, заинтересованными в своевременном и полном получении бюджетных средств. К таковым можно отнести бюджетные учреждения, осуществляющие свою деятельность за счет средств бюджета на основе бюджетной сметы.

По времени проведения Бюджетный кодекс РФ (ст. 265) выделяет следующие виды бюджетного контроля:

а) предварительный контроль, осуществляемый в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам. Предварительный контроль носит предупреждающий характер и способствует предотвращению бюджетных правонарушений;

б) текущий контроль, осуществляемый при рассмотрении вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Данный вид контроля называют также оперативным, поскольку он позволяет оперативно реагировать на изменения в бюджетной деятельности и избежать негативных последствий, ведущих к финансовым потерям и убыткам. Текущий (оперативный) контроль ежедневно проводится финансовыми службами для предотвращения нарушений финансовой дисциплины в процессе привлечения или расходования денежных средств, выполнения организациями обязательств перед бюджетом;

в) последующий контроль, осуществляемый в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов. Данный вид контроля позволяет оценить результаты финансовой деятельности, эффективность проводимых финансовых операций за истекший период.

Все виды бюджетного контроля основаны на определенных формах и методах их проведения.

9.2. Органы бюджетного контроля

Бюджетный контроль проводят органы государственной власти, наделенные контрольными полномочиями. Следует отметить, что ст. 157 БК РФ посвящена бюджетным полномочиям органов государственного и муниципального финансового контроля как участников бюджетного процесса*(162). В статьях 265-273 гл. 26 БК РФ законодатель конкретизирует формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами, органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований. В данной главе также уделено внимание финансовому контролю, осуществляемому Федеральным казначейством, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета, контрольными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Указанная глава Бюджетного кодекса РФ дополнена новой статьей, посвященной внутреннему финансовому аудиту.

Бюджетный кодекс РФ выделяет контрольную деятельность:

1) Президента Российской Федерации. Органом, обладающим контрольными полномочиями в бюджетной сфере (среди прочих), в структуре Администрации Президента РФ является Контрольное управление Президента Российской Федерации. Основные задачи Управления таковы:

а) контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

б) контроль над реализацией общенациональных проектов;

в) контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента России;

г) контроль над реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, бюджетных посланий и иных программных документов Президента Российской Федерации;

д) информирование Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента России о результатах проверок и подготовка на их основе предложений о предупреждении и об устранении выявленных нарушений*(163).

К контрольным полномочиям в сфере бюджетной деятельности, согласно ст. 209 БК РФ, относится принятие секретных программ и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета, которое осуществляется по представлению Президента Российской Федерации;

2) законодательных (представительных) органов, которые в процессе осуществления бюджетного контроля имеют право на:

а) получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

б) получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении бюджетов;

в) утверждение (или отказ в утверждении) отчета об исполнении бюджета;

г) создание собственных контрольных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов);

д) оценка деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Анализ действующего законодательства и специальной литературы позволяет сделать вывод, что парламентский финансовый контроль - это регламентированная нормами права деятельность Федерального Собрания, его двух палат, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и образованных ими органов, а также отдельных депутатов и формируемых органов в структуре представительной власти субъектов РФ по реализации постоянного контроля над законностью и целесообразностью действий в области аккумулирования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов в сфере управления.

Органы государственного, муниципального финансового контроля могут быть созданы законодательными (представительными) органами и органами исполнительной власти (местной администрацией).

Особую роль в проведении бюджетного контроля играет Счетная палата Российской Федерации, которая является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Правовое положение Счетной палаты определено Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" (ред. от 29 марта 2008 г.)*(164).

Задачи Счетной палаты:

а) организация и проведение контроля над своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

б) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

в) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

г) финансовая экспертиза проектов федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

д) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение и на совершенствование бюджетного процесса в целом;

е) контроль над законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

ж) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля над исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

а) организацию и проведение оперативного контроля над исполнением федерального бюджета в отчетном году;

б) проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

в) экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;

г) анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений об их устранении и о совершенствовании бюджетного законодательства в целом;

д) подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

е) подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот.

Контрольные органы Президента и Правительства Российской Федерации, Федеральная служба безопасности и Служба внешней разведки Российской Федерации, правоохранительные органы, контрольные органы субъектов Федерации, Центральный банк Российской Федерации и его контрольно-ревизионное управление, Министерство финансов Российской Федерации и его контрольно-ревизионное управление, налоговые органы и иные

государственные контрольные органы, органы внутриведомственного контроля обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок.

При проведении контрольно-ревизионной деятельности в пределах своей компетенции Счетная палата вправе привлекать к участию в проводимых ею мероприятиях государственные контрольные органы и их представителей, а на договорной основе - негосударственные аудиторские службы и отдельных специалистов;

3) органов исполнительной власти, органов (должностных лиц) местных администраций муниципальных образований, осуществляемый Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) уполномоченными ими органами, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

Большую роль в системе бюджетного контроля играет Министерство финансов России (Минфин России) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

В целях реализации контрольных полномочий Минфин России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства, а также ведет контроль над исполнением таможенными органами нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров.

Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности [*\(165\)](#) является структурным подразделением Министерства финансов Российской Федерации, обеспечивающим выполнение функций Минфина России по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной (в части финансово-бюджетного контроля и надзора) и валютной, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности (за исключением бюджетной и банковской сферы), противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Так, в соответствии с п. 4.10 Положения о Департаменте регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности данный Департамент участвует в осуществлении Минфином России координации и контроля деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной службы по финансовому мониторингу.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля [*\(166\)](#).

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет финансовый контроль над использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора контролирует исполнение органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований), законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора имеет право:

а) в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях - получателях

финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций проверять денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий;

б) в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличать записи, документы и данные с записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);

в) направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания об устранении выявленных нарушений;

г) контролировать своевременность и полноту устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе, путем добровольного возмещения средств;

д) запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Службы вопросам;

е) заказывать проведение необходимых испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;

ж) привлекать в установленном порядке к проработке вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

з) давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;

и) контролировать деятельность территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и подведомственных организаций;

к) создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

л) разрабатывать и утверждать в установленном порядке образцы удостоверений государственных инспекторов.

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю над ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета*(167).

Федеральное казначейство осуществляет контроль над тем, чтобы:

а) лимиты бюджетных обязательств, распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, не превышали утвержденных им лимитов бюджетных обязательств;

б) бюджетные ассигнования, распределенные главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, не превышали утвержденных им бюджетных ассигнований;

в) кассовые расходы, осуществляемые получателями средств федерального бюджета, не превышали доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований;

г) кассовые выплаты, осуществляемые администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, не превышали доведенных до них бюджетных ассигнований;

д) содержание проводимой операции соответствовало коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном

в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета;

е) у получателя средств федерального бюджета были в наличии документы, подтверждающие в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов Российской Федерации, возникновение у него (получателя) денежных обязательств.

Таким образом, как было отмечено, контрольные органы в бюджетной сфере разделены по вертикали на три уровня - федеральный, региональный, муниципальный в зависимости от бюджета и уровня власти, и по горизонтали - на создаваемые представительными и исполнительными органами.

В соответствии со ст. 269 БК РФ главные распорядители бюджетных средств ведут финансовый контроль над подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств.

Главные распорядители бюджетных средств контролируют использование субсидий, субвенций их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета. Кроме того, главные распорядители бюджетных средств вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Главные распорядители бюджетных средств должны проводить финансовый контроль над подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств для обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств. При этом главные распорядители имеют право проводить проверки подведомственных учреждений, в том числе, в части полноты и достоверности представляемой бюджетной отчетности.

Главные администраторы доходов бюджета осуществляют финансовый контроль над тем, как подведомственные администраторы доходов бюджета выполняют функции администрирования доходов.

В соответствии с "Положением о порядке администрирования Центральным банком Российской Федерации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов" (утв. ЦБ РФ 27 августа 2008 г. N 320-П) [*\(168\)](#) Центральный банк Российской Федерации является главным администратором доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Администрирование денежных взысканий (штрафов) и государственной пошлины, уплачиваемых кредитными организациями, учредителями кредитных организаций (юридическими и физическими лицами), иными юридическими и физическими лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляют администраторы поступлений в бюджетную систему Российской Федерации - территориальные учреждения Центрального банка Российской Федерации, определенные распорядительным документом Центрального банка Российской Федерации, и структурное подразделение центрального аппарата Центрального банка Российской Федерации, определенное распорядительным документом Центрального банка Российской Федерации.

Администраторы контролируют правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты в бюджет государственной пошлины и денежных взысканий (штрафов).

Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета ведут финансовый контроль над тем, как подведомственные администраторы источников финансирования дефицита бюджета проводят кассовые выплаты из бюджета для погашения источников финансирования дефицита бюджета. При этом главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета вправе проводить проверки подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

В соответствии со ст. 270 БК РФ финансовый контроль над операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов проводят контрольные и финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. Они же отслеживают соблюдение условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий.

Для осуществления бюджетного контроля субъекты РФ и муниципальные образования

создают собственные контрольные и финансовые органы (их контрольно-ревизионные структуры) и определяют сферу и объем их контрольных полномочий. При этом вопросы деятельности финансовых и контрольных органов субъектов РФ закреплены в законах о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, бюджетных кодексах субъектов РФ и конкретизируются в рамках нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, в соответствии со ст. 99 Бюджетного кодекса Республики Татарстан финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований, возложен на Министерство финансов Республики Татарстан, орган, осуществляющий казначейское исполнение бюджета Республики Татарстан, финансовые органы муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств. Министерство финансов Республики Татарстан проводит финансовый контроль над операциями с бюджетными средствами получателей средств бюджета Республики Татарстан, средствами администраторов источников финансирования дефицита бюджета Республики Татарстан, а также над соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

В соответствии со ст. 270.1 БК РФ органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль над соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Данное обстоятельство указывает на то, что органами исполнительной власти усилен контроль над эффективностью и результативностью использования бюджетных средств.

Контрольный орган муниципального образования - это орган местного самоуправления, независимый в своей деятельности от представительного органа муниципального образования и от местной администрации; Бюджетный кодекс РФ предусматривает осуществление финансового контроля представительными органами муниципального образования, исполнительно-распорядительными органами муниципального образования. При этом, в частности, установлено, что формами финансового контроля представительного органа муниципального образования являются предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 БК РФ). Кроме того, полномочия контрольного и финансового органа, предусмотренного в ст. 270 БК РФ, иные, чем цели контрольного органа муниципального образования. В частности, финансовый орган "осуществляет финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств" *(169). Контрольный орган муниципального образования контролирует соблюдение порядка принятия, исполнения местного бюджета, представления отчета о его исполнении и установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, что не входит в содержание финансового контроля, осуществляемого в соответствии с Бюджетным кодексом. Таким образом, контрольный орган муниципального образования не следует рассматривать как финансовый орган, предусмотренный Бюджетным кодексом *(170).

Следовательно, важнейшим видом правоотношений, регулируемых бюджетным законодательством, являются отношения, возникающие в процессе контроля над исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы. Осуществление функций контроля входит в компетенцию органов государственной власти, объем полномочий которых является одним из основных аспектов их правоспособности. Поскольку бюджетный контроль представляет собой часть бюджетного процесса, участников бюджетного процесса необходимо рассматривать и как субъектов контрольных правоотношений, возникающих при проведении бюджетного контроля.

9.3. Формы и методы бюджетного контроля

Как было отмечено выше, все виды бюджетного контроля основаны на определенных формах и методах их проведения.

Под формой бюджетного контроля следует понимать конкретное выражение и организацию контрольных действий. Под методами бюджетного контроля понимаются приемы, способы или средства проведения контрольных мероприятий.

Основная форма бюджетного контроля - ревизия, которая представляет собой комплекс взаимосвязанных проверок законности и обоснованности финансово-хозяйственной деятельности ревизуемых организаций. И.Т. Тарасов в 1883 г. в своей работе "Очерк науки финансового права" указывал, что "ревизией, в отличие от контроля, называется непосредственная, единовременная или периодическая проверка положения делопроизводства, сумм и имущества. Поэтому ревизия является необходимым дополнением контроля, ограничивающегося постоянным наблюдением за положением и ходом дел по отчетам контролируемых учреждений"*(171).

Под ревизией понимается система контрольных действий по документальной и фактической проверке обоснованности совершенных организацией хозяйственных и финансовых операций в ревизуемом периоде или достигнутых результатов ее финансово-хозяйственной деятельности*(172). Ревизия относится и к внутреннему, и к внешнему контролю.

Цель ревизии - соблюдение процедур, норм или правил деятельности, отчетности проверяемого хозяйствующего (экономического) субъекта. Полная комплексная ревизия финансово-хозяйственной деятельности проверяемого объекта предусматривает проверку операций с денежными средствами; расчетных и кредитных операций; расчетов с бюджетом и внебюджетными фондами; сохранности основных средств и нематериальных активов и операций с ними; сохранности производственных запасов, товарно-материальных ценностей и операций с ними; инвестиционных операций; расчетов по оплате труда, начисления налогов и внебюджетных платежей по расчетам с физическими лицами; калькулирования себестоимости продукции (работ, услуг); реализации продукции и формирования финансовых результатов; организации и состояния бухгалтерского учета и внутреннего (ведомственного) контроля*(173).

Приказ Минфина России от 4 сентября 2007 г. N 75н "Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности"*(174) указывает, что цель ревизии - определение правомерности, в том числе целевого характера, эффективности и экономности использования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности.

Ревизия отличается от других форм контроля:

- а) особым порядком ее назначения, т.е. по решению только уполномоченных государственных органов в случаях, предусмотренных законом;
- б) тем, что ее вправе проводить только контрольно-ревизионные органы;
- в) определенной периодичностью (не реже одного или двух раз в год);
- г) тем, что результаты ревизии оформляются актом, имеющим юридическое значение в качестве источника доказательства в судебно-следственной практике (возможно, как основание для возбуждения уголовного дела);
- д) объемом ревизуемой деятельности*(175).

Результаты ревизии оформляются актом, имеющим большое юридическое значение. Акт ревизии основан на конкретных фактах и ссылках на документы, содержит последовательное изложение процесса контрольных действий и выявленных нарушений и недостатков.

Акт состоит из вводной и описательной частей. В вводной части указывается состав ревизионной группы, на основании какого документа произведена и в какое время (дата начала и окончания), фамилии руководителей ревизуемой организации, когда была произведена предыдущая ревизия и за какой период, какие проверки производились за ревизуемый период, за какое время и какие участки или хозяйственные операции

подвергнуты сплошной проверке, а какие выборочной.

Все факты в акте ревизии излагаются в порядке, позволяющем ответить на вопросы о том, что нарушено (закон, указ, постановление, инструкция, другие нормативные документы с указанием пункта и содержания нарушения); кто нарушил (с указанием должностных или материально ответственных лиц); когда нарушено (дата или период совершения нарушения и злоупотреблений); каков способ нарушения; чем вызвано нарушение (причины и условия, способствовавшие нарушениям); каков размер причиненного ущерба*(176).

Акт подписывают проводившие ревизию инспекторы и должностные лица ревизуемой организации.

Под проверкой понимается контрольное действие по определенному кругу вопросов, участку или эпизоду финансово-хозяйственной деятельности ревизуемой организации. Иными словами, проверка представляет собой единичное контрольное действие или исследование состояния дел на одном или нескольких участках финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля.

Обследование - оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию финансового контроля, в целях определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения детальной проверки. Обследование как метод государственного финансового контроля используется при проведении контрольно-ревизионных или экспертно-аналитических мероприятий, результаты которых должны содержать информацию о наличии и состоянии материальных объектов в натуре, данные о контрольных замерах. Например, данный метод используется при проведении контрольных мероприятий, объектом которых выступает федеральная адресная инвестиционная программа.

Анализ - это системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта, которое представляет собой специальный метод контроля достоверности финансовой документации с использованием аналитических приемов математики. Важнейшим приемом анализа специалисты считают экономический анализ, который предполагает детальную проработку бюджетной документации с целью общей оценки результативности и эффективности расходования государственных (муниципальных) средств и использования государственной (муниципальной) собственности.

Нормативная проверка - один из основных приемов бюджетного контроля, который заключается в сопоставлении фактических расходов с нормативными (плановыми).

Для определения правильности расчета действующих показателей и нормативов, сметных ассигнований по отдельным статьям расходов использования бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности проводятся технико-экономические расчеты, являющиеся совокупностью общих предположений (об условиях производства и потребления товаров и услуг, о распределении доходов), с помощью которых доказывается возможность рационального определения оптимальных решений, приводящих к экономическому равновесию.

Особый метод бюджетного контроля, как указывают специалисты, - аудит бюджета, который стал широко внедряться в практику контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности органов государственного финансового контроля многих развитых стран, особенно после принятия в 1977 г. Лимской декларации руководящих принципов контроля.

9.4. Аудит бюджета

Аудит бюджета как метод государственного финансового контроля широко используется контрольными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти.

Действующее законодательство не дает определения понятию "аудит бюджета". В соответствии с российским законодательством под аудитом понимается предпринимательская деятельность аудиторов (аудиторских фирм) по проведению независимых вневедомственных проверок бухгалтерско-финансовой отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических

субъектов (предприятий, организаций, предпринимателей и т.д.), а также оказанию иных аудиторских услуг. В статье 270.1 БК РФ указывается на внутренний финансовый аудит. Под внутренним финансовым аудитом понимается разработка и контроль над соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составление бюджетной отчетности и ведение бюджетного учета, а также подготовка и организация проведения мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Внутренний финансовый аудит осуществляют подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), создаваемые органами исполнительной власти (органами местной администрации).

Различают внешний аудит бюджета (используется при проведении внешнего финансового контроля) и внутренний аудит бюджета (как метод внутреннего финансового контроля).

Внешний аудит бюджета проводится извне и позволяет законодательной (представительной) власти определить степень достоверности информации исполнительной власти об исполнении бюджета за отчетный финансовый год или о прогнозируемых параметрах социально-экономического развития страны и показателях бюджетных проектировок на предстоящий финансовый год (или годы)^{*(177)}.

Внешний аудит включает в себя аудит отчетности, соответствия и эффективности использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов и государственной (муниципальной) собственности.

Внешний аудит бюджета представляет собой ежегодную обязательную проверку органом внешнего государственного финансового контроля отчета исполнительной власти об исполнении бюджета (бюджета внебюджетного фонда) за прошедший финансовый год. Данная проверка осуществляется в виде контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых органом внешнего государственного финансового контроля во всех субъектах ведомственной структуры расходов бюджета с целью установления степени достоверности финансовой отчетности, представляемой исполнительной властью представительной власти в форме проекта закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, и подготовки заключения органа внешнего государственного финансового контроля по этому законопроекту (проекту решения).

На основании ст. 157, 265 БК РФ с целью проведения внешнего аудита бюджета, в ходе которого осуществляется контроль над исполнением местных бюджетов, проводится экспертиза проектов местных бюджетов, актов органов местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления создает контрольный орган местного самоуправления.

Внешний аудит бюджета должен проводиться профессионально, объективно и независимо ни от исполнительной, ни от законодательной власти.

Главная задача этого метода - определение достоверности и правдивости финансовой отчетности исполнительной власти, реальности показателей бюджета^{*(178)}.

Внутренний аудит бюджета проводится органами исполнительной власти в процессе формирования проекта бюджета, исполнения утвержденного бюджета и составления отчета об исполненном бюджете. Так, предварительный контроль бюджетов, бюджетного процесса заключается в проведении экспертиз и подготовке заключений на проекты бюджетов и иных законов и правовых актов по финансовым вопросам, представляемых обычно органам законодательной власти по их запросам.

Как указывают специалисты, среди всех проблем, связанных с государственным бюджетно-финансовым контролем, центральное место занимает проблема эффективности. Дело в том, что категория эффективности в данном случае имеет двойное толкование - эффективность использования бюджетных средств и эффективность самого государственного финансового контроля^{*(179)}. Безусловно, важная роль в осуществлении бюджетно-финансового контроля отводится эффективности законодательства, поскольку "степень эффективности тех или иных правовых мер определяется с учетом, во-первых, оценки результата, полученного при регулировании общественных отношений; во-вторых, на основе сопоставления результата и той цели, которую ставил создатель данного нормативного установления"^{*(180)}. Совершенствование и эффективность законодательства, регулирующего финансово-бюджетный контроль, должно служить интересам государства,

отражать интересы общества в целом и обеспечивать такое состояние финансовой дисциплины, которое сводило бы к минимуму правонарушения в бюджетной сфере.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте характеристику бюджетного контроля как вида государственного финансового контроля.
2. Раскройте содержание бюджетного контроля.
3. Назовите органы государственной власти, осуществляющие бюджетный контроль.
4. Перечислите формы и методы бюджетного контроля.
5. Дайте характеристику аудита бюджета.
6. В чем заключается роль и значение бюджетного контроля в современных условиях?

Глава 10. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

10.1. Общая характеристика ответственности за нарушение бюджетного законодательства

В механизме правового регулирования финансовых отношений финансово-правовая ответственность выполняет юридическую и социальную функции. Социальная функция финансовой ответственности выражается в общем предупреждении финансовых правонарушений посредством побуждения субъектов финансового права к соблюдению норм финансового законодательства^{*(181)}.

Выделение финансовой ответственности как самостоятельного вида ответственности обусловлено особенностью правовой природы правонарушения, отличной от природы административного, уголовного или гражданско-правового нарушения. Это означает, что финансовому правонарушению присущи признаки^{*(182)}, которые позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения влечет за собой не административную, уголовную и гражданско-правовую, а именно финансовую ответственность как разновидность юридической ответственности.

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства - вид финансово-правовой ответственности.

Ответственности за нарушения бюджетного законодательства присущи все признаки юридической ответственности. Во-первых, она является разновидностью мер государственного принуждения, т.е. внешнего воздействия государства на поведение участников правоотношений, не зависящего от их воли. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства - это реакция государства на противоправное поведение субъектов бюджетного процесса.

Во-вторых, ответственность за нарушения бюджетного законодательства заключается в определенных лишениях личного, имущественного или организационного характера, которые претерпевает нарушитель. С точки зрения государства ответственность представляет собой применение к нарушителю установленных в законодательстве санкций, мер ответственности.

В-третьих, ответственность за нарушения бюджетного законодательства, реализуется в строго определенном порядке, в процессуальной форме. Процессуальная форма позволяет не только упорядочить процесс применения мер ответственности к нарушителям, но и полностью и объективно установить обстоятельства совершения того или иного правонарушения. Кроме того, в процессе привлечения к ответственности выясняются обстоятельства, которые могут иметь значение для выбора мер юридической ответственности и их размера.

В-четвертых, ответственность за нарушение бюджетного законодательства применяется только при наличии оснований. В качестве фактического основания ответственности выступает совершение лицом правонарушения. Такими основаниями может быть:

- а) бюджетное правонарушение;
- б) нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки

административного правонарушения;

в) нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки преступления.

Юридическим основанием для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства выступает наличие в деянии всех признаков состава правонарушения. Под составом правонарушения понимается совокупность внешних (объективных) и внутренних (субъективных) признаков правонарушения, необходимых и достаточных для признания деяния тем или иным правонарушением и применения мер юридической ответственности.

Еще одним основанием ответственности за нарушение бюджетного законодательства является правоприменительный акт уполномоченного государственного органа или должностного лица, который и возлагает на нарушителя определенные санкции (процессуальное основание). Без такого акта (решения, предписания, приговора и т.д.) ответственность наступить не может.

В-пятых, ответственность за нарушения бюджетного законодательства осуществляется специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами.

Итак, ответственность за нарушение бюджетного законодательства можно определить как обязанность лица, нарушившего бюджетное законодательство, претерпевать лишения государственно-властного характера, выражающиеся в применении к нему санкций.

Под нарушением бюджетного законодательства в соответствии со ст. 281 БК РФ понимается неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля над исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое влечет за собой применение к нарушителю мер принуждения.

За совершение нарушений бюджетного законодательства, в зависимости от их характера и степени общественной вредности, могут быть применены меры финансовой, административной или уголовной ответственности.

Финансовая ответственность наступает за совершение бюджетных правонарушений. В отличие от административной и уголовной ответственности, которая установлена соответственно Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации, меры финансовой ответственности предусмотрены Бюджетным кодексом РФ.

10.2. Бюджетное правонарушение

Фактическим основанием для финансовой ответственности является бюджетное правонарушение - виновное нарушение бюджетного законодательства, бюджетного процесса, за которое Бюджетным кодексом РФ установлена ответственность.

Понятия "бюджетное правонарушение" и "нарушение бюджетного законодательства" соотносятся как общее и частное. Любое бюджетное правонарушение нарушает бюджетное законодательство, но не всякое нарушение бюджетного законодательства является бюджетным правонарушением. Между этими двумя правовыми понятиями нельзя ставить знака равенства.

Признаками бюджетного правонарушения являются:

а) деяние;

б) противоправность, проявляющаяся в двух аспектах.

Во-первых, бюджетная противоправность состоит в том, что деяние нарушает установленный Бюджетным кодексом РФ порядок составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля над исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Во-вторых, противоправность бюджетных правонарушений состоит в их запрещенности Бюджетным кодексом РФ. В Бюджетном кодексе РФ перечислены те деяния, которые являются нарушениями бюджетного законодательства. Особенность же административной и уголовной противоправности составляет то, что нарушения бюджетного законодательства должны быть запрещены соответственно Кодексом РФ об

административных правонарушений и Уголовным кодексом РФ. Указание в Бюджетном кодексе РФ на то, что конкретное деяние является нарушением бюджетного законодательства и влечет за собой меры административной или уголовной ответственности, не означает, что этим деяниям присуща административная или уголовная противоправность. Так, в ст. 289, 293, 296-303 БК РФ предусмотрена возможность применения мер уголовной ответственности, если перечисленные в этих статьях нарушения содержат признаки состава преступления. Между тем в Уголовном кодексе РФ специальный запрет установлен только в отношении нецелевого использования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов;

в) виновность. Бюджетный кодекс РФ не называет вину в качестве обязательного признака нарушений бюджетного законодательства. Вместе с тем в публичном праве, в отличие от гражданско-правовых отношений, безвиновная ответственность недопустима. Конституционный Суд Российской Федерации сформировал правовую позицию, в соответствии с которой санкции штрафного характера, исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности. Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам^{*(183)};

г) совершение дееспособным лицом. Специфика бюджетных правонарушений такова, что субъектами правонарушения могут быть только участниками бюджетного процесса, обладающими финансово-правовой правосубъектностью с момента своего создания;

д) наказуемость. Бюджетные правонарушения запрещены под угрозой применения санкций, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

Объектами нарушения бюджетного законодательства являются:

бюджетная система Российской Федерации;

перераспределение бюджетных средств между бюджетами разного уровня;

бюджетный процесс в Российской Федерации.

Объективная сторона нарушения бюджетного законодательства заключается в совершении противоправных действий (бездействия).

Субъекты нарушений бюджетного законодательства - это непосредственные участники бюджетных правоотношений, к которым принято относить территориальные субъекты бюджетного права, органы государственной власти и органы местного самоуправления, ответственные за исполнение бюджетов, и лица, их возглавляющие.

Субъективная сторона нарушений бюджетного законодательства характеризует психическое отношение субъекта к противоправным действиям или бездействию и их последствиям. Анализ норм бюджетного законодательства и исследований указанных вопросов позволяет отметить, что бюджетное право не считает субъективное состояние правонарушителя обязательным основанием ответственности, т.е. состав бюджетного правонарушения обладает своеобразной трехэлементной структурой: объект, объективная сторона, субъект. Несмотря на то что бюджетное законодательство не содержит указаний на виновность правонарушителя, его вина предполагается. Так, нецелевое использование бюджетных средств, как и, например, их несвоевременный возврат, могут иметь место только в форме умысла или неосторожности.

10.3. Меры принуждения, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства

Бюджетная деятельность государства носит публичный, политический характер, который обуславливает необходимость применения государственного принуждения.

Бюджетное законодательство не содержит норм, которые в систематизированном виде определяли бы именно меры финансовой ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Статья 282 БК РФ содержит открытый перечень мер принуждения,

применяемых к нарушителям бюджетного законодательства.

При этом не все меры принуждения, которые перечислены в ст. 282 БК РФ, относятся к мерам финансовой ответственности. В этой статье собраны меры государственного принуждения, одни из которых являются мерами юридической ответственности (финансовой и даже административной), а другие не являются таковыми.

Государственное принуждение - это воздействие государства на поведение лица, нарушающего или нарушившего нормы права. По своему характеру меры государственного принуждения могут быть предупредительными, пресекательными, правовосстановительными и карательными (взыскательными). В публичном праве, как правило, только последняя из перечисленных мер государственного принуждения признается мерой юридической ответственности. Ее специфической чертой является то, что она наступает только как результат совершения лицом правонарушения. Другие виды принуждения (предупредительные, пресекательные и правовосстановительные) могут применяться независимо от того, совершило ли лицо правонарушение.

В юридической литературе под предупредительными мерами понимаются меры государственного воздействия, применяемые для предупреждения возможных правонарушений. В свою очередь, мерами пресечения признаются меры государственного воздействия, применяемые для прекращения противоправных действий или предотвращения их вредных последствий. Правовосстановительные меры направлены на восстановление нормального состояния правоотношений путем побуждения субъектов права к исполнению обязанностей, возложенных на них нормами права*(184). Возможность применения правовосстановительных мер без учета вины лица, допустившего нарушение требований законодательства, подчеркивает и Конституционный Суд РФ.

Таким образом, нарушения бюджетного законодательства могут повлечь за собой применение и мер юридической ответственности, и других мер принуждения, не имеющих характера наказания.

Юридическая ответственность в бюджетном праве является одной из мер принуждения, применяемой к лицам, не исполняющим или исполняющим ненадлежащим образом правовые предписания, содержащиеся в нормах Бюджетного кодекса РФ. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства для нарушителя всегда связана с определенными лишениями имущественного, личного или организационного характера. Юридическая ответственность - это наиболее жесткая реакция государства на нарушение правовых норм. Единственным правовым основанием для ее применения является совершение лицом правонарушения, т.е. общественно вредного, противоправного виновного деяния.

В статье 282 БК РФ перечислены меры принуждения, которые могут быть применены к нарушителям бюджетного законодательства:

предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

блокировка расходов;

изъятие бюджетных средств;

приостановление операций по счетам в кредитных организациях;

наложение штрафа;

начисление пени;

иные меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса - мера превентивного характера, говорящая о недолжном поведении, незначительном нарушении бюджетного законодательства.

В целях определения правовой природы предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, предусмотренного в ст. 292, 294-302, 306 БК РФ, необходимо отметить следующее. Институт предупреждения как мера принуждения в административном праве - мера ответственности. Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 3.2) выделяет предупреждение в качестве основного административного наказания (ст. 3.3). В Бюджетном кодексе РФ предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса также следует отнести к мерам ответственности, которая носит личный характер.

Предупреждение могут выносить руководители органов Федерального казначейства и

их заместители, руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, и их заместители.

Блокировка расходов представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств на определенных условиях, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными. Иными словами, данная мера ответственности представляет собой невозможность использовать выделенные средства бюджета, причем применяется на любом этапе исполнения бюджета.

Порядок блокировки расходов в случае выявления нецелевого использования установлен Порядком сокращения в 2005 г. лимитов бюджетных обязательств главным распорядителем средств федерального бюджета по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета, установленным Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Счетной палатой Российской Федерации, утвержденным Приказом Минфина России от 8 февраля 2005 г. N 16н*(185).

Изъятие бюджетных средств носит правовосстановительный и предупредительный характер и применяется для того, чтобы средства бюджета, имеющиеся у органа или организации, которые допустили нарушение, не были растрочены в дальнейшем. Изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, предусмотрено в ст. 289 БК РФ как санкция за выявленный факт нецелевого использования бюджетных средств.

Изъятие бюджетных средств применяется за следующие нарушения: 1) нецелевое использование бюджетных средств; 2) несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов; 3) финансирование расходов сверх утвержденных лимитов; 4) нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передачу их в доверительное управление; 5) предоставление бюджетных инвестиций с нарушением установленного порядка; 6) предоставление бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка; 7) невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе; 8) несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств бюджетной росписи.

Следующая мера государственного принуждения - право приостанавливать операции по счетам кредитных организаций. Данная мера заключается в том, что уполномоченные органы имеют право приостанавливать текущие операции организаций и учреждений, использующих денежные средства федерального бюджета. Указанная мера принуждения реализуется в соответствии с Приказом Минфина России от 11 декабря 2006 г. N 171н "Об утверждении порядка приостановления территориальными органами федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности"*(186).

Самой распространенной санкцией за нарушение бюджетного законодательства является мера принуждения в виде штрафа. Взыскание штрафов проводится в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Так, согласно ст. 15.14 КоАП РФ, использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 000 руб. до 5 000 руб., а на юридических лиц - от 40 000 руб. до 50 000 руб.

Во всех статьях Бюджетного кодекса РФ, где наказание определено в виде штрафа, содержится ссылка к Кодексу РФ об административных правонарушениях. При этом в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 г. N 20-П*(187) штраф является единственной мерой принуждения, применяемой к нарушителям бюджетного законодательства в судебном порядке.

Данная мера заключается в том, что с лиц, допустивших нарушение бюджетного законодательства, взимается денежная сумма в наказание за допущенные нарушения.

Начисление пени. Относительно данной меры следует уточнить позицию законодателя. Начисление пени заключается в исчислении определенной суммы пропорционально за каждый просроченный период времени, т.е. фактически является арифметическим действием. Разница между понятиями "начислить" и "взыскивать" очевидна и предполагает именно во втором понятии особое содержание принудительного механизма. Следовательно, к мерам принуждения нельзя отнести действия, процедуру по начислению пени. При этом взысканию подлежат только начисленные пени. К мерам принуждения, применяемым к нарушителям бюджетного законодательства, необходимо отнести правовую конструкцию "взыскание начисленных пени".

В отличие от пени как санкции в налоговом праве (ст. 75 НК РФ), пеня как санкция в бюджетном праве не определяется. Пеня защищает бюджетные правоотношения и применяется за нарушение бюджетного законодательства. Государственное принуждение прослеживается в механизме взыскания пени, заключающемся в принудительном изъятии за счет денежных средств правонарушителя.

Пеня как мера принуждения в бюджетном праве обычно применяется как дополнительная к основной мере наказания за невозврат или несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе; неперечисление или несвоевременное перечисление процентов за пользование бюджетными средствами; несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств; несвоевременное исполнение платежных средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов.

К иным мерам, указанным в ст. 282 БК РФ, следует отнести, например, предусмотренное в ст. 242 БК РФ взыскание неиспользованных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета, а также меры принуждения, предусмотренные в законах о бюджете (например, ст. 73 Федерального закона от 19 декабря 2006 г. N 238-ФЗ "О Федеральном бюджете на 2007 год" (ред. от 2 ноября 2007 г.); п. 7 ст. 5 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О Федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов").

Составы бюджетных правонарушений перечислены в ст. 283, 289-306 БК РФ, например:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе;
- неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;
- непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля над их исполнением;
- неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств;
- несоответствие бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств бюджетной росписи;
- финансирование расходов сверх утвержденных лимитов;
- предоставление бюджетных кредитов, инвестиций, государственных или муниципальных гарантий с нарушением установленного порядка;
- осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка;
- нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передача их в доверительное управление;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов;

несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств на лицевые счета получателям бюджетных средств;

несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам.

Финансовая ответственность за бюджетные правонарушения применяется в порядке, который определен бюджетным законодательством. Бюджетный кодекс РФ детально не регламентирует процесс привлечения к финансовой ответственности, который регулируется в основном на подзаконном уровне. Так, блокировка расходов осуществляется в соответствии со ст. 231 БК РФ (в ней определены основания для блокировки расходов и отражены полномочия финансовых органов по принятию соответствующих решений) и приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. N 162н*(188). Привлечение к финансовой ответственности органами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора осуществляется в соответствии со ст. 284 БК РФ и приказом Министерства финансов Российской Федерации от 4 сентября 2007 г. N 75н*(189). Юрисдикционные полномочия Федерального казначейства реализуются в порядке, определенном в ст. 284 БК РФ и приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. N 35н*(190).

Правоприменительные акты, которые являются основаниями привлечения к финансовой ответственности, разнообразны и регламентируются Бюджетным кодексом РФ и подзаконными актами. Так, блокировка расходов проводится на основании разрешительной надписи Министра финансов Российской Федерации. В случае выявления нарушений бюджетного законодательства подразделения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора выносят предписания, которыми применяются меры финансовой ответственности за бюджетные правонарушения.

Административная ответственность наступает за нарушения бюджетного законодательства, содержащие признаки административных правонарушений. В соответствии со ст. 2.1. КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях закреплены следующие составы нарушений бюджетного законодательства: нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14 КоАП РФ); нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе (ст. 15.15 КоАП РФ) и нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст. 15.16 КоАП РФ). При этом в гл. 28 БК РФ, содержащей описание основных видов нарушений бюджетного законодательства, возможность применения административной ответственности предусмотрена для 18 нарушений. Однако, как отмечалось выше, в действительности административная ответственность предусмотрена только в отношении трех из них.

В качестве меры административной ответственности за совершение нарушений бюджетного законодательства выступает административный штраф. Он установлен в твердых денежных суммах и является лишением имущественного характера, которое обязан претерпевать нарушитель.

Привлечение лиц, виновных в совершении нарушений бюджетного законодательства, содержащих признаки административных правонарушений, к административной ответственности осуществляется в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях. Производство по делам об административных правонарушениях подробно регламентируется нормами разд. IV КоАП РФ.

Привлечение к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства осуществляется должностными лицами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (ст. 23.7 КоАП РФ).

Правоприменительным актом, на основании которого реализуется ответственность за нарушения бюджетного законодательства, выступает постановление о назначении административного наказания (ст. 29.9 КоАП РФ).

Специфику уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства составляет то, что ее фактическим основанием является преступление, т.е. виновно

совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания. Уголовный кодекс РФ устанавливает ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) и за нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ).

Мерами уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, содержащие признаки преступлений, являются штраф, арест, лишение свободы и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Таким образом, уголовная ответственность за "бюджетные преступления" может быть связана с необходимостью претерпевать лишения имущественного или личного характера.

Уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства применяется в уголовно-процессуальной форме. Назначению наказания предшествует предварительное расследование, которое может проводиться в форме предварительного следствия или дознания. Как правило, в делах о "бюджетных преступлениях" проведение предварительного следствия обязательно. Оно осуществляется следователями Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации. Привлечение к уголовной ответственности осуществляется судами общей юрисдикции. При этом правоприменительным актом, служащим основанием для применения уголовной ответственности, является обвинительный приговор (ст. 302 УПК РФ).

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите признаки ответственности за нарушение бюджетного законодательства.
2. Дайте определение бюджетного правонарушения.
3. Охарактеризуйте меры принуждения, применяемые за нарушение бюджетного законодательства.
4. Раскройте содержание административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.
5. Выделите особенности уголовной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Программа дисциплины "Бюджетное право"

Тема 1. Понятие бюджетного права

Понятие и содержание бюджета. Бюджет как экономическая, материальная и правовая категория. Виды бюджетов. Роль и значение бюджетов в функционировании государства и муниципальных образований.

Понятие бюджетного права. Предмет бюджетного права. Метод бюджетного права.

Источники бюджетного права. Систематизация источников бюджетного права. Федеральная составляющая источников бюджетного права. Региональная составляющая источников бюджетного права. Муниципальная составляющая источников бюджетного права.

Бюджетное законодательство Российской Федерации. Федеральный уровень бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс РФ - первый кодифицированный акт бюджетного законодательства. Региональный уровень бюджетного законодательства РФ. Муниципальный уровень бюджетного законодательства РФ.

Наука бюджетного права: понятие и содержание. Объекты науки бюджетного права. Источники науки бюджетного права. Исторические аспекты науки бюджетного права. Представители науки бюджетного права. Современное состояние науки бюджетного права.

Тема 2. Бюджетная система Российской Федерации

Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации. Структура бюджетной системы. Федеральный бюджет. Бюджеты субъектов Российской Федерации. Бюджет муниципального образования. Бюджеты государственных и территориальных внебюджетных фондов в составе бюджетной системы. Консолидированный бюджет.

Принципы бюджетной системы Российской Федерации: принцип единства бюджетной системы; принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы; принцип самостоятельности бюджетов; принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований; принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; принцип сбалансированности бюджета; принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств; принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; принцип прозрачности (открытости); принцип достоверности бюджета; принцип адресности и целевого характера бюджетных средств; принцип подведомственности расходов бюджетов; принцип единства кассы.

Бюджетная классификация. Состав бюджетной классификации Российской Федерации. Классификация доходов бюджетов. Классификация расходов бюджетов. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов. Классификация операций сектора государственного управления. Порядок применения классификации операций сектора государственного управления.

Тема 3. Бюджетные правоотношения

Бюджетные правоотношения. Особенности бюджетных правоотношений. Виды бюджетных правоотношений: вертикальные бюджетные правоотношения и горизонтальные бюджетные правоотношения; имущественные и неимущественные правоотношения; делимые и неделимые правоотношения; регулятивные и охранительные правоотношения.

Структура бюджетных правоотношений. Объекты бюджетных правоотношений. Субъекты бюджетных правоотношений. Бюджетная правосубъектность. Полномочия субъектов в области бюджетного регулирования и бюджетного процесса. Бюджетные полномочия Российской Федерации. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Понятие и содержание межбюджетных отношений. Принципы межбюджетных отношений. Межбюджетное регулирование. Выравнивание бюджетной обеспеченности. Министерство финансов России в системе регулирования межбюджетных отношений.

Тема 4. Правовое регулирование доходов бюджетов

Понятие доходов бюджетов. Виды доходов бюджетов: доходы федерального бюджета, доходы субъектов РФ, доходы местных бюджетов; налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления. Собственные доходы бюджетов.

Доходы федерального бюджета. Собственные доходы федерального бюджета. Нефтегазовые доходы. Налоговые доходы федерального бюджета. Неналоговые доходы федерального бюджета. Полномочия Российской Федерации по формированию доходов бюджетов.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Налоговые доходы от уплаты налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес и транспортного налога. Зачисление налоговых доходов. Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Полномочия субъектов Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов и по формированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Доходы местных бюджетов. Налоговые доходы бюджетов поселений. Налоговые доходы муниципальных районов. Налоговые доходы бюджетов городских округов. Неналоговые доходы местных бюджетов. Полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов.

Тема 5. Правовое регулирование расходов бюджетов

Понятие бюджетных расходов. Классификация бюджетных расходов. Принципы распределения расходов: принцип единства бюджетной системы Российской Федерации; принцип сбалансированности бюджета; принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств; принцип общего покрытия расходов бюджетов; принцип прозрачности; принцип достоверности бюджета; принцип адресности и целевого характера бюджетных средств; принцип подведомственности расходов бюджетов; принцип единства кассы.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Расходные обязательства. Бюджетные ассигнования и их виды.

Тема 6. Правовой режим государственных и муниципальных денежных фондов

Понятие государственных и муниципальных денежных фондов. Виды государственных и муниципальных денежных фондов. Правовой режим денежных фондов.

Правовой режим бюджетных фондов. Виды бюджетных фондов: целевые бюджетные фонды, фонды, образуемые в составе расходов бюджета, и резервные фонды. Инвестиционный фонд РФ. Фонды финансовой поддержки. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Федеральный фонд софинансирования расходов. Федеральный фонд компенсаций. Резервные фонды. Фонд национального благосостояния. Роль и значение целевых бюджетных фондов.

Государственные и муниципальные внебюджетные фонды. Виды внебюджетных фондов. Пенсионный фонд РФ. Фонд социального страхования РФ. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Правовой режим денежных средств государственных внебюджетных фондов.

Государственные отраслевые (ведомственные) денежные фонды.

Тема 7. Государственный и муниципальный долг

Понятие государственного (муниципального) долга. Структура государственного долга Российской Федерации. Структура государственного долга субъекта Российской Федерации. Структура муниципального долга. Формы (виды) государственного и муниципального долга. Управление государственным и муниципальным долгом.

Прекращение долговых обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, выраженных в валюте РФ.

Ответственность по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Режим раздельной ответственности.

Тема 8. Бюджетный процесс

Понятие бюджетного процесса, его стадии. Бюджетный цикл. Принципы бюджетного процесса: принцип единства системы бюджетного процесса; принцип самостоятельности публичных образований в осуществлении бюджетного процесса; принцип среднесрочного бюджетного планирования; принцип периодичности бюджета; принцип преемственности бюджетов.

Полномочия участников бюджетного процесса. Бюджетные полномочия Президента Российской Федерации; высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления; исполнительных органов государственной власти; Центрального банка Российской Федерации; органов государственного (муниципального) финансового контроля; органов управления государственными внебюджетными фондами; главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств; главных администраторов (администраторов) доходов бюджета; главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета; получателей бюджетных средств.

Составление проектов бюджетов. Исключительность полномочий высших органов исполнительной власти. Процесс и порядок составления проектов бюджетов. Бюджетное послание Президента Российской Федерации.

Рассмотрение и утверждение проектов бюджетов. Этапы рассмотрения и утверждения проектов бюджетов. Содержание проекта закона (решения) о бюджете. Сроки представления проекта закона (решения) о бюджете.

Исполнение бюджетов. Принципы исполнения бюджетов. Основа исполнения бюджетов: сводная бюджетная роспись и кассовый план. Исполнение бюджета по доходам и расходам. Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета. Бюджетная роспись. Исполнение федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. Этапы "отчетной" стадии. Бюджетная отчетность.

Тема 9. Бюджетный контроль

Понятие бюджетного контроля. Цели и задачи бюджетного контроля. Объекты и субъекты бюджетного контроля. Классификация бюджетного контроля.

Органы бюджетного контроля. Счетная палата как орган бюджетного контроля.

Формы и методы бюджетного контроля (проверка, обследование, анализ, нормативная проверка, технико-экономические расчеты). Ревизия - основная форма бюджетного контроля. Акт ревизии.

Аудит бюджета. Внешний аудит бюджета. Внутренний аудит бюджета.

Тема 10. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства: понятие, признаки. Бюджетное правонарушение как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Состав бюджетного правонарушения. Санкции, применяемые за нарушение бюджетного законодательства.

Литература

1. Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М., 2004.

2. Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины // Отв. ред. Д.В. Винницкий. СПб.: Изд-во С.-Петербургского государственного университета, 2006.

3. Бюджетное право Российской Федерации: Ежегодник. 2006. М., 2007.

4. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М., 2007.

5. Бюджетное право / Под ред. Г.Б. Поляка, А.М. Никитина. М., 2006.

6. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М., 2005.

7. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000.

8. Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России: Учебное пособие. М., 2002.

9. Годме П. Финансовое право. Перевод Р.О. Халфиной. М., 1978.

10. Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2008.

11. Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. М., 2004.

12. Золотые страницы финансового права России. Т. 4 / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2004.

13. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. М., 2000.
14. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика: Учебное пособие. М., 2005.
15. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Ю.А. Крохина. М., 2008.
16. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2009.
17. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета / Под общ. ред. А.Н. Козырина. М., 2007.
18. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002.
19. Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М., 2002.
20. Мамсуров Т.Д., Кесельбрер Л.Я. Бюджетный федерализм: экономика и политика. М., 2004.
21. Махмутова Э.Х. Государственный кредит в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и перспективы развития. М., 2004.
22. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. М., 2008.
23. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие. М., 2003.
24. Покачалова Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. Саратов, 2007.
25. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. М., 2002.
26. Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М., 2006.
27. Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстомятенко. М., 2003.
28. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008.
29. Шевелева Н.А. Бюджетная система России. СПб.: Изд-во С.-Петербургского государственного университета, 2004.
30. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999.

*(1) См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 2001. С. 155.

*(2) См.: Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие. М., 2003. С. 100.

*(3) См.: Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России: Учебное пособие. М., 2002. С. 8.

*(4) См.: Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М., 2008. С. 24.

*(5) См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2001. С. 131.

*(6) Подробнее см.: Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М., 1999. С. 12; Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 1999. С. 8.

*(7) См.: Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки. Харьков, 1929. С. 53.

*(8) См.: Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2001. С. 133.

*(9) См.: Федеральный закон от 13 октября 2008 г. N 173-ФЗ "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 42. Ст. 4698.

*(10) Данной позиции придерживаются многие специалисты по финансовому и бюджетному праву. См., например: Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2002. С. 52; Химичева Н.И. Бюджетное право и бюджетные правоотношения // Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2005. С. 166; Карасева М.В. Понятие бюджетного права и бюджетных правоотношений // Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 286.

*(11) Здесь понятия "публичные субъекты", "публично-правовые образования", "государство и муниципальные образования" используются как равнозначные.

*(12) См. подробнее о методе финансового права: Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М.: Юристъ, 2006.

- *(13) СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.
- *(14) Подробнее о бюджетном законодательстве РФ см. [параграф 1.4.](#)
- *(15) Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1996. С. 36.
- *(16) СЗ РФ. 2006. N 15. Ст. 1583.
- *(17) СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.
- *(18) СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2561.
- *(19) СЗ РФ. 2008. N 4. Ст. 270.
- *(20) СЗ РФ. 2008. N 42. Ст. 4124.
- *(21) Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. N 2.
- *(22) Устав Курской области от 2 октября 2001 г. N 67-ЗКО // Сборник законодательства Курской области. 2001. N 4. Раздел 1.
- *(23) Подробнее о бюджетном законодательстве РФ см. [параграф 1.4.](#)
- *(24) Тувинская правда. 2007. 27 июня.
- *(25) Принят Решением муниципального образования "Преображенское" г. Москвы от 25 ноября 2003 г. N 12 // Сокольники и весь Восточный округ. 2003. N 1/245.
- *(26) См. подробнее параграф 1.4.
- *(27) Вводный закон - закон, которым был введен в действие Бюджетный кодекс РФ, - Федеральный закон от 9 июля 1999 г. N 159-ФЗ "О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3492.
- *(28) Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 46. Ст. 1543.
- *(29) Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 34. Ст. 1972.
- *(30) Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 1. Ст. 4.
- *(31) Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 18. Ст. 635.
- *(32) СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3656.
- *(33) СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2803.
- *(34) В абзаце 22 ст. 283 БК РФ основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ признается открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы РФ.
- *(35) СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 3995.
- *(36) СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3796.
- *(37) СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3797.
- *(38) СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3798.
- *(39) СЗ РФ. 2008. N 42. Ст. 4698.
- *(40) СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.
- *(41) Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. N 12.
- *(42) Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. N 71.
- *(43) Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. N 60.
- *(44) Закон Республики Калмыкия от 20 декабря 2007 г. N 394-III-З "О бюджетном процессе Республики Калмыкия" // Хальмг Унн. 2007. N 263, 264.
- *(45) Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. N 39 "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве" // Тверская, 13. 2008. N 119.
- *(46) Северная Осетия. 2005. 22 марта.
- *(47) Якутские ведомости. 2006. N 29.
- *(48) Казанские ведомости. 2007. N 249.
- *(49) Новая Кама. 2008. 4 марта.
- *(50) Костромской курьер. 2003. N 15.
- *(51) Наш Белгород. 2008. N 10.
- *(52) Объективное бюджетное право - это бюджетное право, представляющее собой совокупность бюджетно-правовых норм, являющееся подотраслью финансового права.
- *(53) См. подробнее: Бельский К.С. Финансовое право: наука, история,

библиография. М.: Юрист, 1994.

*(54) См. подробнее: Бельский К.С. Указ. соч. С. 42, 43.

*(55) Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. М.: Статут (в серии "Золотые страницы финансового права"), 2000. Т. 2.

*(56) Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут (в серии "Золотые страницы финансового права"), 2002.

*(57) См. подробнее: Бельский К.С. Указ. соч. С. 54, 55.

*(58) Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952.

*(59) СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

*(60) См., напр.: Парыгина В.А., Тедеев А.А. Бюджетное право и процесс: Учебник. М., 2005. С. 58.

*(61) См.: Глигич-Золоторева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 16.

*(62) Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. N 629 // СЗ РФ. 2006. N 45. Ст. 4707.

*(63) См.: Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 22.

*(64) Там же. С. 30.

*(65) См.: Костов М. Финансови правни отношения. София, 1979. С. 248, 249.

*(66) Российская газета. 1993. N 237.

*(67) Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию "О бюджетной политике в 2008 - 2010 годах" // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. N 7.

*(68) Российская газета. 1998. N 153, 154.

*(69) См.: Крохина Ю.А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М., 2008. Гл. 5. С. 119.

*(70) См.: Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: организации и регулирования. Оренбург, 2004. С. 18.

*(71) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ред. от 25 ноября 2008 г., с изм. от 3 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

*(72) См.: Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2002. С. 443.

*(73) СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

*(74) СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2066.

*(75) СЗ РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

*(76) СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

*(77) СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147.

*(78) СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1462.

*(79) СЗ РФ. 1995. N 10. Ст. 823.

*(80) СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 18.

*(81) СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

*(82) СЗ РФ. 2002. N 4. Ст. 251.

*(83) СЗ РФ. 1999. N 27. Ст. 3376.

*(84) См.: Концепция функционирования единого счета Федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета, подготовленная Минфином России с участием Банка России, одобрена распоряжением Правительства РФ от 23 января 2000 N 107-р // СЗ РФ. 2000. N 5. Ст. 576.

*(85) Российская газета. 2004. 31 декабря.

*(86) СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 18.

*(87) СЗ РФ. 2008. N 48. Ст. 5499.

*(88) СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

*(89) СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

*(90) СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

*(91) Химичева Н.И. Состав доходов и расходов бюджетной системы. их распределение // Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 153.

*(92) В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетные ассигнования - это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

*(93) Российская газета. 2008. N 113.

*(94) СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1915; 1997. N 51. Ст. 5878; 1998. N 30. Ст. 3613; 1999. N 18. Ст. 2211; N 29. Ст. 3696; N 47. Ст. 5613; 2000. N 33. Ст. 3348; 2001. N 53 (ч. 1). Ст. 5024; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 2. Ст. 160; Ст. 167; 2004. N 35. Ст. 3607; 2006. N 1. Ст. 10; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 21; N 43. Ст. 5084.

*(95) СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3699; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 15; 2006. N 48. Ст. 4945; 2007. N 43. Ст. 5084.

*(96) СЗ РФ. 2008. N 18. Ст. 2059.

*(97) Российская газета. 2008. N 36.

*(98) См.: Жукова С.С. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды: Учебное пособие. Тюмень, 2006. С. 45.

*(99) СЗ РФ. 2006. N 15. Ст. 1640.

*(100) См. подробнее: Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / Под общ. ред. К. Валлих. М., 1993.

*(101) См.: САПП РФ. 1993. N 52. Ст. 5074.

*(102) См: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

*(103) См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 2003. N202.

*(104) См.: Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. N 838 "Об утверждении положения о порядке расходования средств Резервного фонда Правительства Российской Федерации" // Российская газета. 1997. N 138.

*(105) См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. Учебно-методический комплекс. М.: НОРМА, 2005. С. 177.

*(106) См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. М.: НОРМА, 2004. С. 294.

*(107) См.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1996. С. 26, 27; Демин А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правоотношения. Красноярск, 1998. С. 10; Шевелева Н.А. Бюджетная система России: Опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд-во СГУ, 2004. С. 32.

*(108) См.: Закон РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 27. Ст. 920.

*(109) См.: Федеральный закон от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" // Российская газета. 1999. N 139.

*(110) См.: Постановление Правительства РФ от 24 мая 1995 г. N 503 "Об утверждении положения о Централизованном фонде социального и материального развития Министерства иностранных дел" // СЗ РФ. 1995. N 22. Ст. 2074.

*(111) См., например: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ (ред. от 4 декабря 2006 г.) "О науке и государственной научно-технической политике" // Российская газета. 1996. N 167.

*(112) См.: Российская газета. 1993. N 237.

*(113) Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

*(114) См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 1. Ст. 4.

*(115) См.: СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

*(116) См.: СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1463.

*(117) См.: Нормативные акты по драгоценным металлам и драгоценным камням. Выпуск 4. М., 2006.

*(118) СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1463.

- *(119) СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5683.
- *(120) СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.
- *(121) См.: СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3814.
- *(122) См.: СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.
- *(123) См.: СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918.
- *(124) См.: СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 3995.
- *(125) См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. N 8.
- *(126) См.: СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3683.
- *(127) См.: СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 3995.
- *(128) См.: СЗ РФ. 1995. N 20. Ст. 1765.
- *(129) См.: СЗ РФ. 2006. N 52 (часть II). Ст. 5504.
- *(130) См.: СЗ РФ. 2003. N 52 (часть I) Ст. 5038.
- *(131) См.: СЗ РФ. 2007. N 31 Ст. 3995.
- *(132) См.: СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.

*(133) Например, в Советском Союзе были проведены четыре конверсии государственных займов, причем отдельно для массовых и для свободно размещаемых займов. Какие-либо общие нормы, регулировавшие порядок и условия проведения конверсий, а главное - гарантии для держателей государственных ценных бумаг, в законодательстве того времени отсутствовали. Каждая конверсия предварялась специальным нормативным актом, как правило, о выпуске очередного займа и об обмене на его облигации бумаг предыдущего займа. Характерной чертой всех конверсионных операций была безальтернативность: держатель облигаций не мог получить сумму долга вместо новых ценных бумаг. Что касается возмещения убытков государственным кредиторам, то прямая компенсация имела место только при конверсии 1930 г., а в 1947 г. им были предоставлены курсовые льготы. Операции же 1936 г. стали олицетворением отрицательного опыта преобразования государственных долговых обязательств с точки зрения интересов займодавцев; эти действия с полной уверенностью можно назвать государственным произволом.

- *(134) См.: Красногорские вести. 2006. N 122.

*(135) См., например: Закон Республики Карелия от 21 июля 2001 г. N 527-ЗРК "О бюджетном процессе в Республике Карелия"; Закон города Москвы от 10 сентября 2008 г. N 39 "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве"; Закон Московской области от 19 сентября 2007 г. N 151/2007-ОЗ "О бюджетном процессе в Московской области"; Закон Забайкальского края от 25 декабря 2008 г. N 87-ЗЗК "О бюджетном процессе в Забайкальском крае".

- *(136) СЗ РФ. 2008. N 34. Ст. 3928.

*(137) Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 // СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180.

- *(138) СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2871.

*(139) Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249, разд. 5 // СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180.

- *(140) СЗ РФ. 2002. N . Ст. 375.

- *(141) СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

- *(142) СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

- *(143) СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 492.

*(144) Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. N 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155 пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" // СЗ РФ. 2002. N 27. Ст. 2803.

- *(145) Там же.

- *(146) См. также главу 9.

- *(147) Ведомости Московской городской Думы. 1996. N 1.

*(148) Гражданский кодекс РФ. Часть 1 от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

- *(149) СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.
- *(150) СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4908.
- *(151) СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 3995.
- *(152) См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 // СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180; Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. N 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" // СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.
- *(153) Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. N 1010 "О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период" // СЗ РФ. 2008. N 4. Ст. 263.
- *(154) СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.
- *(155) "Об утверждении порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)" // Российская газета. 2008. N 262.
- *(156) Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. N 9.
- *(157) Российская газета. 2004. N 292.
- *(158) Указанным приказом утвержден Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее - Положение о санкционировании денежных обязательств). Данный приказ вступил в силу с 1 января 2009 г. // Российская газета. 2008. N 198.
- *(159) Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского и О.В. Врублевской. М., 2001. С. 576.
- *(160) Голубев А.В. Законодательство и экономика. 2007. N 10.
- *(161) См.: Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России: Учебное пособие. М., 2002. С. 17.
- *(162) Также см. главу 8.
- *(163) Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. N 729 "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации" (ред. от 21 октября 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2395.
- *(164) СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167; 2008. N 13. Ст. 1185.
- *(165) См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 июня 2005 г. N 110. Документ опубликован не был.
- *(166) Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 278 (ред. от 7 ноября 2008 г.) "Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора" // СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2561.
- *(167) Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703 "О Федеральном казначействе" (ред. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4908.
- *(168) Вестник Банка России. 2008. N 53.
- *(169) СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.
- *(170) Разъяснения Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению.
- *(171) См.: Золотые страницы финансового права России. Т. 4 / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2004. С. 191.
- *(172) Приказ Минфина России, МВД РФ, ФСБ РФ от 7 декабря 1999 г. N 89н/1033/717 "Об утверждении Положения о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Министерством внутренних дел Российской Федерации. Федеральной службой безопасности Российской Федерации при назначении и проведении ревизий (проверок)" // Экспресс-закон. 2000. N 25.
- *(173) См.: Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. М., 2002. С. 48.

- *(174) Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 47.
- *(175) См.: Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль: Учебное пособие. М., 2005. С. 138.
- *(176) См.: Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 144.
- *(177) Там же. С. 159.
- *(178) Там же.
- *(179) См.: Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. М., 2002. С. 243.
- *(180) См.: Терявский С.А. Основные пути повышения эффективности методов правового регулирования // Актуальные проблемы правоведения. 2004. N 2. С. 28.
- *(181) См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. М., 2004. С. 175.
- *(182) См., напр.: Сердюкова Н.В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 6; Кучеров И.И., О.Ю. Судаков, Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах. М., 2001.
- *(183) Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. N 11-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О государственной налоговой службе РСФСР" и законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции", п. 5 // СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3988.
- *(184) Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов // Под общ. ред. члена-корр. РАН, докт. юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 490, 491.
- *(185) Российская газета. 2005. N 55.
- *(186) Российская газета. 2007. N 22.
- *(187) Российская газета. 1996. N 247.
- *(188) Порядок сокращения лимитов бюджетных обязательств главным распорядителям средств федерального бюджета по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета, установленным Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Счетной палатой Российской Федерации, утв. Приказом Минфина России от 26 декабря 2005 г. N 162н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. N 8.
- *(189) Указанным приказом Минфина России был утвержден Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 47.
- *(190) Данным приказом Минфина России утверждена Инструкция о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. N 30.