

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

7-е издание

Бюджетное право



Budget law

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Под редакцией
заслуженного деятеля науки РФ,
доктора экономических наук, профессора *Г.Б. Поляка*,
кандидата юридических наук, доцента *Д.А. Ремихановой*

Седьмое издание,
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования
Российской Федерации в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений*

*Допущено Министерством внутренних дел
Российской Федерации в качестве учебного пособия
для курсантов и слушателей образовательных учреждений
высшего профессионального образования МВД России
по специальности «Юриспруденция»*

*Рекомендовано Учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве учебного пособия
для студентов вузов, обучающихся по направлениям
«Юриспруденция» и «Экономика», научным специальностям
12.00.14 «Административное право; финансовое право»*



Закон и право • Москва •

УДК [336.1/.5:34](470+571)(075.8)
ББК 67.402.1(2Рос)я73-1
Б98

А в т о р ы:

*Д.А. Ремиханова, Г.Б. Поляк, Н.Д. Амаглобели, Е.Н. Барикаев, В.Д. Фетисов,
О.В. Староверова, Т.В. Фетисова, Т.В. Лорткипанидзе*

Р е ц е н з е н т ы:

заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор *Н.М. Коршунов*
доктор юридических наук *А.И. Стахов*

Бюджетное право: учеб. пособие для студентов, обучающихся
Б98 по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика» /
[Д.А. Ремиханова и др.]; под ред. Г.Б. Поляка, Д.А. Реми-
хановой. — 7-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-
ДАНА: Закон и право, — 287 с. — (Серия «Dura lex,
sed lex»).

И. Ремиханова, Джамиля Алискендаровна.

П. Поляк, Георгий Борисович, ред.

ISBN 978-5-238-01674-0

Агентство СІР РГБ

Раскрываются понятие, предмет, метод и источники бюджетного права, а также сущность и субъекты бюджетных правоотношений. Рассматриваются бюджетное устройство в Российской Федерации и бюджетный процесс. Основное внимание уделяется правовому регулированию межбюджетных отношений, финансирования бюджетных учреждений, а также правовым основам государственного и муниципального кредита и государственного финансового контроля.

Нормативно-правовые акты Российской Федерации указаны по состоянию на апрель 2009 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов, специалистов в области экономики, финансов, юриспруденции, а также работников сферы государственного и муниципального управления.

ББК 67.402.1(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-01674-0

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2001, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.)

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2009

От авторов

Бюджетная система в условиях рыночных отношений играет весьма важную роль в реализации единой финансовой политики государства.

Бюджетное право вызывает закономерный интерес управленческих структур во всех сферах хозяйственных отношений, органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимателей и обычных граждан, так как именно эта область права регулирует отношения в рамках бюджетного устройства, бюджетной системы и бюджетного процесса Российской Федерации.

Каждая группа бюджетных отношений включает совокупность более конкретных отношений, причем все они взаимосвязаны. Например, не могут реализовываться отношения по установлению структуры доходов и расходов бюджетной системы без отношений по установлению самой этой системы. В свою очередь, и те и другие отношения не могут быть реализованы без определения компетенции государственных органов по формированию бюджетной системы, а также структуры доходов и расходов бюджета соответствующего уровня.

Вопросы правового регулирования бюджетных отношений приобретают все большую актуальность в социально-экономической сфере страны, поскольку в нормах бюджетного права закрепляются общие принципы и формы финансовой деятельности государства в бюджетной сфере, методы аккумуляции средств в государственные и муниципальные денежные фонды, порядок получения и использования государственных денежных средств и др. Именно из бюджета финансируются: социально-культурные мероприятия и учреждения; фундаментальные исследования, содействующие научно-техническому прогрессу; национальная оборона; правоохранительная деятельность и органы безопасности; судебная система и органы прокуратуры Российской Федерации; содержание представительных и исполнительных органов власти государства.

Существование и функционирование бюджетных учреждений и организаций — необходимое условие дальнейшего развития общества, особенно в условиях рыночных отношений, когда научно-технический прогресс охватывает все формы и ступени материального производства и создает предпосылки для всестороннего развития личности.

Учебное пособие «Бюджетное право» подготовлено в соответствии с учебно-методической программой высшего профессионального образования. В нем последовательно раскрываются понятие бюджетного права как отрасли права и отрасли законодательства, понятие и виды бюджетных правоотношений, предмет, метод и источники бюджетного права. Рассматриваются признаки и особенности бюджетных правоотношений, их субъектный состав и содержание. При этом авторы исходят

из того, что бюджетные правоотношения — это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных денежных фондов.

При подготовке настоящего пособия авторы стремились дать всесторонний, полный анализ бюджетного процесса как сложного многопланового механизма социально-экономической деятельности физических, юридических лиц и государства. Особое внимание уделяется правовым основам реформирования бюджетного процесса и бюджетной системы в целом.

Отдельная глава посвящена бюджетным правоотношениям в области государственного финансового контроля, который, по мнению авторов, органически свойственен всему бюджетному процессу и, по существу, составляет его заключительную стадию.

Отличительной чертой настоящего переработанного и дополненного издания является используемый авторами системный подход к изложению материала: широко применяются классификации, таблицы и схемы, что, как показывает педагогическая практика, позволяет повысить эффективность восприятия материала студентами и иными лицами, изучающими бюджетное право.

Структура пособия позволила авторам в достаточной степени осветить такие аспекты бюджетного права, как бюджетное устройство в Российской Федерации, бюджетный процесс, правовое регулирование межбюджетных отношений, государственных доходов и расходов, отношений в сфере государственного кредита.

При рассмотрении субъектного состава бюджетных правоотношений подробно проанализированы бюджетные полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, правовой режим целевых государственных и местных фондов.

В пособии дается подробный анализ действующего бюджетного законодательства по состоянию на 30 апреля 2009 г., причем авторы используют подход, в рамках которого нормы бюджетного права рассматриваются на основе их классифицирования на материальные и процессуальные.

Авторский коллектив выражает надежду, что новое издание пособия, дополненное и исправленное в соответствии с последними изменениями в российском законодательстве, будет полезно для студентов и аспирантов (адъюнктов), преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов-практиков, а также для всех интересующихся вопросами бюджетных правоотношений.

Глава 1

Бюджетное право Российской Федерации

1.1. Понятие, предмет и метод бюджетного права

В условиях развития рынка государственно-правовое регулирование общественных отношений в сфере финансовой деятельности Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления приобретает особую роль. В 1990-х гг., при смене социально-экономических ориентаций в государственном строительстве, возникла необходимость использования в процессе правового регулирования финансовых отношений разнообразных форм и методов, не характерных для экономики, ранее строящейся на командно-административных методах руководства, а также выделения из финансового права такой подотрасли, как бюджетное право.

Под бюджетным правом подразумевается совокупность прав народа как высшего субъекта государства через своих представителей (депутатов) в Государственной Думе РФ рассматривать проект бюджета, утверждать государственный бюджет и контролировать его исполнение (ст. 106 Конституции РФ), причем в это право входит не только окончательное рассмотрение росписи всех государственных расходов и доходов (т.е. бюджетного плана), ее утверждение, но и права, касающиеся финансовой деятельности государства: установление, отмена или изменение налогов, регулирование денежной системы, при дефиците бюджета изыскание чрезвычайных ресурсов, в частности в форме государственного кредита.

Основой *бюджетно-правового статуса* государства и его территориальных подразделений является *право государства на самостоятельный бюджет*. Отсюда вытекает тот широкий круг бюджетных полномочий, посредством которых и осуществляется бюджетное право.

Таким образом, **бюджетным правом** называется совокупность юридических норм, определяющих порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, а также составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета. Бюд-

жетное право определяет, кто и в каком порядке должен составлять проект бюджета, кто должен окончательно сводить его в единое целое, какие субъекты принимают участие в обсуждении проекта бюджета, кто его утверждает и в каком порядке.

Предметом регулирования бюджетного права являются общественные отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов в форме бюджета как составной части финансовой системы государства. Эти отношения отличаются спецификой содержания и целенаправленностью, формами проявления, а также контролем за образованием, распределением и использованием государственных (и муниципальных) денежных фондов (доходов). Такое содержание предмета бюджетного права обуславливает и особенности методов его регулирования, т.е. приемов и способов юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений, на характер взаимосвязей между ними.

Основной метод финансово-правового регулирования, характерный для бюджетного права как подотрасли финансового права, — *государственно-властные предписания* одним участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных соответствующими полномочиями. Такой метод свойствен и другим отраслям права, например административному, но в бюджетном праве он имеет специфику содержания и отличия по кругу органов, уполномоченных государством на властные действия. По своему содержанию эти предписания касаются порядка и размеров платежей в государственную бюджетную систему, целей использования государственных денежных средств и т.п. Данный метод способствует своевременному и в полном объеме поступлению средств в распоряжение государства, их использованию по целевому назначению в соответствии с государственными планами и программами, соблюдению режима экономии.

В настоящее время все более широкое применение в сфере регулирования бюджетных отношений получают иные методы — *рекомендации, согласования* и т.п., что обусловлено повышением уровня самостоятельности субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений.

1.2. Нормы бюджетного права

Бюджетное право как подотрасль финансового права состоит из правовых норм. **Норма бюджетного права**, как и любая правовая норма, представляет собой установленное и охраняемое государством правило поведения участников общественных отноше-

ний, выраженное в их юридических правах и обязанностях. Нормам бюджетного права присущи особенности, объективно обусловленные теми общественными отношениями, которые они призваны регулировать.

Бюджетные отношения, возникающие в процессе планового образования, распределения и использования государством и органами местного самоуправления централизованных финансовых ресурсов, необходимых им для выполнения своих задач, определяют специфические особенности содержания норм бюджетного права, которые составляют правила поведения в бюджетных отношениях. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений юридических прав и возложении на них соответствующих юридических обязанностей, осуществление которых обеспечивает планомерное образование и использование централизованных денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления в соответствии с их задачами в конкретный период.

Содержание норм бюджетного права обусловило их в основном императивный (повелительный) характер. Как правило, они включают требования, выраженные в категоричной форме и не допускающие их произвольного изменения, точно определяют объемы прав и обязанностей участников бюджетных отношений. Эти права и обязанности направлены на обеспечение общегосударственных интересов, а также интересов каждого участника бюджетных отношений.

По характеру регулируемых отношений нормы бюджетного права с определенной долей условности можно подразделить следующим образом:

- *материальные нормы*, которые устанавливают бюджетное устройство и бюджетную систему Российской Федерации, состав доходов и направления расходов бюджетной системы, полномочия по получению бюджетных доходов и т.д.; эта основа бюджетного права;
- *процессуальные нормы*, выполняющие подчиненную, служебную роль по отношению к материальным нормам бюджетного права, однако это не умаляет их значения, поскольку они обеспечивают правильное применение материальных норм.

Отличительной особенностью процессуальных норм бюджетного права является то, что они имеют процедурный характер, регламентируют бюджетный процесс: процедуру составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов и отчетов об их исполнении.

Процессуальные нормы бюджетного права распределяются по стадиям бюджетного процесса. Исключительно важную роль процессуальные нормы бюджетного права играют в четкой регламентации порядка разрешения разногласий, возникающих при рассмотрении и утверждении бюджетов (например, реализация права отлагательного вето Президента РФ при утверждении федерального бюджета и другие процедурные вопросы, связанные с осуществлением бюджетной компетенции соответствующими субъектами).

В зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений, определяющего характер их юридических прав и обязанностей, нормы бюджетного права подразделяются на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие (управомочивающие).

Обязывающие нормы бюджетного права требуют от участников бюджетных отношений совершения определенных действий, устанавливают их обязанности в сфере этих отношений. Большинство норм бюджетного права имеет именно такой характер, в чем проявляется основной метод финансово-правового регулирования — метод властных предписаний.

Запрещающие нормы бюджетного права содержат запрет на совершение определенных действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них. Так, запрещено изымать из местных бюджетов дополнительно полученные органами местного самоуправления доходы и суммы превышения доходов над расходами, образующиеся на конец года в результате увеличения поступлений доходов или экономии по расходам. Однако число запрещающих норм бюджетного права сравнительно невелико, а при регулировании бюджетных отношений преобладают нормы обязывающего характера. Предписывая совершение строго определенных действий, они обычно исключают необходимость специального установления связанных с этими действиями запретов. В других случаях запрещающие нормы определяют пределы дозволенных действий.

Уполномочивающие нормы бюджетного права устанавливают права участников бюджетных отношений на совершение определенных самостоятельных действий в предусмотренных рамках. Они предоставляют возможность принятия самостоятельных решений в области бюджетов, но в строго установленных границах. Таким образом, и данным нормам свойственна императивность, поскольку не допускается выход за эти границы. Например, органы местного самоуправления вправе вводить на своей территории местные налоги в рамках их перечня, основного содержания и предельных размеров, установленных российским законодательством.

Структура нормы бюджетного права включает три основных элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. И каждый из них отражает особенности этой подотрасли финансового права.

Гипотеза указывает на условия действия нормы бюджетного права.

Диспозиция устанавливает содержание самого правила поведения, т.е. предписывает совершение определенных действий по образованию, распределению или использованию государственных финансовых ресурсов, выражает содержание прав и обязанностей участников бюджетных отношений.

Санкции определяют меры ответственности, применяемые к нарушителям требований норм бюджетного права. Санкция нормы бюджетного права обладает рядом особенностей, характерных для финансово-правовых санкций. Они имеют денежный характер и содержат меры принудительного воздействия на нарушителя нормы через его денежные фонды и средства. Финансово-правовые санкции соединяют в себе правовосстановительные (пени) и карательные (штрафы) элементы. Для современных условий функционирования бюджетных правоотношений характерны расширение круга финансовых санкций и их ужесточение. За нарушения требований нормы бюджетного права, помимо указанных санкций, могут быть применены меры дисциплинарного, административного, уголовно-правового и иного воздействия.

1.3. Бюджетные правоотношения: понятие, особенности и субъекты

Использование бюджета в социально-экономическом развитии государства предопределяет наличие социальной группы правовых норм, регулирующих возникающие в связи с этим отношения. Такие юридические нормы образуют одну из подотраслей финансового права — бюджетное право Российской Федерации, включающее несколько финансово-правовых институтов. Они регулируют общественные отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования бюджетов как составной части финансовой системы.

Таким образом, *бюджетное право Российской Федерации* можно определить как совокупность финансово-правовых норм, регулирующих финансовые отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования фондов бюджетной системы РФ, составляют

предмет бюджетного права. Круг этих отношений достаточно широк. К ним, например, относятся отношения, связанные со следующим:

- установлением бюджетного устройства и бюджетной системы Российской Федерации;
- определением структуры доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации и распределением их между бюджетами разных уровней;
- разграничением бюджетной компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления;
- организацией бюджетного процесса, т.е. установлением порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также составления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении соответствующих бюджетов;
- организацией контроля за исполнением бюджетов.

Каждая из указанных групп бюджетных отношений включает совокупность более конкретных отношений, причем все они взаимосвязаны. Например, не могут реализовываться отношения по установлению структуры доходов и расходов бюджетной системы без отношений по установлению самой этой системы. В свою очередь, и те и другие отношения не могут быть реализованы без определения компетенции государственных органов по установлению бюджетной системы и структуры доходов и расходов бюджета соответствующего уровня.

Перечисленные группы общественных отношений, урегулированные нормами бюджетного права, становятся бюджетными правоотношениями.

Бюджетные правоотношения — это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных денежных фондов. Они возникают в процессе бюджетной деятельности, т.е. деятельности по образованию, распределению и исполнению бюджетов. Особенность бюджетных правоотношений заключается в том, что круг их субъектов более узкий по сравнению с субъектным составом иных финансовых правоотношений.

В бюджетных отношениях участвуют Российская Федерация, ее субъекты, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, негосударственные юридические лица (при соблюдении определенных обязательств). Срок действия бюд-

жетных правоотношений между этими субъектами ограничен финансовым годом и плановым периодом, т.е. их возобновление возможно в новом финансовом году и плановом периоде.

Статья 1 Бюджетного кодекса РФ относит к бюджетным правоотношениям отношения, возникающие между:

- субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;
- субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Бюджетные правоотношения имеют свои особенности, основная из которых заключается в том, что они возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов. Отсюда и другая их особенность: бюджетные правоотношения, как и финансовые правоотношения в целом, являются разновидностью имущественных, поскольку возникают по поводу денежных средств, точнее финансовых ресурсов государства. Такой объект правоотношений налицо, например, при возникновении отношений между государством и организациями в случаях внесения обязательных платежей в бюджет или, напротив, при получении из него ассигнований.

Следующая особенность бюджетных правоотношений состоит в том, что одной из сторон в них всегда выступает государство или его уполномоченный орган, органы местного самоуправления. При этом государственные органы наделены властными полномочиями: они вправе издавать предписания, обязательные для исполнения другими участниками правоотношений.

Однако государственные органы, выступая в бюджетных правоотношениях от имени государства, имеют не только право властных предписаний, но и обязанности, связанные с правами других участников указанных правоотношений. Права всех участников бюджетных правоотношений находятся под защитой государства, реализация их обеспечивается его принудительной силой.

Воля государства, его предписания по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на определенные периоды времени конкретизируются в бюджетах и иных фи-

нансовых планах (квартальных, годовых) или в нормативах. Они утверждаются соответствующими государственными органами в установленном порядке и подлежат обязательному исполнению. Наличие финансового плана характерно для бюджетных правоотношений.

Возникновение, изменение и прекращение бюджетных правоотношений происходят при наличии четко определенных в правовых нормах условий или юридических фактов. Сами участники правоотношений договариваться о них не вправе. К *юридическим фактам* в бюджетном праве относятся действия (бездействие) или события.

Действия — это юридические факты, являющиеся результатом волеизъявления лиц. Они могут быть правомерными, т.е. отвечать требованиям закона, и неправомерными — не соответствующими им. Для бюджетных правоотношений наиболее характерны такие юридические факты, как утверждение финансовых планов. В них конкретно выражены права и обязанности участников правоотношений в процессе планового образования, распределения и использования централизованных государственных (а также муниципальных) денежных фондов. После выполнения заданий, содержащихся в планах, бюджетные правоотношения прекращаются, но нередко возникают вновь между этими же участниками на основе новых планов.

На основании правовых норм и финансовых планов общего значения принимаются индивидуальные акты, которые также ведут к возникновению, изменению или прекращению бюджетных правоотношений. Это, например, распоряжение министерства о передвижении средств по статьям смет подведомственных учреждений в рамках сводной сметы министерства, о выделении временной финансовой помощи подведомственным организациям и др.

При неисполнении участниками бюджетных правоотношений своих обязанностей возникают правоотношения, связанные с применением мер ответственности (прекращение финансирования при использовании средств не по целевому назначению и т.п.).

События — это обстоятельства, не зависящие от воли людей. Правовая норма может связывать с ними возникновение, изменение или прекращение бюджетных правоотношений. Например, в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями возникают правоотношения по поводу получения субвенций.

Бюджетное право, регулируя относящиеся к его предмету общественные отношения, определяет круг участников или субъектов этих отношений, наделяет их юридическими правами и обязанностями, которые обеспечивают планомерное образование, распреде-

ление и использование централизованных государственных и муниципальных денежных фондов. Носители этих прав и обязанностей являются субъектами бюджетного права. Следует различать понятия «субъект бюджетного права» и «субъект (или участник) бюджетного правоотношения», хотя они во многом совпадают.

Субъект бюджетного права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. потенциально способное быть участником бюджетных правоотношений. А **субъект бюджетного правоотношения** — это реальный участник, вступивший в конкретные правоотношения.

Субъекты бюджетных правоотношений можно разделить на четыре группы:

- государство, национально-государственные и административно-территориальные образования;
- представительные и исполнительные органы государственной и местной власти;
- государственные и муниципальные организации;
- граждане и негосударственные организации.

К *первой группе* относятся Российская Федерация, республики в составе Российской Федерации, автономная область, автономные округа, края, области, города, районы, села и поселки. Законодательство закрепляет право на государственный или местный бюджет именно за этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия, закреплённый в Конституции РФ. В связи с правом на самостоятельный бюджет они обладают комплексом прав на получение определенных бюджетных доходов и использование их для социально-экономического развития соответствующей территории. Государство, национально-государственные и административно-территориальные образования участвуют в бюджетных правоотношениях через свои представительные и исполнительные органы власти. Однако в этом случае они выступают от имени и в интересах в целом соответственно Российской Федерации, республики, края, области и т.д., являющихся носителями бюджетных прав и бюджетных обязанностей.

Ко *второй группе* субъектов бюджетных правоотношений относятся представительные и исполнительные органы власти разных уровней: Правительство РФ; правительства республик в составе Российской Федерации; администрация соответствующих государственных административно-территориальных образований; система финансовых органов; Федеральное казначейство РФ; система банков; все другие органы, входящие в систему органов государственной и местной власти.

Бюджетные правоотношения могут возникать:

- между представительными и исполнительными органами государственной или местной власти одного уровня;
- внутри самих исполнительных органов власти этого же уровня;

- между представительными и исполнительными органами государственной или местной власти, с одной стороны, и предприятиями, учреждениями, иными организациями этого же уровня подведомственности (а в определенных случаях и вышестоящего подчинения) — с другой.

Третья группа субъектов бюджетных отношений включает государственные и муниципальные организации: государственные и муниципальные учреждения, финансируемые из соответствующего бюджета. Субъекты данной группы вступают в бюджетные отношения, возникающие по поводу уплаты различных платежей в бюджет и получения ассигнований из него.

Что касается возможного участия негосударственных организаций в бюджетных правоотношениях, то следует отметить, что получение ассигнований ими из бюджета влечет за собой необходимость оформления доли государства в уставном капитале этих организаций (ст. 80 БК РФ).

Статья 80 БК РФ. Бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями

1. Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц и оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Оформление доли Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном (складочном) капитале, принадлежащей Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Бюджетные инвестиции юридическим лицам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления и указанным юридическим лицом об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций.

3. Проекты договоров, указанные в пункте 2 настоящей статьи, оформляются в течение двух месяцев после вступления в силу закона о бюджете.

Отсутствие оформленных в установленном порядке договоров служит основанием для блокировки предусмотренных на соответствующие бюджетные инвестиции расходов в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом.

4. Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом.

Четвертую группу составляют граждане и негосударственные организации, выступающие субъектами отношений по поводу формирования доходов бюджетов.

Установлено, что субъектов бюджетных правоотношений характеризуют следующие признаки:

- участие в распределении доходов и расходов между бюджетами;
- участие в любой стадии бюджетного процесса в качестве одной из сторон правоотношений;
- участие в формировании доходов бюджетов;
- связь с бюджетом по линии получения из него денежных сумм в форме финансирования.

Наличие хотя бы одного из указанных признаков для субъекта бюджетных правоотношений обязательно, но могут присутствовать два или все признаки.

Субъект бюджетного права — понятие более широкое, чем субъект (участник) бюджетного правоотношения. В данный момент носители бюджетных прав и обязанностей могут еще не вступить в конкретные правоотношения. Кроме того, какая-то часть прав и обязанностей может остаться нереализованной. Вместе с тем ее объем гораздо меньше объема по другим отраслям права в силу особенностей бюджетных правоотношений, обусловленных возникновением этих отношений в процессе планового образования, распределения и использования централизованных государственных, а также муниципальных денежных фондов. Например, не требуется реализации всех прав, которыми законодательство наделяет субъектов гражданского права (права наследования, дарения, купли-продажи и т.д.).

Иное дело — бюджетные правоотношения: участие в них государственных органов с определенной компетенцией в принципе предполагает необходимость полного осуществления входящих в нее прав и обязанностей в области образования, распределения и использования централизованных государственных и муниципальных денежных фондов. Но и в этой области в связи с действием уполномочивающих норм бюджетного права и других факторов субъекты могут не проявить волю к реализации некоторых своих прав (например, право изыскания и использования дополнительно выявленных сверх утвержденных по бюджету доходов и др.).

Органы государственной власти и управления принадлежат к числу субъектов бюджетного права, участие которых в бюджетных правоотношениях обязательно. В их круг входят органы представительной и исполнительной власти федерального уровня и субъектов Федерации. К органам исполнительной власти относятся как органы общей компетенции, так и различные органы специальной (отраслевой) компетенции — министерства, комитеты, департаменты и т.д., в том числе система финансово-кредитных органов.

Участие в правоотношениях не только органов государственного управления, но и органов представительной власти — характерная особенность субъектов бюджетного права.

Юридические права и обязанности государственных органов как субъектов бюджетного права выражают их *компетенцию* по осуществлению определенной части деятельности государства, касающейся образования, распределения и использования централизованных финансовых ресурсов, подлежащую обязательной реализации.

Компетенция государственного органа власти распределяется между его структурными подразделениями и должностными лицами и в силу своей обязательности требует от них активных действий. Деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления строится в соответствии с их компетенцией.

Конституцией РФ (ст. 106) предусмотрена обязательная стадия в законотворческом процессе — рассмотрение в Совете Федерации Федерального Собрания РФ законов по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

К бюджетным полномочиям Российской Федерации в соответствии со ст. 7 Бюджетного кодекса РФ относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, осуществления контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;
- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, осуществление контроля за их исполнением, составления, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и иной бюджетной отчетности;
- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств РФ, установление и исполнение расходных обязательств РФ;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;
- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;
- 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 РФ;
- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;
- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;
- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- 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 РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- осуществление государственных заимствований РФ, предоставление государственных гарантий РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом РФ и управление государственными активами РФ;
- установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам РФ;
- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;
- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти РФ (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления);
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ;
- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ;
- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом к бюджетным полномочиям РФ.

К бюджетным полномочиям субъектов РФ по ст. 8 Бюджетного кодекса РФ относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ;

- установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;
- установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ;
- 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 БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;
- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;
- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта РФ;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету субъекта РФ и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;
- в случае и порядке, предусмотренных БК РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные настоящим Кодексом к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, кроме

вышеперечисленных, осуществляют следующие *бюджетные полномочия*:

- определение законами указанных субъектов РФ источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; установленные Бюджетным кодексом источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах;
- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;
- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Особую группу составляют *органы муниципальных образований*, осуществляющие самостоятельное решение бюджетных вопросов местного значения, *к бюджетным полномочиям которых относятся*:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюд-

жета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;
- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управления муниципальными активами;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к местному бюджету;
- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов, помимо полномочий, перечисленных выше, относятся:

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ 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, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов РФ 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 на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений также осуществляют *бюджетные полномочия* по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения.

Отдельные бюджетные полномочия финансового органа поселения могут осуществляться финансовым органом муниципального района на основе соглашения между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района.

Полномочиями в сфере бюджетных правоотношений обладают также органы исполнительной власти.

Президент РФ, как установлено Конституцией РФ, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80), вносит законопроекты в Государственную Думу РФ, подписывает и обнародует федеральные законы, обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране (ст. 84) и по вопросам бюджетного законодательства. Послания Президента РФ могут заслушиваться на совместном заседании палат Федерального Собрания.

Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и представляет в Государственную Думу РФ федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение, представляет отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ).

Широкий круг субъектов бюджетного права образуют *предприятия и иные коммерческие (хозяйствующие) организации различных организационно-правовых форм и форм собственности*. Они вступают в бюджетные отношения в связи с получением из бюджетов различных уровней ассигнований, распределением прибыли и т.д. Для вступления в такие правоотношения организации должны обладать юридической самостоятельностью, иметь свой финансовый план.

Учреждения, которые являются некоммерческими организациями и создаются для осуществления социально-культурной и иной деятельности, становятся субъектами бюджетного права, главным образом в связи с использованием для выполнения своих задач средств, выделяемых им из государственного бюджета. Однако все большее значение приобретают их права и обязанности, связанные с использованием внебюджетных средств, получаемых в результате выполнения работ, оказания услуг и т.п. Рассмотренные предприятия, организации и учреждения в бюджетных правоотношениях, как правило, имеют и качество юридического лица.

К *юридическим лицам* — субъектам бюджетного права — относятся и индивидуальные (семейные) частные организации, семейно-трудовые объединения граждан, такие, как крестьянские (фермерские) хозяйства, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами. Они вступают в бюджетные правоотношения по поводу использования субсидий и дотаций из бюджетов, государственного кредита, получения государственных (муниципальных) гарантий и размещения государственных (муниципальных) заказов.

Индивидуальные субъекты бюджетного права — граждане. Их права и обязанности связаны с формированием и использованием бюджетных средств государства и муниципальных образований.

Наряду с юридическими лицами, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, граждане-предприниматели также наделяются прямыми бюджетными правами и обязанностями. Статьей 78 Бюджетного кодекса РФ предусмотрена возможность предоставления им субсидий и субвенций в случаях, предусмотренных целевыми программами и законами соответствующего уровня. В то же время установлено, что субсидии и субвенции подлежат возврату в соответствующий бюджет в случаях их нецелевого использования в сроки, устанавливаемые уполномоченными органами исполнительной власти, а также при неиспользовании их в установленные сроки.

Входящие в предмет бюджетного права отношения весьма разнообразны по содержанию, что обусловлено многозвенностью бюджетной системы, ее связью со всеми структурами общественного производства и распределения. Таким образом, бюджетные правоотношения представляют собой финансовые правоотношения государства на федеральном, региональном (субъектов Федерации), местном уровнях с государственными, акционерными и иными предприятиями и организациями, а также с населением по поводу формирования и использования соответствующего централизованного фонда денежных ресурсов.

1.4. Источники бюджетного права

Основным источником бюджетного права Российской Федерации является *Конституция РФ*. В соответствии с п. «з» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находится установление общих

принципов налогообложения и сборов. В ст. 104, 106, 114 Конституции РФ устанавливаются общие принципы рассмотрения и утверждения федерального бюджета, контроля за его исполнением. Статья 132 Конституции РФ закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на государственной целостности и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Предметы ведения в области бюджета сформулированы в ст. 71 Конституции РФ, где сказано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

В ст. 72 Конституции РФ записано, что установление общих принципов налогообложения в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В ст. 1 «Протокола к договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» зафиксировано, что к совместному ведению относится и установление общих принципов бюджетной системы Российской Федерации.

Как определено в ст. 75 Конституции РФ, система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения в Российской Федерации устанавливаются федеральными законами. Кроме того, в развитие основных положений в сфере бюджетного права, закрепленных в Конституции РФ, издаются и специальные законодательные акты.

Среди специальных актов, регулирующих бюджетные отношения, следует выделить ***Бюджетный кодекс Российской Федерации*** от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 31 декабря 1999 г., 5 августа и 27 декабря 2000 г., 26 апреля 2007 г., 25 сентября 2008 г.). Этот документ служит целям финансового регулирования: устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы страны, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетное законодательство Российской Федерации включает также **законы и правовые акты**, в том числе:

- федеральные законы, принятые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ: о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;
- законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Федерации и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов;
- муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах;
- иные федеральные законы, законы субъектов РФ и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения.

Законы и иные правовые акты о бюджете содержат не только конкретные цифры доходов и расходов бюджета, но и общенормативные правила, действующие только в течение срока, на который принят бюджет.

Источниками бюджетного права являются и **акты, регламентирующие правовое положение государственных органов**, в той или иной мере имеющих отношение к формированию и исполнению федерального бюджета (постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 г. № 703). На основе российского законодательства разрабатываются и принимаются нормативные акты республик в составе Российской Федерации и других ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

Основные принципы организации местных финансов, источников формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти регламентирует Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2004 г.).

Все нормативные правовые акты, упомянутые выше, не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ. В том случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного договора.

Бюджетные отношения, помимо законов, регулируются также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами, инструкциями и письмами Министерства финансов Российской Федерации.

Глава 2

Бюджетное устройство в Российской Федерации

2.1. Бюджетная система: понятие и уровни

В условиях рыночной экономики большая часть потребностей людей реализуется путем купли-продажи различных жизненных ценностей. Поэтому жизнедеятельность любого экономически самостоятельного субъекта (физического лица, организации и государства) осуществляется посредством системы доходов и расходов денежных ресурсов, представляющую собой бюджет.

Из всевозможных бюджетов современного общества главную роль играет бюджет государства — центральное звено государственной финансовой системы. В каждом государстве даже при переходе от одной общественно-экономической формации к другой сущность основных входящих в бюджет категорий, таких, как налоги, займы, расходы, остается неизменной. Сегодня бюджет необходим каждому государству для обеспечения государственных функций.

Любой бюджет выражает комплекс экономических денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Государственный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства.

Как и любое социальное мероприятие, государственный бюджет начинается с плана, который должен составляться на определенный период. Во многих государствах таким периодом был избран один год, получивший название финансового. *Финансовым годом* (или периодом) называется время, протекающее между открытием и закрытием государственного счетоводства. В большинстве стран он соответствует календарному году.

Под бюджетным устройством понимаются организация бюджетной системы и принципы ее построения.

Бюджетная система Российской Федерации согласно Бюджетному кодексу РФ представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6 БК РФ).

В зависимости от государственного устройства страны существуют следующие схемы организации бюджетной системы: в унитарных государствах бюджетная система состоит из двух звеньев (центральный и местные бюджеты), в федеративных — из трех (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты).

Российская Федерация — федеративное государство, поэтому в соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система России представляет собой *трехуровневую* иерархическую систему:

- первый уровень — федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- второй уровень — бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- третий уровень — местные бюджеты (около 30 тыс.).

К местным бюджетам относятся и бюджеты закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Формирование бюджетов ЗАТО имеет определенные особенности. В доходы таких бюджетов зачисляются все налоги, сборы и иные поступления с их территории. При этом дефицит бюджета ЗАТО покрывается дотациями, субсидиями и субвенциями из федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ. Данное отступление от общего бюджетного правила вызвано тем, что специфика ЗАТО и размещенных на их территории производств, условия жизни и труда проживающего там населения требуют к себе особого внимания для обеспечения безопасности.

Первый и главный уровень бюджетной системы РФ — ***федеральный бюджет***, представляющий собой денежный фонд органов федеральной власти РФ. С его помощью власть (представительные и исполнительные органы) сосредоточивает в своих руках значительную часть валового внутреннего продукта, используемого для осуществления общегосударственных управленческих, правовых, политических, военных и социально-экономических функций.

Федеральный бюджет связывает основные финансовые институты: государственные финансы, налоги, государственные займы и кредит оказывает регулирующее воздействие на все звенья финансовой системы общества: государственные финансы, финансы предприятий и финансы граждан, а также кредитную и страховую сферы.

Правительство использует бюджет для экономического воздействия на негосударственную сферу экономики страны. Посредством механизма доходов и расходов оно оказывает влияние на характер хозяйственного воспроизводства и развития, занятость населения, уровень потребления и социального развития общества.

Через федеральный бюджет осуществляется внешнеэкономическая и политическая деятельность государства.

Второй уровень — это *субъектные бюджеты* (республиканские, краевые, окружные и областные, т.е. региональные). В их задачи входит обеспечение денежными ресурсами политических, административных, социальных и других функций государственно-национальных и административно-территориальных образований; экономическое воздействие на производственную деятельность организаций в рамках их территорий, а также решение социально-экономических и культурных вопросов.

По каналам региональных бюджетов в современных условиях финансируется подавляющая часть средств, выделяемых государством на жизнеобеспечение человека (в %): жилищно-коммунальное хозяйство — 92, образование — 79, культуру — 71, здравоохранение — 80, осуществление социальной политики — 68. Из всей государственной поддержки отраслям промышленности, сельского хозяйства, транспорта на долю регионов приходится 64%.

В условиях перехода к рыночной экономике и роль и значение бюджетов субъектов Российской Федерации неуклонно возрастают. Бюджеты становятся финансовой базой социально-экономического развития территорий путем финансирования производственных организаций, социальных мероприятий, подготовки кадров и т.д.

Третий уровень бюджетной системы — *местные бюджеты*. Их часто объединяют со вторым звеном и называют территориальными бюджетами. К ним относятся бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Исключение представляют города, имеющие районное деление и районные бюджеты, включающие поселковые бюджеты.

Местные бюджеты обеспечивают финансовыми ресурсами местное самоуправление, реализацию местных социально-экономических задач, а также выполнение делегированных от вышестоящих органов власти ряда функций в области социально-культурных и политических мероприятий.

В бюджетную систему РФ входят также *государственные внебюджетные фонды*: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования. Их задача — финансирование конкретных социально-экономических целевых мероприятий, таких, как страхование, пенсионное обеспечение, медицинское страхование и др.

Несмотря на существенные различия, все три уровня бюджетной системы выражают единое социально-экономическое содержание — отношения сложившегося общественно-экономического устройства и соответственно финансовую политику государства. В то

же время в силу определенной самостоятельности звеньев между ними могут возникать и противоречия.

Как отмечалось ранее, бюджеты в Российской Федерации самостоятельны. Однако для эффективного управления всей бюджетной системой Бюджетным кодексом РФ предусматривается составление консолидированного бюджета, т.е. совокупности бюджетов: федерального, региональных и местных (ст. 6 БК РФ). Консолидированный бюджет используется для расчета и анализа макроэкономических параметров финансов страны и имеет особое значение в международных и региональных сопоставлениях, динамике показателей экономического развития страны.

2.2. Принципы построения бюджетной системы

Основные *принципы построения бюджетной системы* установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации строится на основе следующих принципов.

1. Единство бюджетной системы как база бюджетной системы РФ. Оно обусловлено единством: национально-государственного и административно — территориального устройства, политической системы и экономической основы.

Этот принцип означает единство бюджетного законодательства РФ, организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства, а также единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 29 БК РФ).

2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ. В соответствии с законодательством РФ доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов закрепляются за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определяются полномочия органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, установлению и

исполнению расходных обязательств публично-правовых образований (ст. 30 БК РФ).

3. Принцип самостоятельности бюджетов. Все бюджеты, входящие в бюджетную систему, должны быть самостоятельными, т.е. иметь собственные источники финансовых ресурсов и право распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями. Самостоятельность бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и 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 налоговым законодательством РФ налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы РФ;
- 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 РФ);
- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;
- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и законодательства о налогах и сборах, законодательства

о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ 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 эффективно-го исполнения бюджетов (ст. 31 БК РФ).

Реализация данного принципа также предполагает ответственность органов власти за использование бюджетных средств, с одной стороны, и судебную защиту самостоятельности, с другой.

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

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

5. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов. Это означает необходимость обязательного и полного отражения в бюджетах всех поступлений и расходов. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ. Соблюдение данного принципа необходимо для проведения финансового контроля исполнения бюджета со стороны законодательных органов. На практике полнота отражения бюджетных доходов и расходов бюджетов часто реализуется через жесткий централизм с его характерными свойствами, способствующими образованию негативных последствий, особенно в рамках федеративного государства. С другой стороны, все органы власти стремятся к образованию различных внебюджетных финансовых ресурсов (ст. 32 БК РФ).

6. Принцип сбалансированности бюджета. Объем расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из 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 (ст. 33 БК РФ).

7. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Участники бюджетной деятельности должны исходить из необходимости достижения заданных результатов при наименьшем объеме средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34 БК РФ).

8. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Расходы бюджета не могут быть увязаны 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 РФ;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием РФ;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года (ст. 35 БК РФ).

9. Принцип прозрачности (открытости). Это 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 органы государственной власти и муниципальных образований, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа государственной власти (муниципального образования), либо между представительным органом государственной власти (муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);
- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

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

10. Принцип достоверности бюджета. Он означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета (ст. 37 БК РФ). Его соблюдение способствует проведению контроля и борьбы с фальсификацией бюджетных росписей. Принцип предусматривает достоверное отражение в бюджете финансовых операций правительства, характера расходов и доходов, соответствие утвержденных в бюджете сумм их исполнения.

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

12. Принцип подведомственности расходов бюджетов. Получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от своего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

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. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств. (ст. 38.1 БК РФ).

13. Принцип единства кассы. Это означает зачисление кассовых поступлений и осуществление кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами своих территорий, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ (ст. 38.2 БК РФ).

Соблюдение перечисленных принципов бюджетной системы позволяет правильно организовать бюджетный процесс и обеспечивать исполнение всех функций бюджета.

2.3. Бюджетные реформы в Российской Федерации

Действовавший в течение многих десятилетий механизм управления общественными финансами в нашей стране в целом обеспе-

чивал централизацию финансовых ресурсов в бюджетную систему государства и использование их для выполнения функций, возложенных на государственные и муниципальные органы власти.

Вместе с тем следует признать, что этот механизм был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране. Изменение политического строя и экономических основ в государстве, нашедшее отражение в Конституции 1993 г., новые задачи, стоящие перед бюджетной системой, четко высветили недостатки действующего механизма управления общественными финансами. Главный недостаток заключался в том, что этот механизм был ориентирован не на управление результатами, а на управление затратами.

Обеспечение экономической и социальной стабильности в государстве, повышение эффективности использования бюджетных средств потребовали проведения в стране бюджетных реформ.

Цели проведения этих реформ:

- поддержание макроэкономической и финансовой стабильности в государстве;
- обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств всех уровней власти в стране;
- повышение отдачи от бюджетных ассигнований и достижение на этой основе более высокого экономического и социального эффекта;
- формирование налоговой системы, стимулирующей экономический рост и обеспечивающей необходимый уровень доходов бюджетной системы;
- оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами;
- обеспечение прозрачности, стабильности финансовой системы и финансовых институтов страны.

Бюджетные реформы начались с первых лет перехода к рыночной экономике. Уже в 1991 г. были разработаны и изданы два основополагающих закона: «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734-1 и «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 июля 1991 г. № 146-ФЗ. Они заложили новые основы формирования и функционирования бюджетной и налоговой систем нашего государства.

В 1991 г. вместо действовавших раздельных для федерального и территориальных бюджетов классификаций была введена единая бюджетная классификация, объединившая в одном документе однородные доходы и расходы федерального, региональных и местных бюджетов.

Важным этапом реформирования межбюджетных отношений стал Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ, регламентировавший

формирование и использование финансовых ресурсов местного самоуправления, впервые определивший состав местных финансов и принципы их образования, впервые установивший, что формирование местных бюджетов основывается на государственных минимальных социальных стандартах и социальных нормах.

В 1997 г. была введена новая бюджетная классификация, отразившая изменения в планировании, исполнении и учете бюджетных доходов и расходов.

В 1998 г. были приняты Бюджетный и Налоговый кодексы, установившие основы действующих в настоящее время бюджетной и налоговой систем, а также бюджетного процесса.

Бюджетные реформы проводились и продолжают проводиться по следующим важнейшим направлениям:

- реформирование межбюджетных отношений;
- реформирование бюджетного процесса;
- реформирование бюджетной сети (реорганизация бюджетных учреждений).

В рамках **первого направления** Правительство РФ постановлением от 30 июля 1998 г. № 862 утвердило «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах». Продолжением работы в этом направлении стала «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», одобренная Правительством РФ, и издание в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Последнее повлекло за собой внесение существенных изменений в Бюджетный кодекс. Главным итогом реформирования межбюджетных отношений стало *разделение уровней бюджетной системы России с определением на постоянной основе для каждого ее уровня полномочий, доходов и расходных обязательств*.

В рамках **второго направления** реформирование бюджетного процесса началось с подготовки и утверждения постановлением Правительства РФ «Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации» от 6 марта 2005 г. № 118, а также с подготовки и одобрения постановлением Правительства РФ «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах» от 22 мая 2004 г. № 249. Этим же постановлением было утверждено «Положение о докладах, о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования». Концепция и утвержденный Правительством РФ План мероприятий по ее реализации в 2004—2006 гг. предусматривал внедрение среднесрочного планирования и исполнения бюджета, ориентированных на результаты, введение новой бюджетной классификации и бюджетного учета, изменение процедур составления исполнительными органами и рассмотрения представительными органами власти проектов бюджетов.

Заключительным шагом в реформировании бюджетной системы и бюджетного процесса стало принятие Федерального закона РФ «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» от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, в котором:

- радикально пересмотрена большая часть статей всех глав БК РФ;
- сделаны существенные дополнения новых глав и статей;
- устранено значительное количество устаревших глав и статей.

Бюджетный кодекс РФ содержит новую нормативную базу и механизмы реализации задач по реформированию бюджетной системы и прежде всего федерального бюджета.

Основными *концептуальными и структурными особенностями* федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. явились:

- превращение федерального бюджета в инструмент макроэкономического регулирования;
- планирование и утверждение параметров и показателей федерального бюджета на трехлетний период в форме федерального закона;
- изменение структуры доходов в части их распределения на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на финансирование расходов федерального бюджета;
- формирование Резервного фонда и Фонда будущих поколений;
- определение на первый и второй годы планового периода нераспределенной части расходов в объеме, эквивалентном 2,5 и 5% расходной части, позволяющих планировать новых обязательств бюджета в режиме «скользящей трехлетки»;
- утверждение общего объема бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств;
- создание условий для заключения долгосрочных контрактов, расширения полномочий и ответственности главных распорядителей бюджетных средств.
- реализация концепции особого режима использования ненефтегазовых доходов, введение таких параметров, как ненефтегазовый дефицит, объем нефтегазовых доходов, нефтегазовый трансферт.

В рамках *третьего направления* бюджетных реформ в ближайшее время *решаются задачи по оптимизации сети бюджетных учреждений, их реорганизации, внедрению новых форм их финансирования, разработке и использованию методов финансирования бюджетных расходов, ориентированных на результат*. С этой целью Правительство РФ в сентябре 2003 г. одобрило «Принципы реструктуризации бюджетного сектора».

Завершающим этапом бюджетного реформирования должны стать всеобщая сверка и проработка всей совокупности нормативно-правовых актов на предмет максимального устранения коллизий, уточнения и однозначного толкования терминологической базы бюджетного права. Особенно это касается различных подзаконных актов, писам, инструкций, разъяснений и т.п. Например, в ст. 6 Бюджетного кодекса консолидированный бюджет трактуется как свод бюджетов бюджетной системы за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов. А Федеральное казначейство, согласно установкам Минфина, ведет отчетность по консолидированному бюджету как совокупности всех бюджетов бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом в рамках консолидированного бюджета страны остаются не учтенными большой объем средств Стабилизационного фонда (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).

2.4. Бюджетная классификация Российской Федерации

Рациональное управление государственными финансами в условиях большого разнообразия бюджетных поступлений и расходов, а также сложности финансово-бюджетных отношений невозможно без использования единой системы учета движения денежных потоков, утвержденной законодательно или в какой-либо другой форме. Этой цели служит специальная бюджетная классификация.

Назначение классификации обуславливается потребностями:

- прогнозирования, планирования, формирования и исполнения бюджетов;
- ведения учета и составления отчетности;
- проведения контроля за полным и своевременным поступлением платежей по видам плательщиков, а также целевым использованием средств;
- проведения аналитической работы по отдельным видам доходов и расходов, а также бюджетов в целом;
- кодирования показателей бюджетов и отчетов при внедрении автоматизированной системы финансовых расчетов.

До 2008 г. составление и исполнение бюджетов в России осуществлялось в соответствии Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (в ред. от 18 декабря 2006 г.). В новой редакции Бюджетного кодекса и последней редакции Закона о бюджетной классификации заложен принципиально иной механизм учета денежных потоков бюджетной системы страны. Согласно ст. 18 Бюджетного *бюджетная классификация* представляет собой группировку доходов, расходов и источни-

ков финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетной системы РФ.

Определение принципов назначения, структуры кодов бюджетной классификации РФ, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации РФ, являющихся едиными для всех бюджетов, осуществляются Министерством финансов РФ.

Бюджетная классификация РФ (ст.19 БК РФ) включает классификацию:

- доходов бюджетов;
- расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицитов бюджетов;
- операций публично-правовых образований.

1. *Классификация доходов бюджетов* представляет собой группировку доходов на базе *специального общего кода, доходов* бюджетов РФ, который включает четыре элемента:

- 1) код главного администратора доходов бюджета;
- 2) код вида доходов;
- 3) код подвида доходов;
- 4) код 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 РФ *группами доходов бюджетов* являются:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные поступления.

Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию налогов, сборов и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов бюджетной системы РФ, а также в зависимости от наличия прав требования к плательщикам по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям и соответствует бюджету бюджетной системы РФ.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ *элементами доходов* являются:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты субъектов РФ;
- 3) бюджеты муниципальных районов;
- 4) бюджеты городских округов;

- 5) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- 6) бюджеты городских и сельских поселений;
- 7) бюджет Пенсионного фонда РФ;
- 8) бюджет Фонда социального страхования РФ;
- 9) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10) бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

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

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

Финансовый орган субъекта РФ утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов РФ, 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.

Согласно нормам российского бюджетного законодательства и в целях соблюдения нормативов отчислений, установленных законодательством Российской Федерации, доходы от уплаты федеральных налогов и сборов распределяются в порядке межбюджетного регулирования доходов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Являясь важным инструментом системы принятия властных решений, бюджетная классификация, прежде всего, должна четко выделять целевые направления и элементы финансовой деятельности, вытекающие из всего комплекса функций и распорядителей государства. Эту задачу решает структура расходов бюджетов Российской Федерации, позволяющая определить приоритеты в деятельности государства и путем бюджетного финансирования обеспечить достижение поставленных целей.

2. Классификация расходов бюджетов представляет группировку расходов на базе *специального кода расходов* бюджетов, который состоит из трех элементов:

- 1) кода главного распорядителя бюджетных средств;
- 2) кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- 3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджетов субъектов, государственных внебюджетных фондов, а также местных образований устанавливаются законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ *разделами классификации расходов бюджетов* являются:

- 1) общегосударственные вопросы;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография, средства массовой информации;
- 9) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 10) социальная политика;
- 11) межбюджетные трансферты.

Перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в установленных Бюджетным кодексом РФ случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

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 и местного самоуправления, проекту для осуществления бюджетных инвестиций, присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов соответствующего бюджета.

Порядок формирования перечня и кодов целевых статей и видов расходов бюджетов, относящихся к публичным нормативным обязательствам, а также обеспечению деятельности органов государственной власти и местного самоуправления устанавливается Министерством финансов РФ.

Перечень и коды целевых статей и (или) видов расходов бюджетов, осуществляемых за счет субвенций или межбюджетных субсидий, определяются финансовым органом, осуществляющим составление и организацию исполнения бюджета, из которого предоставляются субвенции и межбюджетные субсидии.

Перечень и коды целевых статей и (или) видов расходов федерального бюджета, обеспечивающих деятельность федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрено прохождение военной и правоохранительной службы, должны обеспечивать

сопоставимость и соблюдение единых принципов отражения соответствующих расходов.

Одним из базовых принципов бюджетного процесса и бюджетной классификации является адресность денежных потоков, особенно в сфере использования бюджетных средств. Его реализация достигается посредством ведомственной классификации расходов бюджетов, отражающей распределение средств по главным распорядителям (исполнителям). Расходы бюджетов по главным распорядителям средств бюджетов по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации входят в систему классификации расходов бюджетов бюджетной системы.

В случае превышения расходной части бюджета над его доходами возникает дефицит бюджета, требующий привлечения заемных средств для покрытия возникшей разницы. В настоящее время существует достаточно широкий спектр источников финансирования бюджетного дефицита, классификация которых является группировкой заемных средств, привлекаемых Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов. До последнего времени для финансирования бюджетного дефицита и управления государственным и муниципальным долгом применялись четыре вида классификации:

- источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- источники внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- виды государственных внутренних долгов;
- виды государственных внешних долгов.

3. С 2008 г. Бюджетным кодексом РФ предусмотрено использование одной *классификации источников финансирования дефицитов бюджетов*, которая представляет собой группировку источников покрытия дефицитов на базе специального кода. Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из:

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

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ *группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов* являются:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов — государственные (муниципальные) ценные бумаги, в валюте

РФ; кредиты кредитных организаций в валюте РФ; бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ; кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ; изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета; иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов государственные ценные бумаги, в иностранной валюте; кредиты иностранных государств, 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.

4. Качественно новым элементом бюджетной классификации является *классификация операций сектора государственного управления*. Она представляет собой группировку операций публично-правовых образований по группам, статьям и подстатьям, объединенных в специальном коде. Код классификации операций сектора государственного управления состоит из кода группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Для бюджетов бюджетной системы РФ устанавливаются *единые группы и статьи операций сектора государственного управления*:

- 1) доходы,
- 2) расходы,
- 3) поступление нефинансовых активов,
- 4) выбытие нефинансовых активов,
- 5) поступление финансовых активов,
- 6) выбытие финансовых активов,
- 7) увеличение обязательств,
- 8) уменьшение обязательств.

Функционирование отечественной бюджетной системы подразумевает единство применяемой бюджетной классификации, которая является единой для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом федеральные законы, регулирующие отношения, не связанные непосредственно с определением состава и структуры бюджетной классификации Российской Федерации, не должны содержать положений, ее изменяющих.

Бюджетный кодекс РФ определяет право законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов ее построения и единства.

Между всеми видами отражения бюджетных потоков имеется тесная взаимосвязь, обеспечивающая возможность перехода от одной

структуры государственных расходов к другой. Каждый раздел объединяет расходы на соответствующие цели всех министерств и ведомств, которые их осуществляют. Как правило, с одной стороны, раздел реализуют несколько министерств, а с другой — министерство участвует в выполнении нескольких разделов, поэтому бюджет (смета доходов и расходов) определенного федерального органа представляет сумму всех его источников затрат по соответствующим разделам.

Новая бюджетная классификация Российской Федерации построена таким образом, что обеспечивает возможность составления консолидированного бюджета, т.е. совокупности бюджетов федерального, субъектов Федерации, местных администраций и государственных внебюджетных фондов.

2.5. Доходы бюджетной системы

Система поступлений бюджета государства определяется содержанием социально-экономического устройства и уровнем экономического развития общества. Если экономическая база общества построена на частной собственности, то доходы представляют собой изъятие государством средств у других экономических субъектов. Напротив, когда экономика строится на так называемой общественной собственности, то поступления бюджета являются результатом планово-административного перераспределения стоимости единого государственного субъекта. Незначительное исключение составляют платежи из личного достояния физических лиц.

В зависимости от характера политической и социально-экономической деятельности государства *источники доходов* подразделяются на внутренние и внешние. *Внутренние* образуют ресурсы своей страны. Это основной источник. К *внешним* относятся национальный доход и национальное богатство зарубежных государств. Они возникают в результате осуществления специальных финансовых и нефинансовых методов международного перераспределения (изъятия) стоимости. В историческом плане наблюдались различные формы пополнения государственной казны за счет успешно проводимых войн, захватов и тому подобных способов агрессии (дань, контрибуция и т.д.). С другой стороны, длительное время существовали финансово-экономические методы аннексии (например, эмиссия зарубежных денежных знаков, демпинговая политика, принудительно-валютные клиринги). В настоящее время широкое распространение получили различные международные займы.

Многовековой практике и экономической науке известны пять основных видов поступлений государственного бюджета: налоговые доходы, займы, неналоговые доходы, эмиссия денег, безвозмездные

поступления (трансферты). В реальной действительности их соотношение неодинаково и определяется различными факторами, в том числе:

- характером кредитно-денежной и финансовой политики;
- экономическим состоянием страны;
- политико-экономической конъюнктурой;
- конкретными особенностями исторического периода.

Налоговые поступления присущи мирному политически стабильному периоду развития государств. Они служат основой для всех звеньев бюджетной системы современных стран. Принципы и механизм налогообложения формируются государством и находят выражение в фискальной политике и налоговом менеджменте. В Российской Федерации к налоговым доходам относятся федеральные, региональные и местные налоги и сборы. С 2008 г. в Российской Федерации, согласно Налоговому кодексу РФ, действуют следующие налоги:

1) *федеральные налоги и сборы* — 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;

2) *региональные налоги* — налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог;

3) *местные налоги* — земельный налог; налог на имущество физических лиц.

Государственные займы являются по своему значению вторым видом поступлений. Этот вид имеет тысячелетнюю историю, но получил широкое распространение лишь в XX в., особенно в послевоенное время. Раньше он носил периодический характер, обусловленный чрезвычайными обстоятельствами (война, стихийные бедствия и т.п.).

Займы как таковые не являются доходами в истинном смысле. Это денежные поступления, которые через некоторое время необходимо вернуть, да еще с определенной платой в виде процентов. В действительности займы представляют собой лишь видимость доходов, которые оборачиваются чистыми расходами. Их положительная сторона заключается в возможности удовлетворения временных неотложных нужд при чрезвычайных обстоятельствах или в создании условий для резкого ускорения развития какого-либо процесса, интенсификации очень выгодной сферы жизнедеятельности (разработки богатого месторождения, подготовки кадров и т.д.).

Различаются *внутренние займы*, которые ведут к образованию внутреннего государственного долга, и *внешние займы*, следствием

которых является внешний государственный долг. Если выплата внутреннего долга поступает физическим и юридическим лицам своего государства, то обслуживание внешнего долга представляет чистый убыток, так как проценты уходят за пределы страны. Все это требует научно продуманного подхода к использованию заимствований и обязательного прозрачного их отражения в бюджетах.

Третий источник поступлений бюджета объединяет **неналоговые доходы**: поступления от государственного имущества, его содержания, эксплуатации и реализации. Данный вид поступлений носит специфический характер, суть которого заключается в результативном функционировании государственного достояния. Размер доходов зависит от объемов и результативности функционирования имущества. Наибольшие доходы в казну, по идее, должны составлять прибыль государственных предприятий и дивиденды по акциям, находящимся у государства. Что касается поступлений от приватизации государственного имущества (земли, различных активов), то здесь доходов нет, а есть лишь смена товарной формы стоимости на денежную, осуществляемая, как правило, не в пользу государства.

К неналоговым поступлениям относятся:

- доходы от использования государственного (муниципального) имущества;
- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от внешнеэкономической деятельности государственных органов;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;
- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы .

Четвертый вид поступлений в государственный бюджет — это **эмиссия денежных знаков**. Право на эмиссию в различных странах принадлежит представительным органам государственной власти, которые используют ее в случае недостатка поступлений для покрытия бюджетного дефицита. Эмиссия кредитных денег, применяемая для покрытия дефицита бюджета, непосредственно ведет к инфляции, так как происходит переполнение каналов обращения избыточной массой денежных средств. В данном случае инфляция служит мощным инструментом скрытого рыночного перераспределения (отчуждения) стоимости денежных средств массовых потребителей. Особенно страдают физические лица как конечные потребители продовольственных и промышленных товаров, а также ус-

луг. Поэтому эмиссия служит негласным поступлением бюджетов, о применении которой становится известно широкой общественности постфактум. Особенно широко эмиссия использовалась в 1990—1996 гг. Бюджетным кодексом РФ эмиссия в качестве поступления бюджета не предусматривается.

Пятый вид бюджетных поступлений, который получил распространение в России в последнее время, — *трансферты* (финансовая помощь). Трансферты характерны исключительно для стран со сложной бюджетной системой, состоящей из нескольких бюджетных уровней. Они включают дотации, субвенции, субсидии и другие выплаты вышестоящих бюджетов нижестоящим. Для большинства региональных и особенно местных образований они играют большую роль, поскольку составляют значительную долю доходов их бюджетов, достигающую в ряде случаев 70—80%. Так, это может быть помощь для поддержания минимальной бюджетной обеспеченности или специфических функций (административных, экологических и т.д.) органов власти административно-территориальных образований.

Состав и особенно структура доходов государственного бюджета в каждом конкретном случае строго индивидуальны в зависимости от характера, типа государства, времени, периода, особенностей социально-экономического развития. За рубежом, в странах с развитой рыночной экономикой, преобладающую долю в доходах бюджета составляют налоги, меньшую — займы и почти отсутствует эмиссия. В странах третьего мира, или так называемых развивающихся государствах, часто используются займы, особенно внешние, а также эмиссия. В Российской Федерации, как и в других государствах бывшего социалистического лагеря и СССР, в 1991—1995 гг. наблюдались поступления от приватизации государственного имущества и эмиссия кредитных денег. Последняя имела место и в период социализма, но носила скрытый характер.

Специфика бюджетной системы РФ предполагает распределение поступлений между конкретными бюджетами: федеральным, региональными, местными и внебюджетными фондами. Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством. Пропорции распределения налогов и сборов между бюджетами разных уровней утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на срок не менее трех лет, а также законами субъектов РФ о бюджетах.

К собственным доходам бюджетов Бюджетный кодекс (ст. 47) относит:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъек-

тов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений за исключением субвенций.

Общая структура поступлений консолидированного бюджета России в 2007 г. представлена в табл. 2.1.

Т а б л и ц а 2. 1

Структура доходов консолидированного бюджета РФ в 2007 г., млрд руб.

<i>Наименование показателя</i>	<i>Консолидированный бюджет РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Государственные внебюджетные фонды</i>	<i>Консолидированный бюджет субъектов</i>	<i>Территориальные внебюджетные фонды</i>
Доходы бюджета (итого)	13250,7	7779,1	2272,1	4841,8	442,0
Доходы					
В том числе	13120,7	7547,5	1209,5	4085,9	281,2
Налог на прибыль организаций	2172,0	641,3	—	1530,7	—
Налог на доходы физических лиц	1266,6	—	—	1266,6	—
ЕСН	656,7	405,0	127,3	—	124,3
Страховые взносы	1191,7	—	1052,9	—	142,2
НДС	2261,7	2261,7	—	0,2	—
Акцизы	314,4	135,0	—	179,4	—
Налоги на совокупный доход	141,8	—	11,3	123,7	6,9
Налоги на имущество	411,2	—	—	411,2	—
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1235,1	1157,4	—	77,8	—
Таможенные пошлины	2322,9	2322,9	—	—	—
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	137,6	117,7	0,3	19,5	—
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	109,8	8,8	—	101,0	—
Прочие неналоговые доходы	71,9	3,0	5,2	56,6	7,1
Безвозмездные поступления	17,7	231,1	1062,6	644,1	160,8
Доходы бюджетов без безвозмездных поступлений	13233,0	7547,5	1209,5	4194,8	281,2
То же в процентах к доходам консолидированного бюджета без безвозмездных поступлений	100,0	57,0	9,2	31,7	2,1

И с т о ч н и к: Данные Федерального казначейства РФ.

Приведенная структура консолидированного бюджета России в 2007 г. ярко иллюстрирует распределение бюджетных ресурсов страны между разными бюджетами. Более 66% всех доходов бюджетной системы поступает в федеральный бюджет и государственные социальные внебюджетные фонды.

Общее положение еще более усугубляется, если в состав консолидированного бюджета включить доходы Стабилизационного фонда РФ. Тогда соотношение структуры существенно изменится в сторону роста централизованных ресурсов и снижения доли территориальных бюджетов. Это означает реальное усиление экономической мощи центральной власти и соответствующее ослабление территорий, падение финансовой самостоятельности региональных бюджетов.

Доходы бюджетов формируются согласно бюджетному законодательству РФ, законодательству о налогах и сборах и законодательству об иных обязательных платежах. Доходы бюджетов включают налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К *налоговым доходам* бюджетов относятся доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов.

К *неналоговым доходам* бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества;
- доходы от продажи имущества;
- доходы от платных услуг;
- штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

К *безвозмездным поступлениям* относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ;
- иные 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.

С 2000 г. займы, поступления от приватизации государственного имущества выведены из федерального бюджета. Данное правило нарушает принцип полноты бюджета, но значительно расширяет оперативные возможности исполнительных органов власти в финансовой деятельности.

Бюджетным кодексом РФ детально регламентируются нормы и порядок формирования всех бюджетов бюджетной системы: федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

В ст. 50 Бюджетного кодекса дается перечень налоговых доходов федерального бюджета, а в ст. 51 — перечень неналоговых доходов, формирующих доходную часть федерального бюджета.

В доходах федерального бюджета также учитываются прибыль Центрального банка РФ и доходы от внешнеэкономической деятельности.

Особенностью формирования доходов федерального бюджета начиная с 2008 года и на плановый период 2009 и 2010 гг. явилась новая структура доходов, включающая нефтегазовые и ненефтегазовые доходы.

Структура доходов федерального бюджета на 2008—2010 гг. представлена в табл. 2.2.

Т а б л и ц а 2.2

Структура доходов федерального бюджета РФ на 2008—2010 гг.

Наименование налогов и платежей	2008		2009		2010	
	Сумма, млрд руб.	%	Сумма, млрд руб.	%	Сумма, млрд руб.	%
ВВП	35 000	—	39 690	—	44 800	—
Всего доходов	6644,4	100,0	7 465,4	100,0	8 090,0	100,0
В % к ВВП	18,98	—	18,81	—	18,06	—
Нефтегазовые доходы	2383,1	35,9	2 351,9	31,5	2 348,3	29,0
Доходы без учета нефтегазовых доходов	4261,3	64,1	5 113,5	68,5	5 741,7	71,0
В том числе						
Налог на прибыль организаций	534,5	8,0	587,6	7,9	645,1	8,0
ЕСН	442,8	6,8	506,0	6,8	573,7	7,1
Налог на добавленную стоимость	2168,5	32,6	2797,6	37,5	3221,7	39,8
Акцизы	149,5	2,3	170,7	2,3	195,3	2,4
Ввозные таможенные пошлины	493,6	7,4	544,6	7,3	588,1	7,3
Вывозные таможенные пошлины	34,6	0,5	33,9	0,4	34,8	0,4
Таможенные сборы	20,9	0,3	22,4	0,3	24,0	0,3
Прочие неналоговые доходы	311,4	4,7	337,7	4,5	344,7	4,3

И с т о ч н и к: *Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.*

Доходы федерального бюджета были запланированы в 2008 г. в меньшем объеме по сравнению с утвержденной на 2007 г. суммой на 320,0 млрд руб., или на 4,6%. Уменьшение в основном связано с изменением налогового законодательства. В проекте федерального бюджета на 2008—2010 гг. учтены следующие изменения налогового законодательства:

- установление налогового периода по налогу на добавленную стоимость для всех налогоплательщиков как квартал (независимо от размера выручки от реализации товаров, работ, услуг);
- освобождение от налогообложения налогом на прибыль организаций дивидендов, получаемых при стратегическом участии российской организации в российской или иностранной организации, выплачивающей дивиденды;
- изменение ставок акцизов по подакцизным товарам.

В 2008 г. нефтегазовые доходы планировались в сумме 2383,1 млрд руб. и незначительно сокращаются в 2009 и 2010 гг. — до 2351,9 млрд и 2348,3 млрд руб. соответственно. К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся: налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат); вывозные таможенные пошлины на нефть сырую; вывозные таможенные пошлины на газ природный; вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти. Основным источником нефтегазовых доходов бюджета являются доходы от добычи и экспорта нефти, доля которых в 2008 г. планировалась в размере 71,8%, в 2010 г. — 71,1%.

Ненефтегазовые доходы в 2008 г. предусматривались в сумме 4261,3 млрд руб., в 2009 г. — 5113,5 млрд руб., в 2010 г. — 5741,6 млрд руб. Их доля в объеме ВВП возрастает с 12,2% в 2008 г. до 12,8% в 2010 г. В налоговых доходах федерального бюджета наибольший удельный вес занимают налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций единый социальный налог, ввозные таможенные пошлины, акцизы. Доля доходов от уплаты налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ и ввозимые на территорию РФ, увеличивается с 50,9% в 2008 г. до 56,1 % в 2010 г.

В этом заключается специфическая особенность федерального бюджета России, отличающая его от зарубежных центральных бюджетов. С одной стороны, она гарантирует стабильность федеральной финансовой базы, но с другой — искажает реальное положение в экономике страны.

Несколько по-другому строится структура поступлений *бюджетов субъектов РФ*. Доходы региональных бюджетов формиру-

ются в первую очередь за счет собственных налоговых и неналоговых доходов.

Статья 56 Бюджетного кодекса определяет перечень налоговых поступлений, а статья 57 перечень неналоговых доходов, формирующих доходную часть бюджетов субъектов РФ.

Большая часть территориальных бюджетов формируется за счет собственных доходов, и, прежде всего налоговых доходов (см. табл. 2.2). Их доля в консолидированном бюджете субъектов РФ 2007 г. составила 85%. Основной вклад вносят федеральные налоги: налог на прибыль организаций — 31,6% и налог на доходы физических лиц — 26,2%. Существенная доля поступлений территориальных консолидированных бюджетов представлена безвозмездными перечислениями — 15%.

В то же время структуре доходов каждой территории страны присуща своя специфика, обусловленная особенностями социально-экономического развития.

По Бюджетному кодексу законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые нормативы отчислений:

- в бюджеты поселений — от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- в бюджеты муниципальных районов — от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

При этом нормативы определяются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта РФ.

Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от данного налога.

Бюджетным кодексом детально регламентированы основные нормативы доходов местных бюджетов, в том числе поселений, муниципальных районов, городских округов,

В бюджеты поселений зачисляются:

- земельный налог, налог на имущество физических лиц — по нормативу 100%;
- налог на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единый сельскохозяйственный налог — по нормативу 30%;

государственная пошлина — в соответствии с действующим законодательством (ст. 61 БК РФ).

В бюджеты поселений также 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 РФ;
- налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов (ст. 61 БК РФ).

Бюджеты **муниципальных районов** формируются за счет следующих налоговых доходов:

- земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц, — по нормативу 100%.
- налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
- налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 30%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 60%;
- государственной пошлины в соответствии с действующим законодательством;
- по делам, рассматриваемым судьями общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда РФ).

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению доходы от федеральных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ (ст. 61.1 БК РФ).

В **бюджеты городских округов** зачисляются доходы от местных налогов:

- земельный налог — по нормативу 100%;
- налог на имущество физических лиц — по нормативу 100%.

В бюджеты городских округов зачисляются доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами

- налог на доходы физических лиц — по нормативу 30%;

- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
- единый сельскохозяйственный налог — по нормативу 60%;
- государственная пошлина — в соответствии с действующим законодательством.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с действующим законодательством. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налогов на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством (ст. 61.2 БК РФ).

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии с Бюджетным кодексом, в том числе за счет:

- доходов от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности — по нормативу 100%;
- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, в размерах, определяемых правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%.

В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды этих земельных участков (по нормативу 80%).

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

- доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков — по нормативу 50%;
- доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков в границах межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков, средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 50%.

В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100%.

Муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования вводятся местные налоги, устанавливаются налоговые ставки по ним и предоставляются налоговые льготы по местным налогам в пределах прав.

Фактическая динамика структуры поступлений местных бюджетов строится по типу региональных бюджетов. Однако имеются определенные отклонения, обусловленные специфическими особенностями финансовой политики территориальных органов власти.

2.6. Расходы бюджетной системы

Вторую функциональную половину бюджетов государства составляют *расходы*, содержание и характер которых всецело определяются особенностями социально-экономического и государственного устройства, а также спецификой конкретно-исторического этапа развития данного государства. В то же время любое государство независимо от каких-либо факторов объективно осуществляет расходы на финансирование традиционных (обязательных) функций, а именно:

- 1) государственное управление;
- 2) обеспечение правопорядка и государственной безопасности;
- 3) содержание вооруженных сил (национальная оборона).

В настоящее время размеры и структура обязательных расходов зависят от множества факторов, в том числе:

- характера внутреннего государственно-экономического устройства, его прочности;
- действующего правопорядка, способов его поддержки (силового или демократического);
- стабильности международного государственного устройства, постоянства и характера обеспечения неприкосновенности границ.

С момента формирования буржуазных или демократических государственных структур у населения появились новые, так называемые социальные запросы коллективного удовлетворения. Это финансовая поддержка нетрудоспособных, малоимущих; финансирование образования, науки, культуры, здравоохранения, спорта и т.д. Важно отметить, что создание и реализация государственного механизма предоставления данных услуг населению, во-первых, невозможны без дополнительных финансовых ресурсов, что связано с усилением

налогового бремени, а следовательно, с увеличением государственных хлопот, а во-вторых, непосредственно ведут к разрастанию государственного аппарата, усилению его значимости и роли в развитии общества, а в конечном счете — к сохранению и упрочению государственной системы за счет граждан и в их интересах. Такая двойственность характера государственных услуг в сфере социального обслуживания общества обусловила принцип их остаточного финансирования, суть которого заключается в финансировании социальной сферы в зависимости от наличия денежных ресурсов, оставшихся после ассигнований в традиционные бюджетные назначения. Тем не менее закономерность общественного развития такова, что чем цивилизованнее государство, чем на большие массы граждан оно опирается, чем в большей степени служит выразителем демократии, тем больше средств оно выделяет на необязательные государственные функции, т.е. социальную и экономическую деятельность.

Размер ассигнований на социальные услуги зависит от уровня развития государства, объема богатства страны, а также характера конкретной исторической ситуации, соотношения сил государственного аппарата и населения. Общеизвестен всплеск финансовых расходов в периоды предвыборных кампаний представительных органов власти, первых должностных лиц государств, а также успешного выступления народных масс за социальные и материальные права и, наоборот, снижение социальных расходов после выборов во время усиления престижа и силы органов власти.

На рубеже XIX—XX вв., особенно в первой половине XX в., в условиях обострения противоречия между народными массами, собственниками капиталов и госаппаратом, обнаружились относительная слабость, нестабильность существующих устоев государства, основными факторами которых явились экономическая слабость государства, незначительная его роль в развитии экономики. Поэтому с целью обеспечения собственной незыблемости, постоянства, стабильности, создания условий для эффективного решения серьезных внутренних и международных социально-политических и экономических задач государство из сугубо надстроечного органа стремится стать и базовым экономическим органом. Этому призвана служить экономическая функция. Через нее государство становится крупнейшим собственником национального богатства, инвестором, непосредственным участником производства жизненных ценностей, распределения и потребления, что, в свою очередь, позволяет ему осуществлять роль организатора, регулятора и всеобщего контролера жизнедеятельности страны.

Расходы современного государственного бюджета представлены на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Расходы государственного бюджета

Выделенные три основных направления расходов государственного бюджета в реальной действительности складываются из многочисленных статей затрат на различные государственные мероприятия.

В группу *обязательных* входят расходы:

- на содержание законодательных органов государственной власти;
- содержание исполнительных органов государственной власти;
- деятельность финансовых и налоговых органов;
- функционирование органов местного управления;
- содержание судебной власти, правоохранительных органов и прокуратуры;
- национальную оборону;
- проведение выборов, референдумов, средства массовой информации;
- социальную защиту работников госаппарата и специальных подразделений (пенсии, пособия и т.д.);
- политическую деятельность.

Это наиболее стабильная группа расходов, имеющая тенденцию к росту. Из отдельных элементов увеличиваются расходы на обеспечение правопорядка, судебную систему и др. Лишь затраты на оборону имели относительное уменьшение вследствие резкого сокращения вооруженных сил.

Группу *социальных* расходов составляют расходы на образование, подготовку профессиональных кадров, культуру и искусство, науку, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальные программы.

В группу *экономических* включаются расходы:

- на содержание, поддержку и расширение государственного сектора экономики (субсидии, дотации убыточным предприятиям, государственные коммуникации и т.д.);

- государственные инвестиции на безвозмездной основе в систему государственной инфраструктуры (жилье, социальная сфера);
- внешнеэкономическую деятельность;
- обслуживание государственного долга;
- прочие расходы экономического характера.

В целом они имеют тенденцию к росту, однако особое внимание должно быть обращено на контроль за результативностью данных расходов и состояние статьи по обслуживанию долга. Снижение отдачи, как и рост выплат по займам, представляются нежелательными тенденциями, способными в перспективе привести к серьезным социально-экономическим проблемам и негативным последствиям.

Кроме трех основных групп существуют еще две группы расходов: одну из них составляют резервы и прочие расходы, а другая обусловлена специфическим устройством бюджетной системы РФ и ее составляют средства, передаваемые нижестоящим бюджетам. Они объединяют различные дотации, субвенции дотационным регионам для финансирования функций региональных и местных органов власти.

В Бюджетном кодексе РФ (ст. 6 БК РФ) под расходами бюджета понимаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, исполнение которых должно происходить за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходные бюджетные обязательства — это обусловленные нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Существуют также понятия, как денежные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства.

Бюджетные обязательства осуществляются посредством бюджетных ассигнований — предельных объемов денежных средств конкретного целевого назначения, предусмотренных в бюджетах на соответствующих год. К бюджетным ассигнованиям относятся расходы на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных)

контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;
- выдачу субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам.

К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся расходы на:

- выполнение функций бюджетных учреждений;
- выдачу субсидий автономным учреждениям;
- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями;
- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, в том числе в целях:
- оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
- осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;
- 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.

В основе бюджетных обязательств лежит *государственное (муниципальное) задание*, которое должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам;
- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и объем (состав) оказываемых государственных (муниципальных) услуг;
- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг в случаях, при оказании услуг на платной основе, либо порядок их установления;

- порядок контроля за исполнением задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении задания.

В расходной части бюджетов предусматриваются резервные фонды органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. Средства резервных фондов используются на непредвиденные расходы, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Состав и структура расходов консолидированного бюджета бюджетной системы РФ за 2007 г. представлены в табл. 2.3.

Т а б л и ц а 2. 3

Структура расходов консолидированного бюджета бюджетной системы РФ за 2007 г., млрд руб.

<i>Показатель</i>	<i>Консоли- дирован- ный бюджет РФ и бюдже- ты ГВБФ</i>	<i>Феде- раль- ный бюджет</i>	<i>Государ- ственные внебюд- жетные фонды</i>	<i>Консоли- дирован- ный бюджет субъек- тов</i>	<i>Терри- тори- альные внебюд- жетные фонды</i>
Расходы бюджета (итого)	11245,8	5983,0	2106,6	4803,3	437,2
Общегосударственные вопросы	1166,7	812,1	0,2	348,7	5,7
Национальная оборона	834,0	831,9	—	2,1	—
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	864,4	667,0	—	197,5	—
Национальная экономика	1560,4	692,6	—	867,8	—
Жилищно-коммунальное хозяйство	1101,4	294,9	—	806,5	—
Охрана окружающей среды	26,4	8,2	—	18,2	—
Образование	1342,3	294,6	10,3	1037,4	—
Культура, кинематография, средства массовой информации	247,2	71,9	—	176,2	—
Здравоохранение и спорт	1385,7	196,5	158,0	760,7	430,8
Социальная политика	2717,2	214,0	1938,1	568,1	0,7
Межбюджетные трансферты		1900,1	—	20,2	—
Справочно (дефицит/ профицит)	2004,9	1796,1	165,5	38478	4,8

И с т о ч н и к: Данные Федерального казначейства РФ.

В 2009—2011 гг. из *федерального бюджета* финансируются следующие мероприятия:

- 1) общегосударственные вопросы — общегосударственное управление; федеральная судебная система; международная деятельность; обслуживание и погашение государственного долга РФ; фундаментальные исследования;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика — общеэкономические вопросы; топливо и энергетика; сельское хозяйство и рыболовство; транспорт;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография и средства массовой информации;
- 9) здравоохранение и спорт;
- 10) социальная политика;
- 11) межбюджетные трансферты.

Аналогичные мероприятия финансируются совместно федеральным и региональными бюджетами. Распределение совместных расходов Российской Федерации и субъектов РФ определяется Правительством РФ.

Расходы федерального бюджета на 2009—2011 гг. в целом направлены на реализацию стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития России, определенных Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ и Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике РФ в 2009—2011 гг. Согласно им бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на следующее:

- содействие социальному и экономическому развитию РФ;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности федерального бюджета;
- обеспечение устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен.

Утверждение трехлетнего бюджета создает дополнительные факторы устойчивости экономики.

Структура расходов федерального бюджета на 2009—2011 гг. сформирована исходя из необходимости финансового обеспечения принятых решений по реализации крупных программ и проектов, имеющих общенациональное значение. При исполнении федерального бюджета ассигнования, предусмотренные на финансирование указанных объектов, передаются региональным и местным бюджетам в порядке межбюджетного регулирования.

При реализации федеральных целевых программ допускается финансирование из федерального бюджета закупок товаров для учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований.

Прогноз динамики расходов федерального бюджета РФ на 2008—2010 гг. представлен в табл. 2.4.

Т а б л и ц а 2.4

**Структура расходов федерального бюджета РФ
на 2008—2010 гг., млрд руб.**

<i>Наименование</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Расходы (всего)	5 781, 0	6 549,3	7 069,0
В том числе			
Общегосударственные вопросы	828,8	899,8	963,1
Национальная оборона	509,1	566,7	596,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	521,8	642,6	693,5
Национальная экономика	702,3	789,6	528,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	54,6	56,3	51,9
Охрана окружающей среды	9,3	10,2	11,0
Образование	307,2	313,6	339,9
Культура, кинематография, средства массовой информации	83,8	73,0	67,6
Здравоохранение, физическая культура и спорт	211,7	245,2	295,4
Социальная политика	270,9	342,7	396,5
Межбюджетные трансферты	2 281,6	2 423,1	2 721,0
Условно утвержденные расходы	—	186,3	404,5

И с т о ч н и к: *Приложения 10, 12, 28, 31 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.*

К основным приоритетам бюджетной политики на 2009—2011 гг. относятся:

- повышение заработной платы в бюджетной сфере, увеличение денежного довольствия военнослужащих и повышение уровня пенсионного обеспечения;
- продолжение реализации приоритетных национальных проектов и демографической программы;
- развитие научно-технического потенциала, прежде всего в сфере нанотехнологий;
- значительное увеличение объемов финансирования национальной экономики и существенный рост расходов на создание и функционирование институтов развития.

В 2008 г. расходы федерального бюджета запланированы в сумме 6570,3 млрд руб., что на 20,3%, больше 2007 г., или на уровне 18,8% ВВП. В 2009 г. объем расходов установлен в сумме 7451,2 млрд руб., или 18,8% к ВВП, и в 2010 г. — 8089,9 млрд руб., или 18,0% к ВВП.

Характерной особенностью расходов федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. является утверждение объема бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств. На 2008 г. эти ассигнования прогнозируются в сумме 1135,4 млрд руб., на 2009 и 2010 г. — 1347,9 млрд руб. и 1537,2 млрд руб. соответственно.

Более половины всех расходов раздела будет осуществляться в рамках федеральных целевых программ.

В трехлетнем бюджетном периоде планируется переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений и новые процедуры закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд, что будет способствовать усилению ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг и в конечном итоге должно обеспечить повышение эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств.

Свыше трети средств федерального бюджета направляется на межбюджетные трансферты, что ставит подавляющее большинство субъектов страны в зависимое положение от центра.

На протяжении последних лет прослеживается относительная стабильность тенденции темпов роста средств, направляемых на финансирование сугубо государственных функций (управление, международная деятельность, судебная власть), и снижения темпов расходов на производственный сектор государственной экономики (промышленность, сельское хозяйство). При этом резко выделяется повышение расходов на финансовую помощь бюджетам других уровней и снижение затрат средств на обслуживание госдолга, национальной обороны.

Вместе с тем следует отметить, что в федеральном бюджете на 2009—2011 г. не получил воплощение переход на метод «от управления бюджетными средствами к управлению результатами», основой которого является Концепция реформирования бюджетного процесса, принятая в 2004 г. Формирование проекта осуществлено в условиях отсутствия методик бюджетирования, ориентированного на результат, что не позволяет произвести точную оценку обоснованности объемов ассигнований по отдельным направлениям использования бюджетных средств. Кроме этого, отсутствуют критерии оценки эффективности использования бюджетных средств.

Особенностью структуры расходов федерального бюджета на 2009—2011 гг. является использование новой классификации, что не позволяет провести сопоставление объемов расходов по целевым статьям и видам расходов, а также затрудняет анализ изменения финансирования по отдельным направлениям.

Общегосударственная бюджетная ситуация года оказывает непосредственное влияние на состояние бюджетов субъектов РФ.

Из *бюджетов субъектов Российской Федерации* финансируются общегосударственные расходы, в том числе:

- содержание органов власти субъектов РФ;
- обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
- выборы и референдумы субъектов РФ;
- реализация региональных целевых программ;
- международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ;
- содержание и развитие региональных организаций;
- деятельность средств массовой информации субъектов РФ;
- помощь местным бюджетам;
- обеспечение отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень, а также компенсация расходов, возникших в результате решений органов государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению расходов или уменьшению доходов местных бюджетов;
- другие расходы.

Основное место в расходах консолидированного бюджета субъектов в 2007 г. занимали (в %): образование — 21,6, национальная экономика — 18,1, жилищно-коммунальное хозяйство — 16,8, здравоохранение и физическая культура — 15,8, социальная политика — 11,8 и общегосударственные вопросы — 7,2.

Приблизительно аналогичную структуру расходов имеют региональные бюджеты. Их главные отличительные особенности — финансовая помощь бюджетам других уровней, составляющая свыше четверти расходов и целевые бюджетные фонды.

Специфика местных бюджетов заключается в высокой доле расходов на образование и незначительной доле финансовой помощи первичным бюджетам.

Из *местных бюджетов* финансируются:

- органы местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;
- местные организации социальной сферы;
- муниципальные органы охраны общественного порядка;
- муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- муниципальные места захоронения;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений местного самоуправления;
- противопожарная безопасность;
- охрана окружающей природной среды;
- реализация целевых программ местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- муниципальные архивы;
- муниципальные выборы и местные референдумы;
- прочие расходы.

2.7. Сбалансированность бюджета

Обязательным условием финансово-бюджетной деятельности служит *сбалансированность бюджетов*, означающая равенство или баланс поступлений и расходов. Различают три вида сбалансированности бюджета:

- *плановую*, которая происходит в ходе его составления, обсуждения и утверждения;
- *оперативную* сбалансированность, характерную для исполнения бюджета;
- *фактическую*, которая отражает итог исполнения бюджета.

Необходимость сбалансирования бюджета возникает в случае образования профицита¹ или дефицита.

Наиболее сложную проблему для государственных органов составляет *сбалансирование при дефиците* — превышении расходов бюджета над доходами (ст. 6 БК РФ). Ее решают посредством антидефицитного механизма, представляющего комплекс различных инструментов, важнейшими среди которых являются:

- 1) установление предельных размеров дефицита;
- 2) порядок покрытия дефицита;
- 3) определение защищенных статей;
- 4) использование специального дополнительного защитного механизма;
- 5) введение механизма секвестра (режим сокращения расходов).

¹ К сожалению, в 2000 г. глава 12 «Профицит бюджета и порядок его использования» из Бюджетного кодекса РФ исключена, хотя с 2003 г. профицит занял прочное положение в ст. 1 федеральных законов о федеральном бюджете.

Первые четыре инструмента используются при плановом сбалансировании. Особая роль в Бюджетном кодексе РФ отведена новому дополнительному защитному механизму на основе нефтегазового трансферта федерального бюджета.

Законодательные органы в установленном порядке утверждают *пределы дефицита бюджета* в абсолютных цифрах и в процентах к расходам.

Дефицит федерального бюджета не должен превышать размер нефтегазового дефицита федерального бюджета. Дефицит бюджета субъекта РФ не может превышать 15% доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений. В субъектах, в которых доля трансфертов (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета, дефицит бюджета не должен превышать 10% годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета объема безвозмездных поступлений. Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% годового объема доходов без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Для муниципального образования, в котором доля трансфертов и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних лет превышала 70% объема собственных доходов консолидированного бюджета, дефицит бюджета не может превышать 5% общего годового объема доходов без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Затем определяются источники и способы покрытия утвержденного дефицита в абсолютных цифрах (выискиваются и утверждаются размеры тех или иных заимствующих поступлений: займы, эмиссии). Кредиты Банка России, а также приобретение Банком России долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета бывают внутренние и внешние.

К *внутренним источникам финансирования дефицита федерального бюджета* относятся:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг РФ в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между средствами, полученными от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов, предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов;

- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных ссуд, и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы РФ;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

Есть и *иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета*, которые включают:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ;
- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение;
- курсовая разница по средствам федерального бюджета;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий РФ в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных другим бюджетам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ бюджетных кредитов в валюте РФ;
- прочие источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

Источниками *внешнего финансирования дефицита федерального бюджета* служат:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;

- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций;
- иные источники.

Утвержденный общий объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда, не может превышать 1% прогнозируемого валового внутреннего продукта. Это ограничение может быть увеличено на сумму не использованных ассигнований Инвестиционного фонда РФ в отчетном финансовом году.

На покрытие дефицита могут быть направлены также остатки средств федерального бюджета на начало текущего финансового года в объеме:

- поступлений нефтегазовых доходов федерального бюджета в декабре отчетного года;
- неполного использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ отчетного финансового года;
- не более одной двенадцатой общего объема расходов федерального бюджета текущего финансового года.
- В состав *источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ* включаются:
- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ бюджетными кредитами;
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в иностранной валюте бюджетными кредитами (в рамках использования целевых иностранных заимствований);
- разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ в течение соответствующего финансового года;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Источниками внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ являются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными субъектом РФ кредитами иностранных банков в иностранной валюте;
- иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета служат:

- разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте РФ;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте РФ бюджетными кредитами;
- разница между полученными в иностранной валюте от РФ и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных заимствований;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;
- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;
- курсовая разница по средствам местного бюджета;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных бюджетных кредитов в валюте РФ;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов в валюте РФ;
- иные источники внутреннего и внешнего финансирования дефицита местного бюджета.

Остатки средств местного бюджета на начало текущего финансового года могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов

На случай отклонения исполнения бюджета от планового при превышении размеров дефицита или значительного снижения поступлений законодательными органами утверждается перечень (состав) защищенных статей, не подлежащих изменению в любых условиях, и применяется *секвестр расходов*, т.е. особый режим сокращения расходов в виде пропорционального снижения расходов (на 5, 10% и т.д.) ежемесячно по всем, кроме защищенных, статьям бюджета до конца текущего финансового года.

Любое изменение основных характеристик бюджета подлежит утверждению законодательными органами. До 1989 г. бюджеты СССР имели официальное положительное сальдо. В 1992—1999 гг. практиковался плановый дефицит. Дефицит был и раньше, но носил скрытый характер и погашался средствами «черного» бюджета, займами, эмиссией. В переходном этапе он достигал весьма значительных размеров и составлял, несмотря на официальное «научное обоснование», одну из основных «головных болезней» правительства первой половины 1990-х гг.

В последнее десятилетие определенным «лекарством» дефицитной «болезни» явились новые «правила игры», по которым органам исполнительной власти предоставлено право при невыполнении (5 и 10%) доходной части бюджета самостоятельно уменьшать бюджетные назначения. Однако наиболее действенный прием борьбы с дефицитом — это одновременное специальное занижение расходной и доходной частей бюджета при установлении формального профицита. При этом сверхплановые поступления, образующие специфический внебюджетный фонд или «финансовый резерв», направляются на финансирование внеплановых расходов. Данная схема впервые де-факто была использована в Федеральном бюджете 2000 г., завершенного вместо планового дефицита профицитом в 1,5% ВВП. Соответственно Федеральный бюджет 2001 г. вместо планового баланса исполнен с профицитом в 265 млрд руб. (22% к расходам бюджета, или 2,9% ВВП) с образованием финансового резерва в 81 млрд руб.¹ Система применена в законах о федеральном бюджете на все последующие годы, принятых соответственно с профицитом. Так, на 2008 г. планировался профицит федерального бюджета в размере 74,1 млрд руб., на 2009 г. — 14,3 млрд руб.

При *выявлении профицита* до утверждения бюджета производится его сокращение путем дополнительного погашения долговых обязательств или увеличения ассигнований по наиболее важным направлениям бюджета. В качестве альтернативного варианта сбалансирования возможно уменьшение налоговых платежей. Таким образом, к исполнению должен приниматься сбалансированный бюджет.

Данная схема носит преимущественно теоретический характер. В реальной действительности расходы, как правило, больше доходов. Фактически реализуется негласный принцип, что государство является должником в конечной инстанции. На практике, особенно в условиях неопределенности рыночной конъюнктуры и стихийного

¹ См.: *Бюджетно-финансовая политика: итоги и задачи* // Финансы. 2002. № 3. С. 3—13.

движения отечественных и мировых цен на важнейшие экспортные и импортные товары, трудно запланировать точные параметры основных налоговых поступлений. Поэтому органы государственной власти страхуются от недоборов отдельных налогов, направляя возможную их часть в специальный финансовый фонд или занижая общий уровень доходной части бюджетов. Впервые официально данный механизм апробирован в Федеральном Законе РФ «О федеральном бюджете на 2002 год», а затем использован повсеместно в большинстве бюджетах.

Положение значительно усложняется при неплановом профиците, когда возникает проблема официального оформления дополнительных доходов и расходов.

С 2003 г. проблема профицита в Российской Федерации решалась через механизм специального финансового резерва или Стабилизационного фонда.

В *Стабилизационный фонд* зачислялись:

- дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые за счет превышения фактической цены на нефть над базовой ценой;
- остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года.

На протяжении всего времени существования объем Стабилизационного фонда неуклонно увеличивается и составляет на 1 августа 2008 г. около 4 трлн руб., или более 50% федерального бюджета. Наличие столь огромной массы денег породило злободневную проблему использования Стабилизационного фонда, актуальность которой постоянно повышается вследствие инфляции как отечественной так и иностранной валюты.

Средства *финансового резерва* использовались для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены нефти ниже базовой, а также на иные цели в случае, если объем фонда превышает 500 млрд руб. В отношении определения иных целей расходования Стабилизационного фонда в последнее время идут дискуссии. В федеральном бюджете на 2005 г. избыток фонда сверх суммы 500 млрд руб. предусматривалось использовать на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ и погашение государственного внешнего долга.

Описанный механизм решения дефицитно-профицитной проблемы федерального бюджета широко использовался и при сбалансировании бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В Бюджетном кодексе теперь введено понятие «ненефтегазовый дефицит федерального бюджета», а Стабилизационный фонд заменен на два специфических обособленных (внебюджетных) фонда: Резервный фонд и Фонд будущих поколений.

Нефтегазовый дефицит федерального бюджета представляет собой разницу между объемом нефтегазовых доходов федерального бюджета и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году. Он финансируется за счет нефтегазового трансферта и источников финансирования дефицита федерального бюджета и не может превышать 4,7% прогнозируемого валового внутреннего продукта.

Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

До 1 января 2011 г. его объем утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в размере, не превышающем:

- в 2008 г. — 6,1% прогнозируемого на 2008 г. объема валового внутреннего продукта;
- в 2009 г. — 5,5% прогнозируемого на 2009 г. объема валового внутреннего продукта;
- в 2010 г. — 4,5% прогнозируемого на 2010 г. объема валового внутреннего продукта.

С 2011 г. величина нефтегазового трансферта будет утверждаться законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, исходя из 3,7% прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта.

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения этого трансферта. В законе о федеральном бюджете устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, исходя из 10% прогнозируемого объема валового внутреннего продукта. Резервный фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

Запланированный объем Резервного фонда в 2008 г. составил 3500 млрд руб., в 2009 г. — 3969 млрд руб. и в 2010 г. — 4480 млрд руб. Средства Резервного фонда могут быть использованы на досрочное погашение государственного внешнего долга РФ. Министерство финансов РФ в ходе исполнения федерального бюджета вправе использовать средства Резервного фонда на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта в случае недостаточности для его осуществления фактически

поступивших в отчетном периоде текущего финансового года нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Фонд будущих поколений (Фонд национального благосостояния) представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению. Он формируется за счет: нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем объем нефтегазового трансферта, в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину, а также доходов от управления средствами Фонда будущих поколений. На 1 февраля 2007 г. фонд был создан в объеме 470,7 млрд руб., на 2008 г. запланирован в сумме 481,5 млрд руб., на 2009 г. — 492,7 млрд руб., на 2010 г. — 504,4 млрд руб.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда будущих поколений осуществляется Министерством финансов РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут передаваться Центральному банку РФ и специализированным финансовым организациям.

Целями управления средствами Резервного фонда являются обеспечение сохранности средств фонда и стабильного уровня доходов от его размещения в долгосрочной перспективе. Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов в иностранной валюте:

- долговые обязательства иностранных государств и иностранных государственных агентств;
- долговые обязательства международных финансовых организаций в виде ценных бумаг;
- депозиты в иностранных банках и кредитных организациях.

К сожалению, необходимо отметить недостаточное смысловое и правовое обоснование Резервного фонда и Фонда будущих поколений. Что представляют собой эти фонды: целевые бюджетные фонды, внебюджетные фонды или просто структурные элементы федерального бюджета? В Бюджетном кодексе Резервный фонд и Фонд будущих поколений трактуются как часть средств федерального бюджета, но в структуре доходов и расходов федерального бюджета они отсутствуют. Решение этого и ряда других вопросов касающихся особенно использования новых фондов имеет чрезвычайно важное значение для дальнейшего развития бюджетной системы РФ.

Глава 3

Бюджетный процесс

3.1. Бюджетный процесс и его реформирование

Бюджетный процесс выступает важнейшей составной частью бюджетного устройства. Согласно Бюджетному кодексу РФ, **бюджетный процесс** — это регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, внешней проверке.

Соответственно функциям менеджмента бюджетная деятельность складывается из организации, прогнозирования, планирования, оперативного регулирования, мотивации, разработки целевых программ, учета, отчетности и контроля. Общая система бюджетного процесса представлена на рис. 3.1.

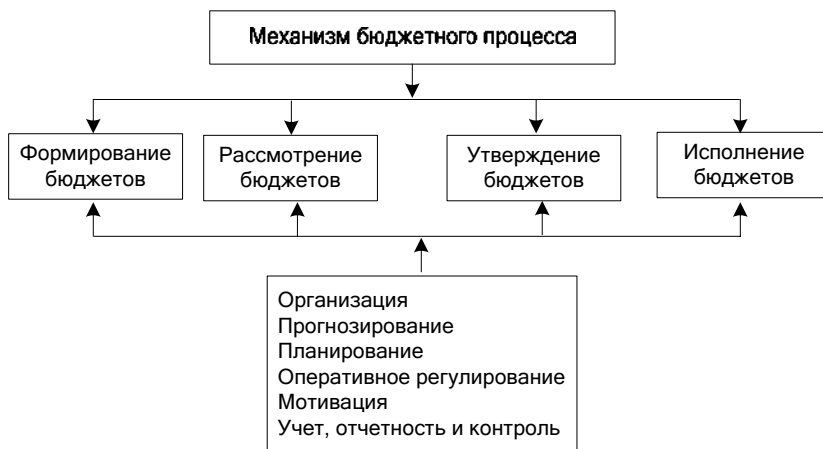


Рис. 3.1. Система бюджетного процесса

Бюджетный процесс — это сложный многоплановый механизм социально-экономической деятельности физических, юридических лиц и государства. Содержание бюджетного процесса строится на принципах бюджетного устройства и бюджетных правах различных уровней власти.

Бюджетный процесс последовательно включает следующие стадии бюджетной деятельности:

- 1) формирование проекта бюджета;
- 2) рассмотрение бюджета;
- 3) утверждение бюджета;
- 4) исполнение бюджета;
- 5) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

По действующему законодательству управление формированием и исполнением бюджетов является функцией исполнительных органов власти, а рассмотрением и утверждением — функцией представительных органов. Эти процессы осуществляются в тесном сотрудничестве обеих ветвей власти. Контроль исполнения бюджетов в большей степени ложится на исполнительные органы. Основные положения составления, рассмотрения, утверждения и исполнения федерального бюджета устанавливаются Федеральным Собранием РФ, а конкретные сроки и формы бюджетной отчетности — Министерством финансов РФ.

К *основным задачам* бюджетного процесса относятся: аккумуляция доходов государства и муниципальных образований; финансирование функций государства и муниципальных образований; выявление материальных и финансовых резервов государства; максимально приближенный к реальности расчет доходов и расходов бюджетов; обеспечение максимальной сбалансированности бюджетов; согласование бюджетов с реализуемой экономической программой, а также осуществление бюджетного регулирования в целях перераспределения источников доходов между бюджетами разного уровня, отраслями хозяйства, экономическими регионами и др.

Во времени бюджетный процесс развивается сверху вниз, от федерального бюджета к местным. Такая система обусловлена многообразием форм собственности, невозможностью планомерного развития национальной экономики, а также характером формирования закрепленных и регулирующих доходов, дотаций и субвенций.

Продолжительность бюджетного процесса применительно к федеральному бюджету РФ (от Послания Президента РФ до Федерального закона об исполнении бюджета) составляла около трех лет: формирование, рассмотрение и утверждение — 10 месяцев, исполнение — один год, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета — до одного года. Этот срок в научной литературе именует-

ся *бюджетным циклом*. В связи с переходом на трехлетнее планирование бюджета совокупная продолжительность бюджетного процесса увеличивается на два года до 4,5—5 лет. Длительность бюджетного периода территориальных бюджетов, как правило, меньше.

Бюджетный процесс протекает строго последовательно во времени. Это связано с тем, что на каждой его стадии можно решить только те вопросы, ставить которые в будущем нет необходимости, поэтому изменить указанный порядок протекания бюджетного процесса не представляется возможным.

Бюджетный процесс строится на определенных принципах, что позволяет наиболее эффективно использовать средства государства. Помимо общих принципов построения бюджетной системы Российской Федерации, можно назвать такие принципы бюджетного процесса, как периодичность бюджета, преемственность бюджета и специализация бюджетных показателей.

Периодичность бюджета означает, что бюджет должен содержать обязательную годовую часть, принимаемую сроком на один год — с 1 января по 31 декабря, и плановую — на два года.

Преемственность бюджета заключается в органической связи и зависимости бюджетных периодов, наложении одного периода на другой. Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения. С этой целью проекты федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ с 2008 г. составляются и утверждаются сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период.

Специализация бюджетных показателей означает, что бюджеты бюджетной системы Российской Федерации составляются по единой бюджетной классификации: с обязательной группировкой доходов и расходов по общим признакам, присвоением отдельным разделам бюджета точных наименований и порядковых номеров.

Несмотря на осуществленные в последние годы мероприятия по совершенствованию бюджетного процесса, в нем сохранялся главный недостаток — отсутствие механизма обеспечения результативности использования бюджетных средств, который выразился в следующем:

1) разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом периоде планирования бюджетных расходов, неопределенности объема и структуры ассигнований, выделяемых главными распорядителями распорядителям и

получателям бюджетных средств, т.е. администраторам бюджетных средств;

2) предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

3) отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;

4) ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;

5) преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;

6) отсутствию системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

7) затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета представительными органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;

8) нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между представительными и исполнительными органами власти.

Все это ограничивало возможности и стимулы повышения эффективности управления общественными финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных значимых и измеримых результатов.

Для изменения сложившейся ситуации Министерство финансов РФ подготовило, а Правительство РФ Постановлением от 22 мая 2004 г. № 249 утвердило «Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах».

1. Главная задача реформирования бюджетного процесса — создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Одна из задач этой реформы заключается в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

2. В связи с переходом к «управлению результатами» бюджет должен формироваться исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании главное внимание необходимо уделять обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. При этом устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов.

Приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

3. Основой новой организации бюджетного процесса должна стать модель «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Эта модель предполагает также создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов, переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств.

Практическая реализация новой модели и решение задач реформирования бюджетного процесса нашли свое воплощение в Фе-

деральном законе от 26 апреля 2007 г. № 63 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ».

Реформирование бюджетного процесса осуществлено по следующим направлениям:

- 1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;
- 2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;
- 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- 4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета;
- 6) совершенствование системы учета, бюджетной отчетности и контроля.

В рамках *первого направления* предусмотрено приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Второе и третье направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвертое направление предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление предполагает совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

Шестое направление позволяет создать комплексную систему бюджетной отчетности, ее проверки и контроля.

В соответствии с бюджетной реформой в практику бюджетного процесса вводятся следующие новые понятия.

Расходные обязательства — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам,

органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

Реестр расходных обязательств — свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и (или) их отдельных положений, который должны вести органы исполнительной власти каждого уровня.

При формировании бюджета расходные обязательства разделяются на действующие и принимаемые, что позволяет:

- существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;
- поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения или отмены;
- удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);
- ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов с целью направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ.

Бюджет действующих обязательств — объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами. К действующим обязательствам, в частности, относятся:

- трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований);
- обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования);

- погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;
- обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;
- средства, подлежащие перечислению в соответствии с российским законодательством либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджет принимаемых обязательств — объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предлагаемыми) к введению в плановом периоде. К принимаемым обязательствам, в частности, относятся:

- увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;
- увеличение заработной платы, денежного довольствия;
- досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
- предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства Российской Федерации);
- увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;
- новые бюджетные инвестиции;
- предоставление бюджетных кредитов.

Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня.

Основным принципом бюджетного планирования становится гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении

непринятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и т.п.);

- применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода;
- опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов (для региональных и местных бюджетов, прежде всего налоговых и неналоговых доходов).

Исходя из этого, объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита соответствующего бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами соответствующих органов власти. В случае невыполнения указанного условия, действующие обязательства подлежат сокращению.

Соответственно объем бюджета принимаемых обязательств определяется разницей между доходами бюджета и сальдо источников финансирования дефицита при консервативном сценарии социально-экономического прогноза, с одной стороны, и объемом бюджета действующих обязательств — с другой. Формирование конкретных направлений использования средств бюджета принимаемых обязательств осуществляется в соответствии с приоритетами бюджетной политики на основе оценки их эффективности. При этом отдельно рассматриваются и планируются следующие мероприятия.

1. Мероприятия, требующие выделения ассигнований только в очередном финансовом году, в том числе:

- приводящие к сокращению действующих обязательств последующих лет (досрочное погашение государственного или муниципального долга, реорганизация, передача бюджетных учреждений на соответствующий уровень бюджетной системы, сокращение штата работников, и т.д.);
- не включаемые в состав действующих обязательств последующих лет (реализация краткосрочных, не выходящих за пределы финансового года, программ и проектов, выплаты единовременных/разовых надбавок к заработной плате, пособиям и т.д.).

2. Мероприятия, включаемые с очередного финансового года в состав действующих обязательств или приводящие к увеличению объема действующих обязательств последующих лет (увеличение размера трансфертов населению, заработной платы государственным или муниципальным служащим, работникам бюджетных учре-

ждений, создание новых бюджетных учреждений, принятие новых бюджетных программ, нормативных правовых актов, устанавливающих новые расходные обязательства и т.д.).

Пропорции распределения средств между указанными мероприятиями определяются в рамках бюджетного процесса исходя из стратегических приоритетов государственной политики и обеспечения сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе.

Одним из ключевых элементов реформы бюджетного процесса является *распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и (или) вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности* (включая программы, обеспечивающие реализацию вновь принимаемых нормативных правовых актов). Такой подход создаст для субъектов бюджетного планирования стимулы представлять свои расходы в форме бюджетных целевых программ и приведет к поэтапному формированию системы мониторинга эффективности их деятельности, что будет способствовать общему повышению результативности бюджетных расходов.

В ближайшей перспективе разделение бюджета действующих и принимаемых обязательств трудно реализуемо, поскольку отсутствует прозрачная методология определения и корректировки (пересчета) объема действующих обязательств, хотя, по общим оценкам, он существенно превышает прогнозируемые ресурсы бюджетов всех уровней, требуя принятия ежегодно мер по оптимизации и реструктуризации финансируемых расходов. В то же время на аналитическом уровне такое разделение частично уже осуществляется и требует лишь более четкого отражения в обоснованиях среднесрочного финансового плана и бюджета.

3.2. Участники бюджетного процесса и их полномочия

Система органов, обладающих бюджетными полномочиями, включает в себя финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного (муниципального) финансового контроля, каждый из которых имеет свои задачи и действует в рамках закрепленных за ним полномочий. Прерогатива определения финансовых органов отдана Президенту Российской Федерации. Органом денежно-кредитного регулирования является Центральный банк РФ (Банк России), а в качестве органов государственного или муниципального финансового контроля выступают: Счетная палата Российской Федерации, контрольные и финансовые органы исполнительной власти и контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Осуществление отдельных бюджетных полномочий может быть возложено и на иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с российским законодательством.

С целью осуществления собственной бюджетной политики субъекты РФ на основании своего законодательства и законодательства Российской Федерации создают свои финансовые органы и органы финансового контроля. Аналогичными полномочиями на своем уровне обладают муниципальные образования, которые с целью обслуживания своего бюджета и управления средствами местного бюджета создают муниципальные казначейства и (или) иные финансовые органы (должности) в соответствии с уставом муниципального образования и законодательством Российской Федерации.

В настоящее время выделяются следующие **основные участники бюджетного процесса**:

- Президент Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы государственной власти;
- Центральный банк РФ;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Кроме этого, в число участников бюджетного процесса могут включаться иные органы и организации, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами.

В функции *законодательных (представительных) органов и представительных органов местного самоуправления входят*:

- рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении;
- осуществление контроля за исполнением бюджетов;
- формирование и определение правового статуса органов, контролирующих исполнение бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- осуществление других полномочий в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ, актами органов местного самоуправления.

Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Законодательные органы, за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов, не вправе создавать свои резервные фонды и выполнять отдельные функции по исполнению бюджетов.

Органы исполнительной власти и органы муниципальных образований имеют следующие функции в области бюджетного управления:

- составление проекта бюджета;
- внесение проекта бюджета с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления;
- разработка и утверждение методики распределения и (или) порядка предоставления межбюджетных трансфертов;
- исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности;
- управление государственным, муниципальным долгом;
- ведомственный контроль за исполнением бюджета;
- представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления;
- осуществление других полномочий, определенных Бюджетным кодексом и иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ, актами представительных органов местного самоуправления.

По отношению к государственным внебюджетным фондам органы исполнительной власти имеют схожие полномочия.

В числе государственных органов, обладающих бюджетными полномочиями, главное место занимают *финансовые органы*. Они составляют проект соответствующего бюджета (проект бюджета и среднесрочного финансового плана), представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в представительный орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности, осуществляют иные бюджетные полномочия, регулирующие бюджетные правоотношения.

Финансовые органы или иные уполномоченные органы ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета. Главную роль здесь играет Федеральное казначейство, осуществляющее бюджетные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Особое место среди участников бюджетного процесса занимает Банк России, который как орган денежно-кредитного регулирования совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления

денежно-кредитной политики. Также Банк России осуществляет обслуживание счета бюджетов и выполняет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. Для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе в качестве участника бюджетного процесса могут также привлекаться кредитные организации.

Отдельные операции со средствами бюджетов осуществляют *кредитные организации*. В случае отсутствия учреждений Центрального банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций кредитные организации могут привлекаться на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов.

Органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные органами законодательной власти соответствующего уровня, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и иных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления. В обязанности органов государственного и муниципального финансового контроля входят предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ.

Непосредственными участниками исполнения бюджета являются:

- главный распорядитель бюджетных средств;
- распорядитель бюджетных средств;
- получатель бюджетных средств;
- главный администратор и администратор доходов бюджета;
- главный администратор и администратор источников финансирования дефицита бюджета.

Главным распорядителем бюджетных средств является орган государственной власти, 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. Такой распорядитель имеет право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

При необходимости Правительство РФ может наделить главного распорядителя полномочиями представлять сторону государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

В *обязанности* главного распорядителя бюджетных средств входят:

1) обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

2) формирование перечня подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;

3) ведение реестра расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

4) осуществление планирования соответствующих расходов бюджета, составление обоснований бюджетных ассигнований;

5) составление, утверждение и ведение бюджетной росписи, распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполнение соответствующей части бюджета;

6) внесение предложений по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

7) внесение предложений по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;

8) определение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений;

9) формирование государственных (муниципальных) заданий;

10) обеспечение контроля за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных настоящим Кодексом, условий, установленных при их предоставлении;

11) организация и осуществление ведомственного финансового контроля в сфере своей деятельности;

12) формирование бюджетной отчетности главного распорядителя бюджетных средств;

13) осуществление иных бюджетных полномочий.

Главный распорядитель бюджетных средств *обязан осуществлять контроль*:

- за получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, представления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг;
- за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность соответственно Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований.

Непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля. В функции главного распорядителя также входят подготовка и представление органу, ответственному за контроль исполнения соответствующего бюджета, сводного отчета об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводной сметы доходов и расходов, а также отчета о выполнении задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг. Главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны Российской Федерации.

Главным распорядителям подчиняются **распорядители бюджетных средств**. К ним относятся органы государственной власти или органы местного самоуправления, бюджетные учреждения, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств. При необходимости распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ либо органом местного самоуправления представлять соответственно сторону государства, субъекта РФ или муниципального образования в договорах о предоставлении средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий и бюджетных инвестиций.

В обязанности распорядителя бюджетных средств входят:

- составление бюджетной росписи;
- распределение лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направление их в орган, исполняющий бюджет;
- определение задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;
- утверждение сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- осуществление контроля за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Получателем бюджетных средств является бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на принятие или исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета. **Бюджетное учреждение** — это государственное (муниципальное) учреждение, финансирование функций которого, в том числе по оказанию услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетные учреждения создаются органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления с целью осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера и финансируются из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Смета доходов и расходов должна включать все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

Для обеспечения финансирования своей деятельности бюджетное учреждение должно представить бюджетную заявку на очередной финансовый год, которая составляется на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление, а также с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода. Бюджетная заявка подлежит утверждению главным распорядителем либо распорядителем бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств имеют следующие *права*:

- составляет и исполняет бюджетную смету;
- принимает и (или) исполняет бюджетные обязательства;
- обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- вносит главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- ведет бюджетный учет либо передает на основании соглашения это полномочие иному государственному (муниципальному) учреждению;
- формирует и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- исполняет иные полномочия, установленные Бюджетным Кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Получатели бюджетных средств *обязаны*:

- своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств;
- эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением;

- в установленные сроки и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе;
- вносить плату за пользование указанными бюджетными средствами;
- своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств.

Главный администратор доходов бюджета — это определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета. Он обладает следующими *бюджетными полномочиями*:

- формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;
- представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;
- представляет сведения для составления и ведения кассового плана;
- формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Бюджетные полномочия главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы РФ, являющихся федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами РФ и (или) находящиеся в их ведении бюджетных учреждений, а также Центральным банком РФ осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ.

Бюджетные полномочия главных администраторов доходов, являющихся органами государственной власти субъектов РФ, управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, осуществляются в порядке, установленном высшими исполнительными органами субъектов РФ.

Бюджетные полномочия главных администраторов доходов, являющихся органами местного самоуправления и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, осуществляются в порядке, установленном местными администрациями.

Администратор доходов бюджета — это орган государственной власти, местного самоуправления, местной администрации, управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним. Он имеет следующие *бюджетные полномочия*:

- осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства РФ для осуществления возврата;
- принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Федерального казначейства РФ;
- формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, регулирующие бюджетные правоотношения.

Бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ, а также в соответствии с доведенными до них главными администраторами доходов бюджета, в ведении которых они находятся, правовыми актами, наделяющих их полномочиями администратора доходов бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, местного самоуправления, местной администрации, управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета; Он обладает следующими *бюджетными полномочиями*:

- формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

- осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;
- обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета;
- распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета и исполняет соответствующую часть бюджета;
- организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;
- формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета.

Администратором источников финансирования дефицита бюджета является орган государственной власти, местного самоуправления, орган местной администрации, управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета. Он наделен следующими *бюджетными полномочиями*:

- осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;
- осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета;
- обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета;
- формирует и представляет бюджетную отчетность;
- в случае и порядке, установленных соответствующим главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в ведении которого находится;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, регулирующие бюджетные правоотношения.

Среди участников бюджетного процесса особое место занимает *Министерство финансов РФ*. В соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации это федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в стране и координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. В числе задач, поставленных перед Минфином, особо следует выделить совершенствование отечественной бюджетной системы, разработку и реализацию единой бюджетной политики, разработку проекта и обеспечение исполнения в

установленном порядке федерального бюджета, а также составление отчета о его исполнении и т.д.

Согласно Бюджетному кодексу РФ Министерство финансов России обладает достаточно широкими бюджетными полномочиями. В частности, в его функции входят:

- принятие нормативных актов в установленной сфере деятельности;
- составление проекта федерального бюджета и принятие участия в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- осуществление методологического руководства в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- разработка и представление в Правительство РФ основных направлений бюджетной и налоговой политики;
- ведение реестра расходных обязательств РФ;
- разработка прогноза основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ;
- разработка программы государственных внутренних заимствований РФ, прошение государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;
- осуществление сотрудничества с международными финансовыми организациями;
- разработка программы государственных внешних заимствований РФ и программы государственных гарантий РФ в иностранной валюте и в валюте РФ;
- управление государственным долгом и государственными финансовыми активами РФ;
- исполнение федерального бюджета;
- установление порядка составления и ведения бюджетных смет федеральных бюджетных учреждений; порядка ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- ведение государственной долговой книги РФ;
- составление и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета в Федеральное казначейство;
- установление единой методологии бюджетной классификации РФ и бюджетной отчетности;
- установление порядка составления бюджетной отчетности, плана счетов бюджетного учета и единой методологии бюджетного учета.

При этом руководителю Министерства финансов РФ — *министру* — представляются исключительные полномочия:

- утверждать сводную бюджетную роспись федерального бюджета;
- вносить изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета;
- утверждать лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета;
- вносить изменения в лимиты бюджетных обязательств;
- давать разрешение на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета.

Министр финансов имеет право запретить главным распорядителям средств федерального бюджета изменять целевое назначение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, назначить в федеральные органы исполнительной власти и бюджетные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при установлении случаев нецелевого использования бюджетных средств, запретить получателю средств федерального бюджета осуществление отдельных расходов, выносить главным распорядителям средств федерального бюджета и органам управления государственными внебюджетными фондами РФ обязательные для исполнения предписания о ненадлежащем исполнении бюджета.

Значительные бюджетные полномочия предоставляются *Федеральному казначейству*, которое:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы РФ, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов;
- перечисляет средства, необходимые для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ;
- открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы РФ;
- направляет в учреждения Центрального банка РФ и кредитные организации представления о приостановлении операций в валюте РФ;

- осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета в установленном им порядке;
- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- осуществляет открытие и ведение лицевых счетов;
- ведет 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;
- доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета представленные Министерством финансов РФ бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;
- осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;
- доводит до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета представленные Министерством финансов РФ бюджетные ассигнования;
- доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;
- доводит до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенные главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов РФ информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета;
- составляет и представляет в Министерство финансов РФ отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- осуществляет иные бюджетные полномочия.

Счетная палата Российской Федерации представляет собой постоянно действующий орган финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетный ему. Счетная палата Российской Федерации является самостоятельным юридическим лицом. В ее функции входит контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности. Она занимается организацией и осуществлением контроля за своевременным исполне-

нием доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

Счетная палата Российской Федерации проводит финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также 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, а также обеспечивает контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации.

В полномочия Счетной палаты РФ входит:

- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.

По итогам проводимых контрольных мероприятий Счетная палата РФ регулярно представляет отчет обеим палатам Федерального Собрания, который также включает информацию о ходе исполнения федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Счетная палата РФ контролирует также органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости 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 и федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. На деятельность общественных объединений, негосударствен-

ных 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.

Кассовое исполнение бюджета предполагает участие в бюджетном процессе **Банка России и уполномоченных кредитных организаций**, в первую очередь с целью обеспечения платежей и расчетов, связанных с кассовым исполнением бюджета. Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которых возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов. За исключением случаев, непосредственно предусмотренных Федеральным законом о бюджете, Банк России не имеет права предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования дефицита федерального бюджета и покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении.

Банк России также не вправе предоставлять кредиты для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В функции Банка России входит обеспечение хранения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов. Банк России не взимает комиссионного вознаграждения за осуществление операций со средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также операций по обслуживанию государственного долга РФ и с золотовалютными резервами.

В условиях неплатежеспособности и угрозы банкротства отдельных субъектов РФ и муниципальных образований создается **временная финансовая администрация**. Она представляет собой федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта РФ), уполномоченный Правительством РФ (высшим исполнительным органом субъекта РФ): подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования); оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов РФ) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной вла-

сти субъектов РФ (местного самоуправления); осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте РФ (муниципальном образовании) вводится на срок до одного года решением арбитражного суда при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования).

Введение в субъекте РФ временной финансовой администрации принимается в том случае, если на данный момент просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств превышает 30% объема собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ.

Решение о введении в муниципальном образовании временной финансовой администрации принимается тогда, когда просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств превышает 30% объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ перед бюджетом муниципального образования.

При этом под *просроченной задолженностью по исполнению бюджетных обязательств* субъекта РФ (муниципального образования) понимаются не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства субъекта РФ (муниципального образования).

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте РФ (муниципальном образовании), осуществляет следующие полномочия:

- организует проведение проверки бюджета субъекта РФ (местного бюджета);
- организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования);
- разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);
- разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта РФ (органы местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (муниципальных правовых актов муниципальных образований),

- если подготовленный временной финансовой администрацией проект закона субъекта РФ (муниципального правового акта) о внесении изменений в закон (решение) о соответствующем бюджете либо проект закона (решения) о соответствующем бюджете не принят в течение одного месяца либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации, представляет в Правительство РФ (высший исполнительный орган субъекта РФ) соответствующие проекты бюджетов для внесения в Государственную Думу (орган законодательной власти субъекта РФ) и утверждения федеральным законом (законом субъекта РФ);
- если представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта РФ (муниципальных правовых актов) не приняты в течение 15 дней или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов местной администрации муниципальных образований);
- осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);
- осуществляет иные полномочия.

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) разрабатывается временной финансовой администрацией в течение двух месяцев и включает:

- срок действия плана, не превышающий пяти лет;
- долю собственных доходов бюджета субъекта РФ (муниципального образования), ежегодно направляемую на исполнение просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), не превышающую 15%;
- объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование государственного долга субъекта РФ (муниципального долга);
- график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования);
- меры по оздоровлению государственных финансов субъекта РФ (муниципальных финансов муниципального образования), включая перечень необходимых для их реализации нормативных правовых актов.

3.3. Порядок составления проекта бюджета

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет в Государственную Думу **проект федерального бюджета**. Непосредственное составление проекта федерального бюджета осуществляет Министерство финансов РФ.

Статья 114 Конституции России
1. Правительство Российской Федерации:
а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

Составление **проектов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований** — исключительная прерогатива органов ис-

полнительной власти субъектов Российской Федерации и соответствующих органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов этих уровней осуществляют финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований.

Одной из задач бюджетной реформы является переход к среднесрочному (на несколько лет) бюджетному планированию, в рамках которого 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 на основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, а с другой — позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения.

С этой целью в соответствии со ст. 169 БК РФ проекты федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются и утверждаются сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период

Проект бюджета субъекта РФ и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов (проекты местных бюджетов) составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период). Если проект бюджета составляется и ут-

верждается на один год, исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (местная администрация муниципального района, городского округа) разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального района, городского округа, поселения).

Основаниями составления проекта бюджета являются:

- Бюджетное послание Президента РФ;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- основные направления бюджетной, налоговой и таможенной политики.

Бюджетное послание Президента РФ направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. В нем определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Прогноз социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет. Прогноз социально-экономического развития поселений составляется на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период.

Прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. В пояснительной записке к прогнозу приводится обоснование параметров прогноза с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений.

Проект среднесрочного финансового плана субъекта РФ (муниципального образования) утверждается высшим органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией муниципального образования) и представляется в представительный орган одновременно с проектом бюджета.

Значения показателей среднесрочного финансового плана субъекта РФ (муниципального образования) и основных показателей проекта соответствующего бюджета должны соответствовать друг другу.

Исходя из прогнозов социально-экономического развития перспективный финансовый план разрабатывается на три года в целях:

- создания условий для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ и федерального бюджета;
- макроэкономической стабильности, предсказуемости и преемственности бюджетной, налоговой, таможенной, долговой и денежно-кредитной политики;
- исполнения действующих и принимаемых бюджетных обязательств РФ.

Перспективный финансовый план разрабатывается в три этапа.

Первый этап. В ходе его разрабатываются:

- основные направления налоговой и таможенной политики;
- сценарные условия, включая основные макроэкономические показатели, параметры и приоритеты социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу;
- основные показатели сводного финансового баланса РФ.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенной политики содержат:

- анализ законодательства РФ о налогах и сборах и таможенного законодательства РФ, обоснование предложений по его совершенствованию;
- концепции (основные положения) проектов соответствующих нормативных правовых актов;
- расчеты влияния изменений в законодательстве РФ о налогах и сборах и таможенном законодательстве РФ на доходы бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, в очередном году и плановом периоде;
- предложения по улучшению налогового и таможенного администрирования;
- оценку влияния налоговой и таможенной политики, включая предлагаемые изменения, на сценарные условия.

Основные направления налоговой политики разрабатываются Министерством финансов РФ, таможенной политики — Министерством экономического развития и торговли РФ (в части, касающейся определения порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств, совместно с Министерством финансов РФ). Основные направления налоговой и таможенной политики рассматриваются Бюджетной комиссией и одобряются Правительством РФ.

Сценарные условия разрабатываются Министерством экономического развития и торговли РФ, рассматриваются Бюджетной комиссией и одобряются Правительством РФ. Представляемые в Правительство РФ Министерством экономического развития и торговли РФ сценарные условия должны соответствовать проекту сценарных условий, с учетом которого осуществлялась разработка основных направлений налоговой и таможенной политики и основных показателей перспективного финансового плана, рассмотренных и согласованных Бюджетной комиссией.

Сценарные условия содержат ожидаемые в текущем году и прогнозируемые на плановый период значения таких показателей, как:

- цена на нефть сырую марки «Юралс»;
- объем, темпы роста и структура используемого и произведенного валового внутреннего продукта;

- темпы роста базовых отраслей экономики;
- прогноз инфляции, в том числе прогноз базовой инфляции, прогноз роста цен на товары, прогноз роста цен и тарифов на платные услуги, прогноз цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий;
- объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) по перечню, согласованному с Министерством финансов РФ;
- величина амортизации;
- оборот розничной торговли;
- платные услуги, оказываемые населению;
- численность занятых в экономике;
- инвестиции в основной капитал с указанием всех источников финансирования, в том числе инвестиции за счет средств федерального бюджета, прямые иностранные инвестиции;
- фонд заработной платы;
- величина прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения;
- прибыль организаций для целей бухгалтерского учета;
- амортизация для целей налогообложения;
- объем экспорта и импорта, в том числе экспорт и импорт нефти, нефтепродуктов и газа;
- курс рубля к доллару США и евро;
- другие показатели по согласованному с Министерством финансов РФ перечню.

Кроме этих показателей, Министерство экономического развития и торговли РФ разрабатывает *основные показатели сводного финансового баланса РФ*, прилагаемые к сценарным условиям.

Сценарные условия разрабатываются, как правило, в двух вариантах (ожидаемом и базовом), исходя из прогнозируемого и из базового уровня цены на нефть.

По решению Бюджетной комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты сценарных условий.

В пояснительной записке к сценарным условиям приводится анализ факторов и тенденций функционирования и развития экономики РФ, обоснование значений соответствующих показателей для разрабатываемых вариантов сценарных условий, анализ причин изменения ранее одобренных показателей сценарных условий.

Второй этап. В ходе его разрабатываются и утверждаются:

- основные показатели перспективного финансового плана, а также;
- основные направления долговой политики.

Эти показатели разрабатываются Министерством финансов РФ, рассматриваются Бюджетной комиссией и одобряются Правительством РФ с внесением в случае необходимости Правительством РФ изменений в основные направления налоговой и таможенной политики и (или) в сценарные условия.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются с целью определения общего объема финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на исполнение расходных обязательств РФ в плановом периоде при заданных сценарных условиях. Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются не менее чем в двух вариантах.

Первый (ожидаемый) вариант основных показателей перспективного финансового плана формируется, исходя из сценарных условий при прогнозируемом Министерством экономического развития и торговли РФ уровне цены на нефть.

Второй (базовый) вариант основных показателей перспективного финансового плана формируется, исходя из сценарных условий при базовом уровне цены на нефть.

По решению Бюджетной комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты основных показателей перспективного финансового плана.

В ходе разработки и рассмотрения основных показателей перспективного финансового плана Бюджетная комиссия может вносить уточнения в ранее утвержденные основные направления налоговой и таможенной политики, а также принимать решения по уточнению сценарных условий.

Пояснительная записка к основным показателям перспективного финансового плана содержит характеристику основных показателей, анализ влияющих на них факторов и условий, их взаимосвязи со сценарными условиями, обоснование варианта, предлагаемого для формирования проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета, обоснование приоритетных направлений распределения бюджета принимаемых обязательств, а также формирования расходов инвестиционного характера.

Основные направления долговой политики содержат анализ и прогноз объема и структуры государственного долга РФ, обоснование предложений по объемам заимствований на внутреннем и внешнем рынках, оценку стоимости обслуживания и объемов погашения государственного долга РФ в плановом периоде.

Третий этап. В ходе его разрабатывается и утверждается проект перспективного финансового плана.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается Министерством финансов РФ, рассматривается Бюджетной комиссией и одобряется Правительством РФ.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается исходя из одобренного Правительством РФ варианта основных показателей перспективного финансового плана с целью определения основных параметров (характеристик) бюджетной системы РФ, в том числе федерального бюджета, а также установления предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде.

Разработка проекта перспективного финансового плана на плановый период осуществляется посредством корректировки основных параметров этого плана за последние два года и разработки основных параметров на третий год планового периода, исходя из новых сценарных условий с учетом изменений объема и структуры доходов бюджетной системы РФ и расходных обязательств Российской Федерации в текущем году и плановом периоде.

При разработке перспективного финансового плана Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития и торговли РФ могут вносить в Бюджетную комиссию предложения по корректировке основных показателей перспективного финансового плана в соответствии с основными параметрами прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу.

На базе прогнозов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований составляется среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования). Под *среднесрочным финансовым планом* понимается документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ (местного бюджета). Он ежегодно разрабатывается в порядке, установленном высшим исполнительным органом власти субъекта РФ (местной администрацией муниципального образования).

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования) содержит следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ (муниципального района);
- объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;
- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты;
- дефицит (профицит) бюджета;

- верхний предел государственного внутреннего долга субъекта РФ, верхний предел государственного внешнего долга субъекта РФ (при наличии такового), верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода).

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ также должен включать прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

На основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего налогового и бюджетного законодательства прогнозируются доходы бюджета. С другой стороны, в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом, планируются бюджетные ассигнования.

Планирование бюджетных ассигнований ведется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Под *бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств* понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году.

Под *бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств* понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания.

Для оценки объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития РФ и проекта федерального бюджета, влияния федеральной экономической политики на показатели прогноза социально-экономического развития РФ составляется *сводный финансовый баланс РФ*. Это документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов РФ (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

Бюджетным кодексом предусматривается составление долгосрочных (с 2009 г.) и ведомственных целевых программ. По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации.

Порядок и сроки составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ устанавливаются Правительством РФ. При этом согласование показателей прогноза социально-экономического развития РФ, бюджетных проектировок и показателей сводного финансового баланса РФ осуществляется комиссией.

Внесение Министерством финансов РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ в Правительство РФ осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу.

3.4. Порядок рассмотрения и утверждения проекта бюджета

Правительство РФ обязано внести на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 26 августа текущего года. Проект федерального закона о федеральном бюджете уточняет показатели утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждает показатели второго года планового периода составляемого бюджета. Уточнение параметров планового периода утверждаемого федерального бюджета предусматривает:

- утверждение уточнений показателей, являющихся предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом и во втором чтениях;
- утверждение увеличения или сокращения утвержденных показателей ведомственной структуры расходов федерального бюджета либо включение в нее бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов федерального бюджета.

Статья 106 Конституции России

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Согласно статьи 192 БК РФ к проекту закона прилагаются следующие *документы*:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития РФ за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогноз основных параметров бюджетной системы РФ, в том числе консолидированного бюджета РФ 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;
- перечень публичных нормативных обязательств и расчеты по ним на очередной финансовый год и плановый период;
- методики и расчеты распределения межбюджетных трансфертов между субъектами РФ 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 РФ 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 РФ 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 РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- сведения о размере и структуре долга иностранных государств перед Российской Федерацией по состоянию на конец отчетного финансового года по видам долговых обязательств и заемщикам;

- верхний предел предоставления государственных гарантий РФ третьим лицам на привлечение внешних заимствований с разбивкой по годам, за исключением целевых иностранных кредитов, на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;
- проекты программ государственных гарантий РФ в иностранной валюте и в валюте РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- предложения по минимальному размеру оплаты труда, размеру стипендий, а также предложениями 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 будущих поколений, прогнозируемого объема средств Резервного фонда и Фонда будущих поколений на начало и конец очередного финансового года и каждого года планового периода.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

- 1) об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в отчетном финансовом году;
- 2) о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- 3) о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Если общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения расходных обязательств РФ, Правительство РФ 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.

Центральный банк 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 РФ и в Правительство РФ.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления вносят проект закона (по-

становления) о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления в срок, определенный для:

- бюджета субъекта Российской Федерации — законом этого субъекта;
- местного бюджета — правовыми актами органа местного самоуправления.

Порядок рассмотрения проекта закона (постановления) о бюджете и его утверждения определяется: для федерального бюджета — Бюджетным кодексом РФ; для бюджета субъекта Российской Федерации — законом субъекта Российской Федерации; для местного бюджета — правовыми актами органа местного самоуправления в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Этими же актами устанавливается перечень документов и материалов, прилагаемых к проекту закона о бюджете.

Как правило, сроки внесения проектов бюджетов субъектов Федерации и местного бюджета устанавливаются более поздние по сравнению с проектом закона о федеральном бюджете. Однако порядок рассмотрения проекта акта о бюджете и его утверждения должен обеспечивать рассмотрение и утверждение указанного проекта закона (решения) до начала очередного финансового года.

Согласно ст. 194 БК РФ внесенный в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном бюджете направляется в комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам (комитет по бюджету) для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям ст. 192 БК РФ. В случае соблюдения установленной процедуры проект федерального закона о федеральном бюджете в течение трех дней направляется в Совет Федерации, комитетам Государственной Думы РФ, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Совет Государственной Думы РФ определяет комитеты Думы, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета, т.е. профильные комитеты (ст. 195 БК РФ).

Государственная Дума рассматривает **проект федерального закона о федеральном бюджете** на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

1. Рассмотрение проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении (30 дней). При этом обсуждаются концепция и прогноз социально-экономического развития РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики. Предметом рассмотрения являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- прогнозируемый общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в том случае, если они не утверждены Бюджетным Кодексом;
- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;
- условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5% общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5% общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;
- объем нефтегазового трансферта;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга РФ 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 утверждении основных характеристик федерального бюджета указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (декабрь к декабрю предыдущего года).

При подготовке к рассмотрению в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете комитеты Государственной Думы в течение 15 дней со дня внесения законопроекта готовят и направляют в Комитет по бюджету свои заключения по проекту бюджета и предложения о принятии или отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения. На основании заключений комитетов и других субъектов права законодательной инициативы Комитет по бюджету готовит свое заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии (или отклонении) в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета и представляет их на рассмотрение Государственной Думе.

При рассмотрении проекта в первом чтении Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и второго профильного комитета, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета (ст. 199 БК РФ).

Статья 199 БК РФ. Предмет первого чтения

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении обсуждается его концепция и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год, основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, проект программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;
- общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума вправе:

- передать законопроект для уточнения основных характеристик федерального бюджета в согласительную комиссию, сформированную из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета;
- вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку;
- поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Практика работы над проектами бюджетов последних лет показывает, что в случае отклонения бюджета в первом чтении депутаты Государственной Думы предпочитают передавать проект бюджета в согласительную комиссию. Это позволяет обеспечить согласованную позицию законодательной и исполнительной власти. Решение согласительной комиссии принимается раздельным голосованием членов согласительной комиссии от Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали все три стороны (ст. 203 БК РФ).

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год

и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении и передачи его в согласительную комиссию она в течение 10 дней разрабатывает вариант основных показателей федерального бюджета. Эти показатели согласовываются с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, программой государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета.

После завершения работы согласительной комиссии Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные показатели федерального бюджета. Помимо этого, оно вносит законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, о размерах тарифов взносов в государственные федеральные внебюджетные фонды, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

Если Государственная Дума не принимает решение по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается повторно отклоненным в первом чтении, и Государственная Дума принимает одно из решений, указанных выше.

При повторном отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума не имеет права повторно направить указанный законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство РФ. Повторное отклонение проекта возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству РФ.

При отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете и возвращении его на доработку в Правительство РФ Правительство РФ в течение 20 дней дорабатывает законопроект с учетом предложений и рекомендаций, а затем вносит его на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной фи-

нансовый год и плановый период не позднее 30 дней после формирования.

2. Рассмотрение проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении. Государственная Дума рассматривает в течение его 35 дней со дня его принятия в первом чтении и утверждает:

- приложение к федеральному закону, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденных в первом чтении;
- приложение к федеральному закону, устанавливающее распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов;
- программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;
- программа государственных внутренних заимствований РФ;
- программа государственных внешних заимствований РФ;
- программы государственных гарантий РФ в валюте РФ и в иностранной валюте;
- приложение к федеральному закону по долгосрочным целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ;
- текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Во втором чтении субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по показателям федерального бюджета в Комитет по бюджету. Комитет по бюджету проводит экспертизу поправок. При такой экспертизе готовятся сводные таблицы поправок по разделам указанного законопроекта, рассматриваемым во втором чтении, и направляются в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы. Дальнейшему рассмотрению подлежат только поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и в Правительстве Российской Федерации. Если сумма ассигнований по принятым поправкам по подразделам соответствующего раздела функциональной классификации превышает сумму ассигнований, утвержденную во втором чтении по данному разделу, указанные комитеты проводят раздельное рейтинговое голосование по этим поправкам.

На заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении рассматриваются три блока поправок:

- поправки, поддержанные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
- поправки, отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
- поправки, поддержанные одним комитетом и отклоненные другим комитетом Государственной Думы.

Необходимо выделить один важный момент: общая сумма ассигнований по поправкам, поддержанным комитетами Государственной Думы, не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета. Поправки, по которым имеются разногласия, выносятся на голосование на пленарном заседании Государственной Думы. При рассмотрении законопроекта во втором чтении рассматриваются поправки к законопроекту, а также поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета.

Поправки субъектов права законодательной инициативы, предусматривающие изменение бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности РФ, включение в проект федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности РФ, не предусмотренных указанным проектом, изменение объема межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных субъектов РФ (муниципальных образований), предоставление средств федерального бюджета конкретным юридическим лицам, рассматриваются только после заключения Правительства РФ.

3. Рассмотрение проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении. Государственная Дума рассматривает его в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении (ст. 207 БК РФ). При этом утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода в соответствии с п. 2 ст. 192 БК РФ, а затем законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный бюджет в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение в Совет Федерации, который рассматривает его в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой РФ.

Одобренный Советом Федерации бюджет в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

При отклонении федерального закона о федеральном бюджете Советом Федерации он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон о федеральном бюджете.

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете в одном чтении и передает принятый федеральный закон о федеральном бюджете в Совет Федерации. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

При отклонении Президентом закона о бюджете он передается для устранения разногласий в согласительную комиссию с участием представителя Президента, а затем в Государственную Думу РФ, где рассматривается согласно ст. 208 БК РФ.

**Статья 208 БК РФ. Рассмотрение федерального закона
о федеральном бюджете на очередной финансовый год Советом Федерации**

1. Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год голосуется на предмет его одобрения в целом.

2. Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

3. В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в одном чтении.

4. Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год передается в Совет Федерации в порядке, установленном статьей 207 настоящего Кодекса.

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае непринятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год до 1 января очередного финансового года федеральные органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим

разделам расходов в размере одной трети фактически произведенных сумм расходов за четвертый квартал текущего года до принятия федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

В Бюджетном кодексе особое внимание уделено процедурам внесения изменений в закон о федеральном бюджете.

Правительство РФ разрабатывает и представляет в Государственную Думу *проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете* на текущий финансовый год и плановый период. Одновременно с проектом указанного федерального закона представляются следующие документы и материалы:

- ожидаемые итоги социально-экономического развития в текущем финансовом году и уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде;
- сведения об исполнении федерального бюджета за истекший отчетный период текущего финансового года;
- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году;
- пояснительная записка с обоснованием предлагаемых изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, в случае превышения утвержденного федерального закона о федеральном бюджете общего объема доходов без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда будущих поколений более чем на 10% при условии, что Правительство РФ не внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.

Проект федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 25 дней в трех чтениях.

Первое чтение проекта федерального закона должно состояться не позднее пяти дней со дня внесения указанного законопроекта в Государственную Думу. При рассмотрении законопроекта в первом чтении заслушиваются доклады Правительства РФ и Счетной палаты РФ о состоянии поступлений доходов и средств от заимствований в федеральный бюджет и утверждаются изменения основных характеристик федерального бюджета.

При этом увеличение общего объема доходов федерального бюджета (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда будущих поколений) относится на:

- сокращение возможного дефицита федерального бюджета;
- соответствующее увеличение расходов.

При сокращении объема доходов федерального бюджета уменьшаются условно утвержденные расходы.

Второе чтение проекта федерального закона должно состояться не позднее чем через 15 дней со дня принятия законопроекта в первом чтении. Во втором чтении утверждаются изменения положений и показателей бюджета.

Третье чтение проекта федерального закона происходит не позднее чем через пять дней со дня принятия законопроекта во втором чтении. В третьем чтении утверждаются изменения ведомственной структуры расходов федерального бюджета и законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается Советом Федерации в течение пяти дней. При отклонении его Советом Федерации федерального закона осуществляются согласительные процедуры в соответствии с основным порядком рассмотрения проекта бюджета.

3.5. Исполнение бюджета

Исполнение бюджета — последняя, основная и наиболее ответственная стадия бюджетного процесса, выражающая претворение в жизнь главного финансового плана того или иного национально-административного или территориального образования. Его цель заключается в обеспечении достаточного финансирования государственных мероприятий, предусмотренных бюджетами, на основе своевременного и полного поступления доходов.

При исполнении бюджетов решаются следующие задачи:

- 1) обеспечение аккумуляции плановых поступлений бюджетов;
- 2) своевременное и полное финансирование государственных мероприятий;
- 3) контроль соблюдения финансовой дисциплины;
- 4) учет и отчетность об исполнении бюджетов.

Если на *первых трех* стадиях бюджетного процесса основную работу проводят сугубо государственные службы, то в *четвертой стадии* участвуют все министерства, ведомства и большое количество различных организаций, находящихся в какой-либо связи с движением государственных средств. Возглавляют работу исполнительные органы государственной власти, администрации субъектов и

местных административно-территориальных образований. В своей деятельности они руководствуются конституцией государства, а также действующим законодательством по гражданским, финансовым, бюджетным, налоговым, уголовным и другим вопросам. В нем определены права, обязанности и ответственность в рамках исполнения бюджетов.

Соответственно задачам исполнения бюджетов включает:

- 1) исполнение доходной и расходной частей бюджетов;
- 2) контроль поступлений и расходов бюджетов;
- 3) учет и отчетность об исполнении бюджетов.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения органами представительной власти и происходит согласно организационным планам, в которых определены мероприятия по поступлениям или расходам, сроки выполнения и ответственные органы (должностные лица).

В Российской Федерации действует *казначейская система исполнения бюджетов*. Счета федерального бюджета закрываются и открываются Федеральным казначейством. Единый счет федерального бюджета находится в Банке России. Органы местного самоуправления вправе заключать соглашения с территориальными органами Федерального казначейства об обслуживании исполнения местных бюджетов, причем территориальные органы Федерального казначейства вправе отказывать органам местного самоуправления в заключении таких соглашений. В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы исполняются на основе принципа единства кассы. Этот принцип предусматривает начисление всех поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на единый счет бюджета и осуществление всех запланированных расходов с единого счета бюджета.

Органы исполнительной власти обеспечивают организацию и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Они являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Исполнение бюджетов по доходам предполагает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ;
- возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов;

- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;
- перечисление Федеральным казначейством средств с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства.

Все поступления зачисляются в доходы конкретных бюджетов. Правильность исчисления и своевременность уплаты контролируется ответственными службами. Доходы, не внесенные в установленный срок или внесенные не полностью, взыскиваются в принудительном порядке. За несвоевременность уплаты и неправильное исчисление налогов применяются санкции (взыскания, пеня, штрафы).

Исполнение бюджетов по расходам и источникам финансирования дефицита осуществляется на основе сводной бюджетной росписи. Сводная бюджетная роспись составляется и ведется финансовым органом в целях организации исполнения бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита. Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат в финансовом году.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Сначала получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Далее получатель подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты.

Санкционирование оплаты денежных обязательств происходит в форме разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия необходимых документов. Оплата денежных обязательств осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств, а обязательств по публичным нормативным обязательствам — в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Подтверждение исполнения денежных обязательств ведется по платежным документам, подтверждающим списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международ-

ного права, а также проверки иных документов, подтверждающих неденежные операции по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Непосредственное исполнение бюджетов по расходам осуществляется на основе *бюджетных росписей главных распорядителей*, составленных в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и утвержденными финансовым органом лимитами бюджетных обязательств. Показатели бюджетной росписи по расходам доводятся до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств до начала очередного финансового года, где получают свое воплощение в бюджетных сметах.

Бюджетная смета бюджетного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение. Показатели бюджетной сметы должны соответствовать доведенным до учреждения лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств.

На основании сметы орган, исполняющий бюджет, дает *бюджетное обязательство*, представляющее собой признанную органом, исполняющим бюджет, обязанность совершать расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающую в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписи.

Лимит бюджетных обязательств — это объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий трех месяцев. Лимиты бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств утверждаются органом, исполняющим бюджет, на основании проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств. Они доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее, чем за пять дней до начала их действия.

Сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств представляется уполномоченным исполнительным органом в контрольный орган, созданный законодательным органом.

Лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал. Изменение лимитов бюджетных обязательств возможно в случаях изменения бюджетных ассигнований и блокировки расходов, а также и без изменения бюджетных ассигнований, если орган, исполняющий бюджет, отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обяза-

тельств. Орган, исполняющий бюджет, может отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10% бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств.

Уполномоченный исполнительный орган и распорядители бюджетных средств доводят до всех нижестоящих распорядителей и получателей изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее, чем за пять дней до начала периода действия измененных лимитов бюджетных обязательств. Изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.

Получатели бюджетных средств имеют право принятия обязательств по осуществлению расходов и платежей путем составления платежных и других документов, необходимых для ее совершения расходов и платежей, в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

Орган, исполняющий бюджет, совершает расходование бюджетных средств после проверки соответствия составленных платежных и других документов, необходимых для совершения расходов, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств. Он осуществляет процедуру подтверждения исполнения бюджетных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов совершает разрешительную надпись.

Объемы принятых и исполненных бюджетных обязательств не превышают лимиты бюджетных обязательств. Объем подтвержденных бюджетных обязательств не превышает объем принятых бюджетных обязательств. Подтвержденные бюджетные обязательства могут отличаться от принятых бюджетных обязательств только в случае отказа органа, исполняющего бюджет, подтвердить принятые бюджетные обязательства.

Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства в следующих случаях:

- несоответствия принятых бюджетных обязательств закону о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- несоответствия принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- блокировки расходов.

Расходование бюджетных средств осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юриди-

ческих лиц. Объем расходуемых бюджетных средств должен соответствовать объему подтвержденных бюджетных обязательств.

Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях до каждого получателя бюджетных средств может быть связано с введением режима сокращения расходов бюджета, исполнения бюджета по доходам сверх сумм, утвержденных законом о бюджете, либо в силу перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств.

Режим сокращения расходов бюджета. Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10% годовых назначений, руководитель финансового органа самостоятельно принимает решение о введении *режима сокращения расходов бюджета*. В решении о введении такого режима указываются дата, с которой он вводится, и размеры сокращения расходов бюджета.

Уведомление распорядителей и получателей бюджетных средств о введении режима сокращения расходов бюджета производится не позднее, чем за 15 дней до даты его введения. Отмена режима сокращения расходов бюджета и изменение размеров сокращения расходов бюджета производятся органом, принявшим решение о его введении.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10% годовых назначений, то орган исполнительной власти направляет представителю органа проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете.

Если проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете не принимается в установленный срок, то орган исполнительной власти имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета до принятия законодательного решения по данному вопросу.

В отдельных случаях может быть предусмотрена *блокировка расходов бюджета* — сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Блокировка расходов бюджета осуществляется также при выявлении органом, исполняющим бюджет, и органами государственного финансового контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств. Блокировке могут быть подвергнуты:

- расходы бюджета в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными законом о бюджете;
- расходы бюджета, по которым выявлены факты нецелевого использования.

Руководитель финансового органа отменяет решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств или другого получателя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло блокировку расходов.

Доходы, полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденных законом о бюджете, направляются Министерством финансов РФ на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга РФ, а также на исполнение публичных нормативных обязательств РФ в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований без внесения изменений и дополнений в закон о бюджете. Сверхплановые доходы субъектов РФ (местных образований) могут использоваться финансовым органом без внесения изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) на замещение государственных (муниципальных) заимствований, погашение государственного (муниципального) долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств субъекта РФ (муниципального образования) в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований. Субсидии и субвенции субъектов РФ и местных образований, полученные сверх установленных законом (решением) о бюджете, направляются на увеличение расходов соответственно целям предоставления субсидий и субвенций с внесением изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете.

При этом уполномоченный исполнительный орган подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись. В случае необходимости направить дополнительные доходы на другие цели либо при превышении ожидаемых фактических доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10% финансирование расходов бюджета сверх ассигнований, утвержденных законом о бюджете, осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон о бюджете. Внесение таких изменений и дополнений принимается по итогам исполнения бюджета за квартал или полугодие, в котором превышение было получено.

Проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете в связи с получением дополнительных доходов рассматривается законодательным органом во внеочередном порядке в течение. Если законопроект не принимается в срок, то орган исполнительной власти осуществляет равномерную индексацию расходов бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита бюджета и погашения долговых обязательств.

Объемы бюджетных ассигнований для главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от объемов бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью и законом о бюджете, не более чем на 10% утвержденных объемов.

Для получателя бюджетных средств в расчете на финансовый год объемы бюджетных ассигнований могут отличаться от ассигнований, утвержденных бюджетной росписью, не более чем на 15% утвержденных объемов.

При установлении встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно проведение зачета денежных средств при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет.

Если в течение нормативного срока лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, то получатель бюджетных средств имеет право на компенсацию в размере недофинансирования, означающего разницу между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, в период действия лимита бюджетных обязательств. Компенсация в размере недофинансирования осуществляется в соответствии с судебным актом.

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление *запрещаются*, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом.

Иммунитет бюджетов представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, предусматривающего:

- возмещение в размере недофинансирования, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;
- возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий либо действий государственных органов, органов местного управления

или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону.

Практическое исполнение бюджетов обеспечивается кассовым обслуживанием, означающим следующее:

- учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка РФ;
- управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы;
- кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета;
- все операции по кассовым поступлениям и выплатам проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации РФ;
- органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению бюджетов.

Все доходы и расходы бюджетов, источники финансирования дефицита бюджета, а также операции по исполнению бюджета, подлежат бюджетному учету согласно единого плана счетов.

Все операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря, за исключением операций по распределению поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы РФ. Последние производятся в первые пять рабочих дней текущего финансового года и отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года.

Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего года прекращают свое действие 31 декабря. До последнего рабочего дня года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета. Не использованные получателями остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями на единый счет бюджета.

Неиспользованные межбюджетные трансферты, полученные в форме субвенций и субсидий, подлежат использованию в очередном финансовом году на те же цели.

3.6. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности

Бюджетный процесс завершается составлением, проверкой, рассмотрением и утверждением отчета бюджетной отчетности. Их осуществление происходит на базе единой методологии и стандартов бюджетного учета и бюджетной отчетности, устанавливаемой Министерством финансов РФ.

Все доходы и расходы бюджета подлежат обязательному учету, проводимому органами, исполняющими бюджет. **Бюджетный учет** представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях по этим активам и обязательствам. На базе учета все бюджетные организации, исполнительные финансовые органы власти составляют отчетность. Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой. Сбор, свод, составление и представление отчетности производится уполномоченным исполнительным органом. Формируемая **бюджетная отчетность** включает:

- 1) отчет об исполнении бюджета;
- 2) баланс исполнения бюджета;
- 3) отчет о финансовых результатах деятельности (содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления);
- 4) отчет о движении денежных средств (включает операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления);
- 5) пояснительную записку (содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств).

Бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляется соответственно Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств. Вся отчетность является годовой, за исключением отчета об исполнении бюджета, представляемым ежеквартально.

Конечная бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ, муниципальных образований представляется в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию.

Отчет об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев утверждается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией и направляется в соответствующий представительный орган и созданный им орган финансового контроля.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местных бюджетов подлежат утверждению законом (решением) соответствующих представительных органов.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета проводятся внутренние и внешняя проверка отчетов.

Внутренняя проверка осуществляется исключительно органами Министерства финансов РФ в соответствии с соглашениями, заключенными между органом исполнительной власти субъекта Федерации или органом местного самоуправления и Министерством финансов РФ.

Внешняя проверка проводится в обязательном порядке до начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета Счетной палатой РФ. Для этого главные администраторы средств федерального бюджета представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ до 1 апреля текущего финансового года, а соответственно Правительство РФ не позднее 15 июня направляет в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы. На основании внешней проверки бюджетной отчетности главных администраторов Счетная палата РФ готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 15 сентября текущего года представляет его в Государственную Думу и в Правительство РФ.

Отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством РФ в Государственную Думу РФ одновременно со следующими документами и материалами (ст. 264.10 БК РФ):

- проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;
- балансом исполнения федерального бюджета;
- отчетом о финансовых результатах деятельности;
- отчетом о движении денежных средств;

- пояснительной запиской;
- отчетами об использовании ассигнований резервных фондов, о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга РФ, об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете;
- отчетностью об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год;
- иной отчетностью, предусмотренной бюджетным законодательством РФ.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума РФ заслушивает:

- доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета;
- доклад председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

По предложению председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе генеральный прокурор РФ, председатель Конституционного Суда РФ, председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства РФ.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума *либо утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, либо отклоняет его*. В первом случае принимается Федеральный закон об исполнении федерального бюджета с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета, а также приложениями с утвержденными показателями:

- доходов федерального бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;
- доходов федерального бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;
- расходов федерального бюджета по ведомственной структуре расходов;
- расходов федерального бюджета по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;

- источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

В случае отклонения отчета об исполнении бюджета работа по исполнению бюджета признается неудовлетворительной, а поэтому в дальнейшем законодательные (представительные) органы руководствуются порядком исполнения процедур, предусмотренным действующим законодательством.

3.7. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

К числу острейших проблем функционирования бюджетной системы относится проблема повышения ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В Бюджетном кодексе РФ предпринята попытка определить систему мер юридической ответственности за нарушение положений бюджетного законодательства. Речь идет о специальных санкциях, дополняющих действующие меры административного, уголовного, материального характера.

Бюджетный кодекс РФ содержит понятие **«нарушение бюджетного законодательства»**, под которым понимается неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. В ст. 283 БК РФ дается подробный перечень *разновидностей бюджетных правонарушений*, которые являются основанием для применения мер государственного принуждения:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- перечисление бюджетных средств их получателям;
- неполное перечисление бюджетных средств их получателям;
- несвоевременное перечисление бюджетных средств их получателям;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета их получателей;
- несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;
- отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных Бюджетным кодексом РФ;
- несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- финансирование расходов в размерах, превышающих их суммы, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;
- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом РФ;
- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслужить счета бюджетов бюджетной системы РФ;
- несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Министерство финансов Российской Федерации информации о результатах рассмотрения дела в судах;
- несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- иные основания в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральными законами.

За указанные нарушения предусмотрены следующие *меры юридической ответственности* (ст. 282 БК РФ):

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пеней;
- иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом и федеральными законами.

Статья 282 БК РФ. Меры, применяемые к нарушителям

бюджетного законодательства

К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами.

Правом применения указанных мер наделены федеральные органы исполнительной власти (ст. 284 БК РФ). В частности, руководители органов исполнительной власти и их территориальных органов имеют право:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, выданных на возвратной основе, срок возврата которых истек;
- списывать в бесспорном порядке суммы процентов за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;
- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;
- списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных ими субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями.

Руководители Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов:

- принимают решения о списании в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями;
- выносят руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателям бюджетных

средств представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

- привлекают к административной ответственности.

Руководители Федерального казначейства, его территориальных органов имеют право приостанавливать операции по лицевым счетам, открытым в органах казначейства, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

Примерно аналогичные полномочия в области применения мер принуждения имеют органы, исполняющие бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Рассмотрим некоторые разновидности бюджетных нарушений и предусмотренные за это меры юридической ответственности.

1. Наиболее часто встречается такое нарушение, как *нецелевое использование бюджетных средств*, выражающееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения. Нечцелевое использование влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом РФ.

Статья 285.1 УК РФ. Нечцелевое расходование бюджетных средств
(введена Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ)

1. Расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере, —

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, совершенное:

- а) группой лиц по предварительному сговору;
- б) в особо крупном размере, —

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примечание. Крупным размером в настоящей статье, а также в статье 285.2 настоящего Кодекса признается сумма бюджетных средств, превышающая один миллион пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером — семь миллионов пятьсот тысяч рублей.

2. *Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе*, влечет наложение штрафов на руководителей — получателей бюджетных средств в административном порядке, а также изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, полученных на возвратной основе, процентов за пользование бюджетными средствами, взыскание пеней. Невозврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, влечет сокращение или прекращение всех других форм финансовой помощи соответствующего бюджета, в том числе предоставление отсрочек и рассрочек по уплате платежей в соответствующий бюджет.

3. *Неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе*, влечет наложение штрафов в административном порядке и списание в бесспорном порядке указанных процентов, а также взыскание пеней за просрочку уплаты процентов.

4. *Допущенное главными распорядителями несоответствие бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом*, влечет наложение штрафов на руководителей этих органов, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

5. *В случае финансирования расходов, не включенных в бюджетную роспись*, виновные руководители государственных органов и муниципальных органов должны быть оштрафованы, а со счетов соответствующих органов изъяты в бесспорном порядке суммы предоставленных бюджетных средств. Кроме того, выносится предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а при наличии состава преступления виновные привлекаются к уголовной ответственности.

Статья 285.2 УК РФ. Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (введена Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ)

1. Расходование средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, совершенное в крупном размере, —

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, совершенное:

а) группой лиц по предварительному сговору;

б) в особо крупном размере, —

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

6. Финансирование расходов сверх утвержденных лимитов, нарушение порядка предоставления бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных или муниципальных гарантий влечет наложение штрафов на руководителей соответствующих органов государственной и муниципальной власти, изъятие со счетов организаций в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом РФ.

7. Нарушение порядка осуществления государственных или муниципальных закупок влечет блокировку соответствующих расходов, наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса. При выявлении фактов умышленного завышения (занижения) цен в процессе осуществления государственных или муниципальных закупок руководители государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений при наличии состава преступления привлекаются к ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом РФ.

8. Неисполнение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передачу их в доверительное управление, а также незачисление или несвоевременное зачисление средств, подлежащих обязательному зачислению в доходы соответствующих бюджетов влечет наложение штрафов на руководителей государственных и муниципальных органов, изъятие в бесспорном порядке размещенных (переданных) бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные УК РФ.

9. Если по вине кредитных организаций произошло несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению в бюджеты, то на руководителей этих структур налагается штраф, а с организации взыскиваются пени. Аналогичное взыскание применяется в случае несвоевременного исполнения платежных документов на перечисление бюджетных средств, подлежащих зачислению на лицевые счета их получателей.

10. За несвоевременное совершение платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам, безосновательный отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства либо несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств виновные руководители соответствующих органов подвергаются штрафу, а организации выносятся предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Глава 4

Бюджетные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления

4.1. Бюджетные полномочия органов государственной власти Российской Федерации

В советском и российском законодательствах, в юридической литературе широко применялся термин «бюджетные права» для характеристики прав государства, его административно-территориальных единиц и соответствующих органов власти в сфере бюджетных правоотношений. Права в данном случае понимаются как меры возможного поведения. Однако бюджетные права в большинстве случаев взаимосвязаны с юридическими обязанностями. Например, право законодательных (представительных) органов власти принимать бюджет тесно связано с необходимостью принятия бюджета и обязанностью данных органов принять бюджет, поэтому правильнее было бы говорить не о бюджетных правах, а о полномочиях (или компетенции) тех или иных органов власти в бюджетной сфере.

В теории права полномочия предоставляются законом или иным правовым актом конкретному органу или должностному лицу. Такой же подход воспринят и в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, действующей с 1 января 2008 г.: в ст. 7, 8, 9 определены **бюджетные полномочия** органов государственной власти и органов местного самоуправления как установленные законодательством Российской Федерации права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Уровень полномочий тех или иных органов власти определяется местом этих органов в системе управления обществом и государством. *Самыми широкими полномочиями* в области регулирования

бюджетных правоотношений наделены органы государственной власти Российской Федерации. *Более ограниченный перечень бюджетных прав* распространяется на субъекты РФ и органы местного самоуправления. Разграничение бюджетной компетенции установлено Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ.

Российская Федерация — суверенное государство, субъект международного права. В силу этого Российская Федерация имеет право на самостоятельный бюджет.

Путем распределения полномочий в сфере бюджетных отношений на федеральном уровне устанавливаются общие принципы организации и функционирования бюджетной системы РФ, принимаются законы, устанавливающие правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений; определяются основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства страны.

Можно выделить следующие *основные группы полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере регулирования бюджетных правоотношений*.

1. Право устанавливать общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации. Эти принципы устанавливаются федеральным законом (п. 3 ст. 75 Конституции РФ). Разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами бюджетной системы РФ находится в компетенции Российской Федерации.

Пункт 3 ст. 75 Конституции РФ
Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

2. На федеральном уровне устанавливается разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами бюджетной системы РФ, т.е. определяются расходы: финансируемые исключительно из федерального бюджета; финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ; финансируемые исключительно из местных бюджетов; совместно финансируемые из бюджетов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

3. В компетенции органов государственной власти Российской Федерации находятся вопросы определения основ:

- составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

- утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- установления порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета;
- утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении;
- утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 7 БК РФ).

Федеральные органы государственной власти организуют составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

4. В компетенции органов государственной власти РФ находится утверждение бюджетной классификации РФ.

5. Органы государственной власти РФ обладают рядом полномочий в области регулирования государственного и муниципального долга:

- определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление федеральными законами порядка осуществления заимствований РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления; управление долгом РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- осуществление государственных заимствований РФ и предоставления кредитов иностранным государствам, а также управления государственным долгом РФ;
- формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований (ст. 7 БК РФ).

6. Органы государственной власти Российской Федерации имеют ряд полномочий по регулированию межбюджетных отношений:

- устанавливают общие принципы и условия предоставления бюджетных трансфертов;
- определяют порядок и условия предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;
- предоставляют финансовую помощь и бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам.

7. Органы государственной власти Российской Федерации осуществляют контроль за использованием переданных в нижестоящие бюджеты средств.

На федеральном уровне должны устанавливаться государственные минимальные социальные стандарты — государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и из бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории страны. На уровне РФ устанавливаются также нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг.

Федеральные органы государственной власти устанавливают единые формы бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В соответствии со ст. 165 Бюджетного кодекса РФ решение данных вопросов находится в компетенции Министерства финансов РФ.

На федеральном уровне определены перечень и порядок формирования государственных внебюджетных фондов, организационные вопросы управления их деятельностью.

4.2. Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ

Каждый субъект Российской Федерации имеет право на собственный бюджет независимо от размеров территории, численности населения и взаимоотношений с федеральными органами государственной власти. В соответствии со ст. 7 Конституции РФ все субъекты Федерации равноправны. Это равноправие распространяется и на бюджетные правоотношения.

Органы государственной власти субъектов РФ имеют *следующие полномочия в сфере бюджетных правоотношений.*

1. Органы государственной власти субъектов РФ устанавливают порядок составления и рассмотрения проекта бюджета субъекта РФ, его утверждения и исполнения, осуществления контроля за исполнением бюджета и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации. Они принимают, исполняют бюджеты субъектов РФ и осуществляют контроль за их исполнением.

2. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ принимают решения о введении региональных налогов и сборов в соответствии с действующим налоговым законодательством страны, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют налоговые

льготы в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством Российской Федерации.

В компетенции субъектов Федерации находятся вопросы распределения доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определяют порядок направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности данного субъекта, доходов от налогов и сборов и иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

3. Субъекты РФ при недостаточности собственных финансовых ресурсов имеют право на получение трансфертов из Федеральных фондов финансовой поддержки, образуемых в составе федерального бюджета.

4. В компетенции органов государственной власти субъектов Федерации находятся вопросы определения порядка и условий предоставления финансовых трансфертов из бюджета субъекта РФ местным бюджетам и предоставление такой помощи и ссуд. Они также определяют порядок и условия предоставления средств юридическим лицам.

5. Органы государственной власти субъектов РФ имеют ряд полномочий в сфере регулирования государственного долга субъекта Федерации. В компетенции данных органов находятся вопросы:

- определения перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов РФ;
- осуществления государственных внутренних и внешних заимствований субъекта и управления его государственным долгом.

4.3. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет муниципальное образование как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иную населенную территорию, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Наличие местного бюджета, таким образом, является неотъемлемым признаком муниципального образования. Бюджетный кодекс РФ подразделяет местные бюджеты следующим образом:

- 1) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- 2) бюджеты городских и сельских поселений.

Все муниципальные образования независимо от состава территории, численности жителей и других особенностей *обладают равной совокупностью бюджетных прав.*

Органы местного самоуправления устанавливают порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местных бюджетов, контроля за их исполнением, порядок утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов и последовательно осуществляют все стадии бюджетного процесса. Они самостоятельно определяют порядок направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов.

В соответствии с ч. 1 ст. 55 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» *к собственным доходам местных бюджетов* относятся:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные внебюджетные трансферты;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) 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;
- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

1. Средства самообложения граждан. Под ними 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% 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).

2. Доходы от местных налогов и сборов. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Местными налогами и сборами признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях муниципальных образований, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом РФ.

Местные налоги и сборы вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований согласно Налоговому кодексу РФ и в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом РФ.

К местным налогам и сборам относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц устанавливаются Налоговым кодексом РФ и обязательны к уплате на территориях поселений, городских округов (межселенных территориях), если иное не предусмотрено Налоговым кодексом РФ. Земельный налог и налог на имущество физических лиц вводятся в действие и прекращают действовать на территориях поселений, городских округов (межселенных территориях) согласно Налоговому кодексу РФ и в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления поселений, городских округов (муниципальных районов).

Органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по введению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправле-

ния в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

3. Доходы от региональных налогов и сборов. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений, установленными законом субъекта РФ, могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

4. Доходы от федеральных налогов и сборов. Бюджетным кодексом РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах.

Все муниципальные образования *имеют право на минимальный местный бюджет*. Минимальные местные бюджеты муниципальным образованиям обеспечивают федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Если переданных доходных источников будет недостаточно для обеспечения минимального местного бюджета, местному бюджету будет предоставлена финансовая помощь в виде субвенций из федерального и региональных бюджетов.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями они вправе требовать предоставления необходимых для их осуществления материальных финансовых ресурсов. Органы местного самоуправления вправе предусмотреть в местных бюджетах в качестве их составной части сметы рас-

ходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

К правам органов местного самоуправления относится также *право самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств*: устанавливать за счет местных бюджетов надбавки к пенсиям, пособиям, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг сверх установленных законодательством РФ, увеличивать нормы расходов на содержание милиции, обеспечение общественной безопасности и т.д.

Право контроля за исполнением местных бюджетов принадлежит представительным органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели аудиторов. Представительный орган местного самоуправления может за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов.

В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета.

Органы местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ определяют порядок муниципальных заимствований, осуществляют муниципальные заимствования и управление муниципальным долгом.

Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, должны компенсироваться органами, принявшими указанные решения. Размер компенсаций определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

Органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. Право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате исполнения решений, принятых органами государственной власти, гарантировано Конституцией РФ (ст. 133).

Органы местного самоуправления муниципальных районов осуществляют также следующие бюджетные полномочия:

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ единых нормативов отчислений в бюд-

жеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов РФ 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;
- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений наряду с перечисленными полномочиями в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения.

Глава 5

Правовое регулирование межбюджетных отношений

5.1. Бюджетное регулирование и межбюджетные отношения

Как свидетельствует зарубежный опыт, прежде всего государств Западной Европы, добиться устойчивого экономического развития страны и обеспечения в полном объеме общегосударственных социальных гарантий всему населению невозможно без эффективно функционирующей системы государственной поддержки регионов, отстающих в экономическом развитии. Такая поддержка должна не только обеспечивать в определенной степени необходимое выравнивание бюджетных расходов территорий на решение текущих задач их социально-экономического развития, но и создавать соответствующие предпосылки, активизировать внутренние резервы и стимулы устойчивого экономического роста. Для этого используются различные формы межбюджетных отношений.

Очевидно, что целью бюджетного выравнивания является обеспечение всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг независимо от региона их проживания.

Бюджетное регулирование направлено на сбалансированность нижестоящих бюджетов (до минимально необходимого уровня) посредством распределения и перераспределения средств между бюджетами в форме нормативных отчислений от регулирующих доходов (налогов), выделения дотаций, субсидий, субвенций и других трансфертов. Именно в процессе бюджетного регулирования возникают межбюджетные отношения.

Межбюджетные отношения представляют собой отношения между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Более глубокая и правильная трактовка межбюджетных отношений заключается в их понимании как системно организованных денежных потоков и связей между субъектами межбюджетных от-

ношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов. В этом случае:

- в систему субъектов межбюджетных отношений вовлекаются получатели бюджетных средств — бюджетные организации и физические лица;
- важное значение приобретает проблема финансовых кругооборотов (их направленность, организация, регулирование, устойчивость, воспроизводимость и т.д.);
- становится первостепенной проблема потенциалов бюджетных фондов, формируемых и распределяемых посредством системы межбюджетных отношений.

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

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

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

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

4) выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;

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

В ряде случаев бюджетное законодательство допускает возможность передачи доходов и расходов другому уровню бюджетной системы. Так, при включении соответствующих норм (положений) в федеральный закон о федеральном бюджете с одновременным внесением изменений в Бюджетный кодекс РФ отдельных видов расходов федерального бюджета они могут быть переданы в бюджеты субъектов РФ. Также допускается осуществлять передачу отдельных видов расходов из бюджета субъекта РФ местным бюджетам путем включения соответствующих норм (положений) в закон этого субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Передача доходов из бюджета одного уровня бюджетной системы Российской Федерации бюджету другого уровня также четко регламентирована нормами Бюджетного кодекса РФ.

Что касается финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, не относящихся

к предметам ведения Российской Федерации, ее субъектов РФ, муниципальных образований, передаваемых из соответствующего бюджета, то они предусматриваются в бюджете, из которого передаются расходы как отдельный вид расходов бюджета и учитываются раздельно по каждому передаваемому виду расходов.

Средства, переданные федеральному бюджету, бюджету субъекта РФ, местному бюджету в качестве обеспечения отдельных государственных полномочий, учитываются в соответствующем бюджете как доход в форме безвозмездных перечислений.

Принятию органами законодательной (представительной) и исполнительной власти решения по вопросам увеличения расходов бюджетов либо снижения (выпадения) доходов бюджетов других уровней бюджетной системы должно предшествовать внесение изменений и дополнений в соответствующие законы (решения) о бюджетах, компенсирующих увеличение расходов либо снижение доходов.

Конечная цель межбюджетных отношений — это создание необходимых исходных условий для сбалансирования федеральными, региональными и местными органами власти территориальных бюджетов для реализации полномочий, возложенных на каждый уровень власти, предоставления равных возможностей на всей территории страны в получении населением минимальных бюджетных услуг.

5.2. Формы межбюджетных отношений

Характер сложившихся в настоящее время межбюджетных отношений предусматривает возможность передачи трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим, а также в обратном направлении.

Межбюджетные трансферты в Российской Федерации в настоящее время предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

В основе системы трансфертов бюджетам других уровней лежат:

- 1) необходимость выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;

2) доступ граждан вне зависимости от их места проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровнях рациональной бюджетно-налоговой политики;

3) повышение эффективности расходов.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

Субъекты РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, не имеют права заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов, входящих в его состав муниципальных образований, исполнителем органом государственной власти субъекта РФ.

Субъекты РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, не имеют права:

- устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;
- превышать нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ.

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 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, осуществляются следующие дополнительные меры:

- подписание соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ;
- организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и главным администраторам источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства;
- представление финансовым органом субъекта РФ в Министерство финансов РФ материалов, необходимых для подготовки за-

ключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в законодательный орган субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год;

- проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;
- иные меры, установленные федеральными законами.

При несоблюдении органами государственной власти субъектов РФ условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, Министерство финансов РФ вправе принять решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим бюджетам субъектов РФ до приведения в соответствие с требованиями настоящей статьи положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов.

С целью более эффективного управления в области предоставления трансфертов бюджетам других уровней оказание помощи производится, в основном, посредством следующих государственных фондов:

- Фонда финансовой поддержки субъектов РФ;
- Фонда компенсаций;
- Фонда софинансирования расходов;
- Фонда регионального развития;

Функционирование каждого фонда осуществляется в соответствии со строго определенными целями и формами предоставления финансовой помощи (табл. 5.1).

Т а б л и ц а 5.1

**Формы трансфертов из федерального бюджета
субъектам Российской Федерации**

<i>Характеристики</i>	<i>Фонд финансовой поддержки субъектов РФ</i>	<i>Фонд компенсаций</i>	<i>Фонд софинансирования социальных расходов</i>	<i>Фонд регионального развития</i>
1	2	3	4	5
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению)	Финансирование федеральных законов в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры
Статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Действует с 2003—2004 гг.	Действует с 2000 г.

1	2	3	4	5
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов
Тип финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и (или) использования)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ
Условия предоставления	Для высокодоходных регионов — касовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Софинансирование
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства

Источники: *Постановление* Правительства РФ «О Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года» от 15 августа 2001 г. № 584, в ред. от 6 февраля 2004 г. (Приложение 3).

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предусматриваются в составе федерального бюджета, распределяются между субъектами РФ в соответствии с единой методикой и образуют *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ*.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости дости-

жения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год. При этом допускается утверждение на плановый период нераспределенного между субъектами РФ объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в размере не более 15% общего объема указанных дотаций, утвержденного на первый год планового периода, и не более 20% общего объема указанных дотаций, утвержденного на второй год планового периода.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы, и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

В составе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем указанных дотаций не может превышать 10% объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области.

Под *субсидиями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые

бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует *Федеральный фонд софинансирования расходов*.

В составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов РФ на выравнивание обеспеченности субъектов РФ в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, критерии отбора субъектов РФ для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами РФ устанавливаются федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства РФ на срок не менее трех лет.

Важное место в системе межбюджетных трансфертов занимают *субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета*. Под ними понимаются трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует *Федеральный фонд компенсаций*.

Субвенции бюджетам субъектов РФ зачисляются в бюджет субъекта РФ и расходуются в порядке, установленном федеральными законами.

Субвенции бюджетам субъектов РФ распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения, потребителей соответствующих государственных услуг, другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных услуг в субъектах РФ.

Межбюджетные трансферты из субъектных бюджетов предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов;
- субсидий местным бюджетам;

- субвенций местным бюджетам и бюджетам автономных округов для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы РФ.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

Муниципальные образования, в которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 10% собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного года, не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

Муниципальные образования, в которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 30% собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного года, не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

В муниципальных образованиях, в которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов, осуществляются следующие дополнительные меры:

1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган субъекта РФ документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетно-

го законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной год (очередной год и плановый период);

3) проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ;

4) иные меры, установленные федеральными законами.

При несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, а также при нарушении предельных значений финансовые органы субъектов РФ вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном ими порядке предоставления межбюджетных трансфертов соответствующим местным бюджетам до приведения в соответствие с положениями, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов.

В случае, если не позднее 1 сентября текущего года представительным органом муниципального образования принято решение об отказе, полностью или частично, от получения в очередном году межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ или от налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, предусмотренные ограничения и меры в очередном году применяются исходя из расчетного сокращения доли межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в собственных доходах местного бюджета, определенного им путем отнесения к одному или распределения между несколькими из трех последних отчетных лет общей величины уменьшаемых межбюджетных трансфертов (налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в очередном году.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предусматриваются в бюджете субъекта РФ в целях выравнивания финансовых возможностей поселений по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют *региональный фонд финансовой поддержки поселений*.

Порядок распределения и объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в том числе порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждается законом субъекта РФ.

Право на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений имеют все городские поселения (вклю-

чая городские округа) и сельские поселения субъекта РФ, за исключением поселений, указанных в пункте 1 статьи 142.2 Бюджетного Кодекса.

Размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта РФ, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя. При утверждении бюджета субъекта РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Дополнительный норматив рассчитывается как отношение расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ по территории соответствующего поселения. Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений в течение текущего финансового года не допускается.

Средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, изысканию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат.

Также не подлежат компенсации из бюджета субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам потери бюджета поселения в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц в объеме ниже расчетной дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов РФ. Этим законом должны быть установлены порядок (методика) расчета субвенций бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций на осуществление данных полномочий и порядок (методика) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям, в том числе порядок (методика) расчета и установления заменяющих их дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов власти субъекта РФ дота-

ции на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, находящимся на территории муниципальных районов, в составе бюджета субъекта РФ не предусматриваются. При этом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, входящих в состав территории муниципальных районов, включаются в состав регионального фонда компенсаций и распределяются между бюджетами муниципальных районов исходя из численности жителей в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Субвенции, полученные бюджетом муниципального района для дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ, включаются в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений между поселениями и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ. В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта РФ распределение указанных дотаций между поселениями соответствующего района и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района.

В бюджете субъекта РФ в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предусматриваются дотации, образующие *региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)*.

Порядок и методика распределения и объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть указанных дотаций дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются законом субъекта РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) субъектов РФ предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы, и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта РФ с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов муниципальных районов и городских округов, а также показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных районов (городских округов) не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности, который до распределения указанных дотаций имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

В составе дотаций могут быть выделены дотации, отражающие отдельные показатели, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Особенности расчета указанных дотаций определяются методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) может предоставляться исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрен различный порядок расчета указанных дотаций для бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов.

При утверждении бюджета субъекта РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц.

Дополнительный норматив на очередной год (очередной год и плановый период) рассчитывается как отношение расчетного объема дотации муниципальному району (городскому округу) к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налоговых доходов от налога на доходы физических лиц, подлежащих зачислению в бюджеты бюджетной системы РФ по территории соответствующего муниципального района (городского округа). Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) в течение текущего года не допускается.

Средства, полученные муниципальным районом (городским округом) по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации, изъятию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам не подлежат.

Потери бюджета муниципального района (городского округа) в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц в объеме ниже расчетной дотации (части расчетной дотации) компенсации из бюджета субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам не подлежат.

Важное место в межбюджетных трансфертах занимают *субсидии местным бюджетам* из бюджета субъекта РФ

Под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении вопросов местного значения. Совокупность субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ образует *региональный фонд софинансирования расходов*.

В составе бюджета субъекта РФ могут предусматриваться субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий устанавливаются

ся законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа власти субъекта РФ.

В отдельных случаях местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ, в том числе в форме дотаций, в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций).

Особую роль в межбюджетных отношениях играют *субвенции*. Под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий РФ, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления. Совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ образует *региональный фонд компенсаций*.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ формируются в бюджете субъекта РФ за счет:

1) субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов власти;

2) собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов власти субъекта РФ.

3) Субвенции местным бюджетам распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения, потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях.

Распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ утверждается законом о бюджете субъекта РФ по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Бюджетным кодексом предусмотрены следующие формы межбюджетных трансфертов из местных бюджетов:

1) дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

2) субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

3) субсидии, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

4) иные межбюджетные трансферты.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района образуют *районный фонд финансовой поддержки поселений*. Порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района устанавливается законом субъекта РФ.

Объем и распределение дотаций из бюджета муниципального района утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной год (очередной год и плановый период).

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района предоставляются поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений данного муниципально-го района.

Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы и аналогичного показателя в среднем по поселениям муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов отдельных поселений не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из указанного фонда иного поселения, входящего в состав данного муниципального района, которое до распределения указанных до-

таций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта РФ субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ. Указанный уровень не может быть установлен ниже двукратного среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта РФ уровня в расчете на одного жителя.

Порядок расчета и предоставления субсидий бюджету субъекта РФ из местных бюджетов устанавливается законом субъекта РФ. Субсидии из бюджетов поселений, перечисляемые в бюджет субъекта РФ, учитываются в доходах бюджета субъекта РФ и в бюджетных ассигнованиях регионального фонда финансовой поддержки поселений.

Объем субсидий, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ, рассчитывается пропорционально превышению расчетных налоговых доходов уровня. Объем субсидии для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в отчетном финансовом году.

Расчетные налоговые доходы муниципального образования в расчете на одного жителя после исключения межбюджетной субсидии, подлежащей перечислению в бюджет субъекта РФ, не могут быть ниже расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя иного муниципального образования, которое до исключения указанной межбюджетной субсидии имело более низкий уровень расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя.

Поселения, входящие в состав муниципального района, обязаны перечислять в бюджет муниципального района межбюджетные субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Цели, порядок расчета, перечисления и использования межбюджетных субсидий устанавливаются уставом муниципального района и (или) муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района. Размер межбюджетных субсидий утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов посе-

лений о местных бюджетах по единому для всех соответствующих поселений данного муниципального района нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя муниципальных услуг.

В случае невыполнения органом местного самоуправления поселения решения представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района в части перечисления межбюджетных субсидий в бюджет муниципального района сумма межбюджетных субсидий взыскивается за счет доходов от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Кроме федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований в российском бюджетном законодательстве также определен *порядок формирования бюджета закрытого территориально-административного объединения (ЗАО)*. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. порядок составления и исполнения бюджета ЗАО имеет ряд особенностей:

1) осуществление в ЗАО за счет ассигнований из федерального бюджета строительства объектов, их реконструкции с сохранением оборонной направленности производства сопровождается обязанностью отчисления части ассигнований органам местного самоуправления; средства в размере не менее 10% затрат на строительство сверх предусмотренных с действующими нормативами в сводных сметных затратах перечисляются предприятиями органам местного самоуправления на социально-экономическое развитие;

2) при выполнении государственных оборонных заказов предприятия производят отчисления в бюджет ЗАО для дополнительного финансирования программ в области экологии здравоохранения в размере 1% объема финансирования, включаемые в стоимость государственного заказа;

3) на производителей сельскохозяйственной продукции, снабжающих ЗАО, распространяется государственная поддержка, действующая для товаропроизводителей агропромышленного комплекса;

4) при недостаточности собственных доходов для финансирования дополнительных расходов, связанных с режимом безопасности, бюджету ЗАО выделяются из федерального бюджета межбюджетные трансферты; размер указанных дотаций утверждается федеральным законом о федеральном бюджете и не учитывается при распределении обычных межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов;

5) местному бюджету на территории ЗАТО могут выделяться из федерального бюджета субвенции на осуществление определенных целевых расходов и субсидии на долевое финансирование целевых расходов в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Кассовое обслуживание исполнения местного бюджета ЗАТО возложено на органы Федерального казначейства и осуществляется через счета, открытые для этих целей соответствующему органу Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации или в кредитной организации, в которой открыт счет по учету доходов и (или) средств федерального бюджета.

Уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести ревизию местного бюджета на территории ЗАТО. В качестве указанного органа могут выступить: контрольный орган Министерства финансов Российской Федерации и Счетная палата Российской Федерации.

Основные подходы к формированию взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований на 2008—2010 гг. разработаны в соответствии с приоритетами направлениями социально-экономического развития страны. Задачей формирования межбюджетных отношений на предстоящую трехлетку является снижение зависимости бюджетов субъектов РФ от финансовой помощи из федерального бюджета и стимулирование собственной доходной базы. Для ее решения предполагается снизить объем поступлений межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ.

Одной из существенных особенностей формирования межбюджетных отношений является *изменение методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности*. Изменения касаются определения объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и расчета индекса налогового потенциала. Кроме того, начиная с 2008 г. при распределении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов предполагается формирование финансового резерва, предназначенного для покрытия финансовых потребностей, которые могут возникнуть в среднесрочном периоде в результате изменений в социально-экономическом развитии регионов. Этот резерв составит в 2009 г. 15% общего объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов, а в 2010 г. — 20%. В связи с применением нового подхода увеличивается количество субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Их количество составит 73 региона против 67 в 2007 г.

Можно отметить, что значительных изменений во взаимоотношениях бюджетов бюджетной системы РФ в рамках трехлетнего

бюджета не наблюдается. При увеличении общего объема Фонда финансовой поддержки по итогам распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов только десять субъектов РФ традиционно получают 40% общей суммы Фонда. Это означает, что Фонд финансовой поддержки не является действенным инструментом, который усилит экономическую активность территорий, а только развивает иждивенческие настроения отдельных регионов. Необходимо искать новые эффективные схемы межбюджетного выравнивания.

5.3. Разграничение доходных и расходных полномочий по уровням бюджета

В настоящее время проводится реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. Реализация реформы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации не может быть полноценной без четкого и стабильного *разграничения налоговых полномочий и закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней*.

При разграничении налоговых полномочий между органами власти и управления разных уровней используются следующие *принципы*.

1. Налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического, социального и налогового пространства, в том числе за счет выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

2. Налоговые полномочия каждого уровня власти должны быть необходимыми и достаточными для эффективной реализации закрепленных за соответствующим уровнем бюджетной системы расходных полномочий.

3. Налоговые полномочия региональных и местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

4. Каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передавать) в установленных законодательством РФ случаях и порядке свои налоговые полномочия другому уровню власти.

При разграничении налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы должны учитываться следующие критерии:

- *стабильность* — чем больше налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник, и полномочия по его регулированию;
- *экономическая эффективность* — за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;
- *мобильность налоговой базы* — чем выше мобильность, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом, и наоборот;
- *равномерность размещения налоговой базы* — чем больше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне она должна облагаться налогом, и наоборот;
- *социальная справедливость* — чем менее равномерно распределена налоговая база, тем на более высоком уровне должен поступать соответствующий налог в целях последующего перераспределения;
- *бюджетная ответственность* — сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги.

Ключевой задачей реформы межбюджетных отношений является предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами.

В основу *разграничения расходных полномочий* всей бюджетной системы РФ положены следующие принципы.

1. Принцип территориального соответствия. Суть его заключается в том, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг. Это означает, что выбор уровня бюджетной системы, за которым закрепляются соответствующие расходы, зависит от того, осуществляются ли они в интересах всего населения страны или населения нескольких субъектов Российской Федерации (федеральный уровень), проживающих на территориях всех или нескольких муниципальных образований (региональный уровень) или в интересах населения, проживающего в основном на территории данного муниципального образования (местный уровень).

2. Принцип максимально возможного приближения к тем территориальным образованиям, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги (принцип субсидиарности). В основе дан-

ного принципа лежит положение о том, что органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории.

3. Принцип эффекта масштаба (наиболее эффективная реализация государственных и муниципальных полномочий). Целесообразность выбора того или иного уровня бюджетной системы определяется тем, на каком из них расходование бюджетных средств соответствует наиболее эффективной реализации указанных полномочий с учетом интересов населения.

4. Принцип адекватности бюджетных расходов полномочиям, закрепленным за соответствующими уровнями власти. Разграничение расходов зависит от задач и функций, которые законодательно возлагаются на каждый уровень власти (федеральный, региональный и местный).

5. Принцип соразмерности. Он означает обеспеченность бюджетными ресурсами реализации полномочий, возложенных на соответствующие уровни власти.

5.4. Реформирование правовых основ межбюджетных отношений

В соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 (с изменениями и дополнениями), а также Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63 в Бюджетный кодекс РФ были внесены *изменения и дополнения в части регулирования межбюджетных отношений по следующим направлениям:*

- уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- установление порядка временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) органами государственной власти других уровней;
- уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов в Российской Федерации.

Тем самым указанные поправки позволили создать новую правовую основу системы межбюджетных отношений. В области уточнения разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней сделаны два важных изменения:

1) введены бюджетные полномочия по установлению и исполнению расходных обязательств, установлению нормативов отчислений от налоговых доходов в бюджеты разных уровней, определению порядка предоставления межбюджетных трансфертов, временному осуществлению бюджетных полномочий органами государственной власти других уровней;

2) определены особенности бюджетных полномочий органов местного самоуправления разных типов.

Важным изменением также является то, что в новой редакции Бюджетного кодекса РФ приведено уточнение действующей терминологии с целью ее упрощения и обеспечения единообразия. В частности, термин «компетенция в области регулирования бюджетных правоотношений» заменен термином «бюджетные полномочия», под которым понимаются права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений и осуществлению бюджетного процесса.

В области разграничения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы приведены уточненные понятия:

- «собственные доходы бюджетов» (под которыми понимаются все виды доходов, за исключением субвенций на реализацию «делегированных» полномочий);
- «безвозмездные перечисления» (в частности, из состава финансовой помощи бюджетам других уровней исключаются субвенции на выполнение «делегированных» полномочий).

В новой редакции Бюджетного кодекса РФ установлены единые для соответствующего уровня бюджетной системы нормативы отчислений от федеральных налогов, что будет способствовать повышению предсказуемости и стабильности налоговых доходов всех уровней бюджетной системы, а также сыграет стимулирующую роль в процессе экономического развития соответствующей территории и повышения эффективности бюджетного менеджмента.

Введены также нормы, регулирующие установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Полномочия по установлению нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае передачи налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет субъектов Российской Федерации, в местные бюджеты, соответствующие нормативы (сверх

уровня, установленного Бюджетным кодексом РФ), как правило, должны быть стабильными и едиными для всех муниципальных образований соответствующего субъекта. Дифференциация указанных нормативов допускается лишь в отношении налога на доходы физических лиц в рамках формализованных схем выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Органы субъектов РФ обязаны передать местным бюджетам по единым и (или) дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц не менее 10% консолидированного бюджета субъекта по данному налогу. Данный подход (при возможных изменениях конкретных показателей) позволит органам государственной власти субъектов РФ, во-первых, разделить налоговые доходы между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений с учетом объективных территориальных различий в соотношении расходных обязательств местных бюджетов разных типов (уровней) и, во-вторых, определить оптимальную для каждого региона степень выравнивания различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет сочетания единых и дифференцированных (по формуле) нормативов отчислений от данного налога, в том числе перераспределить значительную часть поступлений по месту жительства граждан.

Прекращается практика централизации местных налогов в бюджеты более высокого уровня, за некоторыми исключениями. Отказ от расщепления федеральными законами налоговых доходов от региональных (местных) налогов и установления Бюджетным кодексом РФ нормативов по целому ряду налоговых доходов на уровне 100% означает существенный шаг к реализации принципа «один налог — один бюджет». Результатом принятия указанных поправок является потеря смысла в разделении налоговых доходов на «собственные» и «регулирующие», а также определение статуса «регулирующих налогов» и пропорций из распределения между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ, в связи с чем ст. 48 исключена из Бюджетного кодекса РФ.

В последней редакции Бюджетного кодекса РФ существенным изменениям подверглось регулирование вопросов распределения расходных полномочий бюджетов различных уровней бюджетной системы. Используется вновь вводимое понятие «расходные обязательства» с одновременным определением прав и обязанностей органов публичной власти разных уровней в отношении установления и (или) исполнения. Сформулирован ряд принципов, касающихся разграничения расходных обязательств, которые определяют единые требования к отраслевому законодательству, гарантируя самостоятельность властей каждого уровня в определении

обязательств по собственным предметам ведения и защищая бюджеты от «необеспеченных мандатов».

Важным моментом в разграничении расходных полномочий является новая типология оснований для возникновения расходных обязательств бюджетов каждого уровня. Обязательства, устанавливаемые в пределах собственных полномочий, не могут регламентироваться властями других уровней и исполняются за счет собственных доходов соответствующих бюджетов. В тех случаях, когда один уровень власти делегирует свои полномочия другому, одновременно возникают «вмененные» расходные обязательства бюджета более низкого уровня и расходные обязательства по их финансовому обеспечению за счет субвенций из вышестоящего бюджета. В целях защиты региональных и местных бюджетов от «необеспеченных федеральных мандатов» предусматриваются: введение в действие соответствующих законов одновременно с ежегодным законом о федеральном бюджете при условии финансового обеспечения указанных бюджетов субвенциями; использование механизма судебной защиты от занижения оценок, необходимых для реализации бюджетных средств.

В новой редакции Бюджетного кодекса РФ пересмотрены вопросы предоставления межбюджетных трансфертов, в частности единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Кроме того, введено рамочное понятие «межбюджетные отношения», основными видами которых являются финансовая помощь (дотации и субсидии), субвенции на осуществление «делегированных» полномочий, предоставление бюджетам других уровней кредитов, а также субсидий из местных бюджетов на выполнение межмуниципальных функций и реализацию режима «отрицательных трансфертов».

В Бюджетном кодексе РФ закреплена действующая в настоящее время методология распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и субвенций Федерального фонда компенсаций, а также процедура проведения в рамках бюджетного процесса расчетов по распределению указанных дотаций и субвенций; одновременно с этим устанавливаются общие требования к дополнительным формам финансовой поддержки субъектов РФ.

Впервые введена новая форма межбюджетных трансфертов — *субсидии из местных бюджетов в бюджеты более высоких уровней бюджетной системы.*

Первый тип таких субсидий — перечисления из местных бюджетов в субъектные для региональных фондов финансовой поддержки поселений или муниципальных районов в случае, ес-

ли поступления по закрепленным налоговым доходам в данном муниципальном образовании в два и более раза превышают средний по субъекту Российской Федерации уровень. Указанные субсидии направлены на сокращение необоснованных различий в бюджетной обеспеченности в условиях закрепления за местными бюджетами крупных местных налогов и (или) отчислений от федеральных и региональных налогов по единым нормативам. Их расчет должен проводиться по единой методике, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (основное из них — недопустимость изъятия более чем 50% «условно-избыточных» налоговых доходов).

Второй тип субвенций — перечисления из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на осуществление межмуниципальных функций. Данные субвенции применяются только в тех муниципальных районах, представительные органы которых формируются делегированием представителей органов местного самоуправления поселений, что позволит внедрить принцип обслуживания поселений и тем самым повысить эффективность совместного использования бюджетных ресурсов территории.

Помимо этого, Бюджетный кодекс РФ устанавливает нормы временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) органами государственной власти других уровней, а также содержит ряд норм, уточняющих порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов Российской Федерации.

Бюджетный кодекс РФ с учетом последующих редакций. позволит значительно рационализировать систему межбюджетных отношений в Российской Федерации, что, в свою очередь, должно сказаться на повышении экономности и эффективности использования бюджетных средств.

Глава 6

Правовой режим целевых государственных и местных фондов

6.1. Целевые бюджетные фонды: классификация и правовой режим

Целевые государственные и муниципальные денежные фонды появились в финансовой системе Российской Федерации относительно недавно. Первоначально они создавались как государственные внебюджетные фонды. Возникновение их было связано со специальными расходами органов исполнительной власти. Первый государственный внебюджетный фонд в России — Пенсионный фонд РСФСР был создан постановлением Верховного Совета РСФСР «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» от 22 декабря 1990 г. № 442-1 (в настоящее время утратило силу). Впоследствии в рамках бюджетов всех уровней стали формироваться целевые бюджетные фонды.

С помощью целевых фондов государство стремится более эффективно и целесообразно использовать свои финансовые ресурсы. Через государственный бюджет не всегда удавалось достаточно последовательно проводить те или иные социальные и экономические программы, так как в государственном бюджете доходы не закреплены за конкретными видами расходов, поэтому расходы на некоторые конкретные программы, как правило, оказываются урезанными.

Следует отметить, что понятие «фонд» в финансовом праве иногда несколько отличается от его же определения в гражданском законодательстве. В соответствии с Гражданским кодексом РФ (ст. 118) и Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ст. 7) фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных иму-

публичных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Далеко не все образованные фонды денежных средств являются юридическими лицами.

Целевые фонды денежных средств создаются для выполнения определенных задач. По мере реализации целей, стоящих перед этими фондами, они могут упраздняться.

Государственные и муниципальные целевые денежные фонды можно разделить на три группы:

- целевые бюджетные фонды;
- государственные внебюджетные фонды;
- государственные и муниципальные целевые фонды органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Целевой бюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов либо иных поступлений и используемый по отдельной смете. Его средства *не могут быть использованы на цели, не соответствующие его назначению.*

На федеральном уровне целевые бюджетные фонды создаются в силу закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, на уровне субъектов РФ — законами о бюджете субъектов РФ. Муниципальные бюджетные фонды создаются решениями представительных органов местного самоуправления.

Например, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ в состав федерального бюджета были включены средства одного целевого бюджетного фонда — Фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии.

Фонды финансовой поддержки как целевые формируются в федеральном бюджете для поддержки субъектов РФ, а в бюджетах субъектов РФ и муниципальных районов — для финансовой поддержки муниципальных образований.

Например, в 2009 г. средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ направляются на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, средства Федерального фонда софинансирования социальных расходов представляются субъектам РФ для осуществления выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей, субсидий на оплату жилого помещения, поддержку ветеранов труда и тружеников тыла, согласно Федеральному закону «О ветеранах».

Обязанность создания Фонда финансовой поддержки муниципальных образований в бюджете каждого субъекта РФ закреплена ст. 10 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ. Средства данного фонда формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ. Создание в составе бюджетов муниципальных районов, районных фондов финансовой поддержки поселений закреплено Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131.

В составе расходной части федерального бюджета создается *Резервный фонд Президента Российской Федерации*. Размер его средств не должен превышать 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Средства данного фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов согласно указам и распоряжениям Президента РФ, однако в соответствии с п. 4 ст. 82 Бюджетного кодекса РФ расходование их на проведение выборов и референдумов, осуществление деятельности Президента РФ не допускается.

В соответствии со ст. 81 Бюджетного кодекса РФ в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривается создание *резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций*.

Размер резервных фондов ограничен 3% утвержденного общего объема расходов бюджетов.

Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, произошедших в текущем финансовом году.

Порядок расходования средств такого резервного фонда устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Федерации или органов местного самоуправления.

Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны ежеквартально информировать орган законодательной (представительной) власти, представительный орган местного самоуправления о расходовании средств Резервного фонда.

Согласно бюджетному кодексу с 2008 г. Стабилизационный фонд преобразован в два фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта. В законе о федеральном

бюджете устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, исходя из 10% прогнозируемого объема валового внутреннего продукта. Резервный фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

В случае недостаточности нефтегазовых доходов для формирования нефтегазового трансферта, федеральным законом о федеральном бюджете утверждается предельный объем использования средств Резервного фонда для финансового обеспечения указанного трансферта.

Прогнозируемый объем Резервного фонда в 2009 г. составит 3969 млрд руб. и в 2010 г. — 4480 млрд руб. Средства Резервного фонда могут быть использованы на досрочное погашение государственного внешнего долга РФ. Министерство финансов РФ в ходе исполнения федерального бюджета вправе использовать средства Резервного фонда на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта в случае недостаточности для его осуществления фактически поступивших в отчетном периоде текущего финансового года нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в том случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Федеральным законом о федеральном бюджете на 2009 г. планируется создание фонда национального благосостояния в сумме 492,7 млрд руб., на 2010 г. — 504,4 млрд руб.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут передаваться Центральному банку РФ и специализированными финансовыми организациями.

Целями управления средствами Резервного фонда являются обеспечение сохранности средств указанного фонда и стабильного уровня доходов от его размещения в долгосрочной перспективе. Управление Резервным фондом и Фондом национального благосостояния в целях обеспечения стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранной валюте в следующие виды финансовых активов:

- долговые обязательства иностранных государств и иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе в виде ценных бумаг;
- депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях;
- депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ.

Средства фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранной валюте в следующие виды финансовых активов:

- долговые обязательства иностранных государств и иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций в виде ценных бумаг;
- депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях;
- депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ;
- долговые обязательства и акции юридических лиц;
- паи (доли участия) инвестиционных фондов.

Средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке РФ. В Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в срок до 1 февраля текущего финансового года зачисляются остатки средств федерального бюджета на начало текущего финансового года, соответствующие объему поступлений нефтегазовых доходов в декабре отчетного финансового года:

- в Резервный фонд — в объеме, не превышающем разницы между нормативной величиной Резервного фонда в отчетном финансовом году и его накопленным объемом на конец отчетного финансового года;
- в Фонд национального благосостояния — в объеме указанных остатков, уменьшенных на сумму перечислений в Резервный фонд.

Расчеты и перечисления средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляются Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Учет операций со средствами Резервного фонда и средствами Фонда национального благосостояния осуществляется в порядке, установленном для учета операций со средствами федерального бюджета.

Операции со средствами Резервного фонда и средствами Фонда национального благосостояния отражаются в отчете об исполнении федерального бюджета. Правительство РФ представляет в Государственную Думу РФ и Совет Федерации Федерального Собрания РФ ежеквартальный и годовой отчет о формировании и использовании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также ежеквартальный и годовой отчет об управлении средствами указанных фондов.

К сожалению, необходимо отметить недостаточное смысловое и правовое обоснование Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Что представляют собой эти фонды: целевые бюджетные фонды, внебюджетные фонды или просто структурные элементы федерального бюджета? В Бюджетном кодексе Резервный фонд и Фонд национального благосостояния трактуются как часть средств федерального бюджета, но в структуре доходов и расходов федерального бюджета они отсутствуют. Решение этого и ряда других вопросов, касающихся использования новых фондов имеет чрезвычайное значение для дальнейшего развития бюджетной системы РФ.

6.2. Внебюджетные государственные социальные фонды и их правовой режим

Важным этапом в развитии бюджетной системы стало появление социальных внебюджетных фондов. **Государственный внебюджетный фонд** — самостоятельное юридическое лицо, правом образования которого обладают органы государственной власти. Это фонд денежных средств, создаваемый вне федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации. *Цель* образования государственного внебюджетного фонда — реализация конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственные внебюджетные фонды являются неотъемлемой частью российской системы государственных финансов. Правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов определяются федеральным законом в соответствии с Бюджетным кодексом. Их средства являются федеральной собственностью, но не входят в состав бюджетов всех уров-

ней бюджетной системы РФ и изъятию не подлежат, хотя и учитываются в консолидированном бюджете РФ.

В настоящее время в Российской Федерации существуют три государственных внебюджетных фонда:

- Пенсионный фонд РФ;
- Фонд социального страхования РФ;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления указанных фондов и направляются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательных (представительных) органов в составе документов и материалов, вносимых одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению Федеральным Собранием РФ с последующим утверждением в форме федеральных законов, одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов вносятся органами исполнительной власти субъектов РФ на рассмотрение законодательных (представительных) органов субъектов РФ одновременно с проектами законов субъектов РФ о бюджете и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов РФ о бюджете.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет таких источников, как:

- обязательные платежи, установленные законодательством Российской Федерации;
- добровольные взносы физических и юридических лиц;
- другие доходы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Сбор и контроль за поступлением обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды осуществляются тем же органом исполнительной власти, на который возложены функции сбора налогов в федеральный бюджет.

Процесс расходования средств государственных внебюджетных фондов осуществляется исключительно на целевой основе, в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации, субъектов РФ, регламентирующими деятельность указанных фондов, и на основе бюджета, утвержденного федеральными законами и законами субъектов РФ.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ. Отчеты об испол-

нении бюджета государственного внебюджетного фонда и территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ и органом исполнительной власти субъекта Федерации соответственно на рассмотрение и утверждение соответствующим законодательным (представительным) органам власти в форме закона.

Обязанности по контролю за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов возложены на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации. Порядок и сроки представления отчетности государственных внебюджетных фондов, в том числе публикуемой, определяются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ для соответствующих бюджетов.

Основным источником финансирования внебюджетных фондов в настоящее время является единый социальный налог (ЕСН), предназначенный для мобилизации средств с целью реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь. Поступления от ЕСН распределяются между внебюджетными фондами в соответствии с принятыми ставками.

Пенсионный фонд РФ был создан в 1990 г. с целью осуществления государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации путем сбора и аккумуляции страховых взносов, направляемых на выплату пенсий и оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам. Его правовой статус определен положением «О Пенсионном фонде Российской Федерации», утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (с последующими изменениями и дополнениями).

В бюджет Пенсионного фонда РФ (ПФ РФ) зачисляются:

1) *налоговые доходы*, распределяемые Федеральным казначейством между бюджетами бюджетной системы РФ, и 60% минимального налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения;

2) *неналоговые доходы* — страховые взносы на обязательное пенсионное страхование; страховые взносы по дополнительному тарифу для организаций-работодателей, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации; недоимки, пени и штрафы по взносам в ПФ РФ; доходы от размещения средств ПФ РФ; штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) *безвозмездные поступления* — межбюджетные трансферты из федерального бюджета; безвозмездные поступления от негосударст-

венных пенсионных фондов; прочие поступления.

Расходование средств Пенсионного фонда Российской Федерации осуществляется на следующие *цели*:

- выплата пенсий;
- оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- финансовое обеспечение своей деятельности;
- прочие расходы.

Таким образом, основной функцией ПФ РФ является организация пенсионного обеспечения населения. Помимо этого в предмет ведения ПФ входят следующие вопросы: взыскание с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца, организации и ведения индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; организация и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд РФ.

В системе Пенсионного фонда РФ изучается и обобщается практика применения нормативных актов по вопросам уплаты в ПФ РФ страховых взносов и внесение в Федеральное Собрание РФ предложений по ее совершенствованию, проводится научно-исследовательская работа в области государственного пенсионного страхования, а также разъяснительная работа среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к его компетенции. Пенсионный фонд РФ капитализирует средства пенсионного обеспечения, а также привлекает добровольные взносы (в том числе валютные ценности) физических и юридических лиц. В соответствии с возложенными на него функциями ПФ РФ совместно с налоговыми органами занимается обеспечением контроля за своевременным и полным поступлением в фонд страховых взносов, а также за правильным и рациональным расходованием его средств.

В рамках своей компетенции Пенсионный фонд РФ *вправе* осуществлять межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации, участвовать в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий, финансировать программы социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Руководство Пенсионным фондом РФ осуществляют Правление и постоянно действующий исполнительный орган. Его Правление несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции фонда, определяет перспективные и те-

кущие задачи, утверждает бюджет, сметы расходов фонда и его органов (включая оплату труда), отчеты об их исполнении, а также структуру и штаты.

Правление вправе производить назначение и освобождение от должности исполнительного директора и его заместителей, председателя ревизионной комиссии фонда и руководителей его отделений. Кроме того, оно утверждает положения об исполнительный дирекции, ревизионной комиссии и региональных органах фонда, издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности Пенсионного фонда РФ и т.д.

В настоящее время продолжается серьезное реформирование системы пенсионного обеспечения в направлении развития накопительных принципов. Летом 2002 г. был принят Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» № 111-ФЗ, подготовленный Минэкономразвития России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Среди специалистов нет единого мнения относительно целесообразности и масштабов применения накопительных принципов. Одни считают, что перспектива реформирования пенсионной системы в направлении усиления накопительного принципа совершенно определена и не вызывает сомнений. Все страны с переходной экономикой движутся в этом направлении, и Россия не составляет исключения. При этом отмечается необходимость более глубокой научной и практической проработки (например, то, что при разработке стратегии осуществления пенсионной реформы, в том числе и реформы профессиональных пенсионных систем, нужно учитывать более широкий круг факторов и строить многофакторные прогнозы с учетом динамики макроэкономических показателей).

Другие критически относятся к данной модели реформирования пенсионной системы, отмечая, что, окончательно разрушая существующую общую пенсионную систему и создавая новую, государство не разрешает острейшую социальную проблему - незамедлительного повышения реального уровня пенсионного обеспечения основной массы пенсионеров, не возрождает элементарную социальную справедливость в пенсионном обеспечении. Кроме того, финансовый кризис Пенсионного фонда не только не будет преодолен, но он может усугубиться.

Фонд социального страхования Российской Федерации был создан с целью обеспечения государственных гарантий в вопросах социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования. Деятельность его региональных и отраслевых отделений осуществляет-

ся в соответствии с постановлением Правительства РФ «О Фонде социального страхования Российской Федерации» от 12 февраля 1994 г. № 101 (в ред. от 2 августа 2005 г.).

Фонд социального страхования решает следующие задачи:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;
- разработка совместно с Министерством здравоохранения и социального развития РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Фонд создан как двухуровневая структура: центральное отделение, территориальные и отраслевые отделения. Территориальные и отраслевые имеют собственные бюджеты и относительную независимость от центрального отделения. Финансирование деятельности Фонда социального страхования РФ осуществляется за счет поступлений от единого социального налога, ассигнований из федерального бюджета (на покрытие расходов с предоставлением льгот гражданам, пострадавшим вследствие аварий на атомных объектах), а также за счет иных поступлений.

В бюджет Фонда социального страхования РФ включаются:

1) *налоговые доходы* — единый социальный налог (по ставке зачисления в Фонд социального страхования РФ); доходы, поступающие от уплаты налогов по специальным налоговым режимам (единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 6,4%);

2) *неналоговые доходы* — страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и

профессиональных заболеваний; недоимки, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования РФ; доходы от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования РФ; штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) *безвозмездные поступления* — межбюджетные трансферты из федерального бюджета и прочие поступления.

Средства Фонда социального страхования РФ расходуются на следующие цели:

- пособия по временной нетрудоспособности работников;
- выплаты по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком;
- пособие на погребение или возмещение ритуальных услуг;
- оплату путевок для работников в санаторно-курортные учреждения и проезд к месту лечения;
- оплату лечебного (диетического) питания;
- содержание санаториев и детско-юношеских спортивных школ;
- пособия в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием;
- финансирование деятельности отделений и т.д.

Средства, полученные от взимания пени и наложения финансовых санкций (в размере 20%), образуют фонд развития Фонда социального страхования РФ.

Управление Фондом осуществляют председатель и его заместители, которые назначаются Правительством РФ. Кроме того, образуется правление, заседания которого проводятся по мере необходимости. Контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей осуществляется Фондом совместно с ФНС России, а за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях — с участием профессиональных союзов.

Фонд обязательного медицинского страхования был создан в 1991 г. В его *обязанности* входит разработка правовых, экономических и организационных основ медицинского страхования, а также усиление заинтересованности и ответственности различных лиц в вопросах обеспечения охраны здоровья работников. Данный фонд имеет двухуровневую структуру — федеральный фонд и независимые территориальные фонды. Бюджеты Фонда ежегодно утверждаются законами федерального и субфедерального уровня.

В настоящее время финансирование Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ осуществляется из следующих источников:

1) *налоговые доходы* — единый социальный налог (по ставке зачисления в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования); доходы, поступающие от уплаты налогов по специальным налоговым режимам (единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 0,2%);

2) *неналоговые доходы* — недоимки, пени и штрафы; доходы от размещения временно свободных средств;

3) *безвозмездные поступления* — межбюджетные трансферты из федерального бюджета и прочие поступления.

В бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования поступают:

1) *налоговые доходы* — единый социальный налог — по ставке зачисления в территориальные фонды обязательного медицинского страхования; доходы, поступающие от уплаты налогов по специальным налоговым режимам (единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 3,4%);

2) *неналоговые доходы* — недоимки и пени по взносам в территориальные фонды обязательного медицинского страхования; доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования; штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) *безвозмездные поступления* — межбюджетные трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования; межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ; прочие поступления, предусмотренные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Обязательное медицинское страхование в соответствии с действующим законодательством является всеобъемлющим для населения Российской Федерации, гарантирует объем и условия оказания медицинской и лекарственной помощи гражданам и реализуется согласно принципам, определенным в федеральных и территориальных программах.

Глава 7

Правовое регулирование финансирования бюджетных учреждений

7.1. Нормы расходов и правовое регулирование смет

Сметно-бюджетное финансирование — обеспечение государственными денежными средствами учреждений и организаций, действующих в непроизводственной сфере. Эти учреждения и организации получают средства на свое содержание из бюджета на основе финансовых документов, называемых *сметами*. Таким путем финансируется почти вся непроизводственная сфера общества, которая в противоположность предпринимательству именуется бюджетной сферой, а учреждения и организации, действующие в ней, — бюджетными учреждениями (организациями).

Из бюджета финансируются социально-культурные мероприятия и учреждения, фундаментальные исследования, содействующие научно-техническому прогрессу, национальная оборона, правоохранительная деятельность и органы безопасности, судебная система и органы прокуратуры Российской Федерации, содержание представительных и исполнительных органов власти государства.

Существование и функционирование бюджетных учреждений и организаций — необходимое условие дальнейшего развития общества, особенно в условиях рыночных отношений, когда научно-технический прогресс охватывает все формы и ступени материального производства и создает предпосылки для всестороннего развития личности.

Согласно ст. 70 Бюджетного кодекса РФ в перечень расходов бюджетных учреждений входят:

- оплата труда, денежное содержание работников по заключенным трудовым договорам;
- командировочные и иные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплата товаров, работ и услуг для государственных нужд;

- перечисление налоговых платежей, сборов и иных платежей;
- возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением;
- прочие расходы.

Каждое бюджетное учреждение имеет свою смету, которая устанавливает объем, целевое направление и поквартальное распределение средств, выделенных из бюджета.

В настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ для каждого бюджетного учреждения установлена смета расходов по бюджетам всех уровней, а по собственным доходам составляется другая смета.

Смета расходов составляется на основе экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, которая содержит предметно-целевые статьи, подстатьи и виды расходов.

Экономическая классификация расходов бюджетов РФ состоит из четырех групп:

- 1) расходов (200);
- 2) поступлений нефинансовых активов (300);
- 3) поступлений финансовых активов (500);
- 4) выбытие финансовых активов (600).

Основной является *группа расходов*, которая включает семь следующих предметно-целевых статей: 210 «Оплата труда и начисления на оплату труда»; 220 «Приобретение услуг»; 230 «Обслуживание долговых обязательств»; 240 «Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям»; 250 «Безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам»; 260 «Социальное обеспечение»; 290 «Прочие расходы».

Статья «Оплата труда и начисления на оплату труда» подразделяется на три подстатьи: заработная плата (211), прочие выплаты (212), начисления на оплату труда (113). Главная из них — «Заработная плата» — охватывает расходы по оплате труда на основе договоров, в том числе:

- выплаты по должностным окладам;
- надбавки за квалификационный разряд, особые условия службы, выслугу лет, работу и стаж работы;
- выплаты премий, материальной помощи, вознаграждений по итогам работы за год;
- оплата ежегодных отпусков, компенсации за неиспользованный отпуск;
- оплата за период обучения работников, направленных на профессиональную подготовку, повышение квалификации;
- выплата пособия за первые два дня временной нетрудоспособности;
- другие аналогичные расходы.

Статья «Приобретение услуг» включает подстатьи: 221 «Услуги связи»; 222 «Транспортные услуги»; 223 «Коммунальные услуги»; 224 «Арендная плата за пользование имуществом»; 225 «Услуги по содержанию имущества»; 226 «Прочие услуги».

В состав *группы поступлений нефинансовых активов* включаются следующие статьи: 310 «Увеличение стоимости основных средств»; 320 «Увеличение стоимости нематериальных активов»; 340 «Увеличение стоимости материальных запасов».

По статье «Увеличение стоимости основных средств» проходят расходы на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, расширение и модернизацию объектов, относящихся к основным средствам, независимо от стоимости и со сроком полезного использования более 12 месяцев. К статье 340 «Увеличение стоимости материальных запасов» относятся расходы по оплате сырья и материалов, предназначенных для однократного использования в процессе деятельности учреждения в течение периода, не превышающего 12 месяцев, независимо от их стоимости, а также предметы, используемые в деятельности учреждения в течение периода, превышающего 12 месяцев, но не относящиеся к основным средствам, в том числе:

- медикаментов и перевязочных средств;
- мягкого инвентаря;
- посуды;
- продуктов питания;
- горюче-смазочных материалов, включая специальное топливо;
- топлива;
- строительных, хозяйственных и канцелярских материалов;
- спецоборудования;
- прочих материальных запасов.

В группу *поступлений финансовых активов* включаются статьи: 530 «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале» и 540 «Увеличение задолженности по бюджетным кредитам».

Группа выбытие финансовых активов отражает стоимость ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале и уменьшение задолженности по бюджетным кредитам.

В каждом бюджетном учреждении составляется смета расходов, соответствующая своему уровню бюджета. В каждом уровне бюджета сметы расходов учреждений имеют одинаковое количество предметно-целевых статей.

Сметы различаются по кругу охватываемых ими учреждений и по типу.

По кругу учреждений сметы подразделяются на индивидуальные и сводные. *Индивидуальная смета* содержит расходы и доходы только одного учреждения и позволяет учитывать все особенности его

назначения, характера и масштаба деятельности. Индивидуальные сметы учреждений, принадлежащих к одной отрасли или сфере деятельности, объединяются соответствующими министерствами и ведомствами или департаментами, отделами органов местного самоуправления в *сводные*. Последние, в свою очередь, представляются в соответствующие финансовые органы для включения в бюджет.

Структурными подразделениями сметы являются целевые статьи расходов, каждая из которых имеет предметное назначение, т.е. виды расходов. Сметы составляются на основе *норм и нормативов расходов* — единых типовых измерителей сметных расходов по однородным организациям.

Нормы расходов классифицируют следующим образом.

1. Обязательные и необязательные. В процессе применения обязательные нормы не подлежат изменениям. Круг их сравнительно невелик: штаты и ставки заработной платы, расходы на командировки и др. Однако в условиях нехватки бюджетных средств, задержки выплаты заработной платы органы, курирующие бюджетные учреждения, и их администрация вынуждены вносить изменения в эти нормы. Необязательные (или факультативные) нормы, наоборот, составляются с учетом конкретных особенностей организаций и подлежат обязательной корректировке. Таких норм большинство: все хозяйственные расходы, затраты на отопление, освещение, содержание зданий (сооружений) и т.д. Каждая организация наделяется правом применять такие нормы расходов (в пределах общей нормы), которые соответствуют ее реальным потребностям (естественно-географическим и др.).

2. Материальные и денежные. Материальные нормы являются главными. Они показывают, какое количество материальных средств приходится на единицу измерения расходов, например количество продуктов питания на одного больного в день, количество электроэнергии для освещения класса и т.д. Первичные материальные нормы устанавливаются исходя из ежедневных затрат, а затем суммируются на месяц, квартал и год. Денежные нормы отражают стоимость материальных норм. Они охватывают всю сумму расходов как за счет бюджета, так и из собственных средств учреждений. Данные нормы разрабатываются научно-исследовательскими институтами и утверждаются Правительством РФ или соответствующим органом управления.

3. Индивидуальные и комбинированные. Индивидуальные нормы содержат расходы только на одну цель и используются при составлении индивидуальных смет учреждений. Комбинированная норма выступает как общая сумма индивидуальных норм по определенному производственному показателю (все расходы на содержание одного больного в больнице — койко-день). Применение этих норм

позволяет более квалифицированно составлять сводные сметы и пользоваться ими.

На смету как финансовый акт распространяется правовое регулирование. Процесс прохождения сметы состоит из стадий, свойственных бюджетному процессу: составление, утверждение и исполнение. Смета действует в течение финансового года — с 1 января по 31 декабря включительно, т.е. в срок, предусмотренный законом о федеральном бюджете РФ. После утверждения бюджета в смету могут вноситься необходимые поправки. Сметы утверждаются главными распорядителями бюджетных средств, т.е. руководителями вышестоящих органов.

7.2. Реформирование бюджетных организаций

Одно из важнейших направлений проводимой в стране бюджетной реформы — *реорганизация сети бюджетных организаций*.

Суть реформы — переход от управления бюджетными расходами к управлению результатами, полученными после произведенных затрат. Получателями бюджетных ресурсов являются бюджетные организации и от их деятельности зависит эффективность использования бюджетных средств и в конечном итоге полученный социальный, экономический, политический результат. Следовательно, реформирование бюджетной сферы государства и достижение на этой основе повышения эффективности использования бюджетных средств немыслимы без реформирования действующей сети бюджетных организаций.

Анализ действующей сети бюджетных организаций показал ее громоздкость, слабость управления учреждениями, низкий уровень их ответственности за результаты работы. Все это ведет к недостаточным результатам их работы и в конечном итоге — к повышенной потребности в материальных и финансовых ресурсах.

В управлении и финансировании бюджетных организаций имеются *вертикальные и горизонтальные диспропорции*.

Вертикальные диспропорции выражаются в том, что многие бюджетные организации, действующие на территории субъектов РФ, получают бюджетные средства из федерального бюджета, но органы исполнительной власти субъектов РФ не несут ответственности за полномочия, которые им переданы по обслуживанию получателей бюджетных средств. В структуре большинства федеральных министерств и ведомств имеются непрофильные для этих ведомств учреждения социального назначения (поликлиники, больницы, детсады, дома отдыха и др.). Поэтому они в соответствии с разграничением полномочий между федеральными

ми, региональными и местными органами власти должны быть переданы субъектам РФ.

Суть вертикальной диспропорции состоит и в том, что более трети учреждений образования не находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, а три четверти медицинских учреждений не находятся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Все это ведет к осложнениям в управлении ими и в управлении выделяемыми им из бюджета ресурсами.

Существует также проблема использования внебюджетных средств, получаемых бюджетными организациями. Имеются бюджетные учреждения, по обязательствам которых федеральный бюджет несет субсидиарную ответственность. Однако их внебюджетные средства используются этими учреждениями самовольно, без ограничений со стороны главных распорядителей бюджетных средств, на основе смет параллельных бюджету. В результате одни бюджетные организации сверхобеспечены ресурсами, а другим не хватает средств для выполнения возложенных на них функций. При этом главные распорядители не в состоянии производить перераспределение средств.

Устранение этих противоречий возможно на основе реформирования сети бюджетных организаций. Преобразование в этой области предполагается *в нескольких направлениях*:

1) передача преобладающей части непрофильных для федеральных министерств и ведомств организаций в ведение субъектов Федерации, т.е. снятие их финансирования с федерального бюджета и передача на территориальные бюджеты;

2) укрупнение предприятий, переподчинение их либо федеральным, либо территориальным органам власти;

3) сохранение статуса бюджетных организаций лишь за теми, которые нуждаются в административном контроле и сметном финансировании (по обязательствам этих организаций государство будет нести субсидиарную ответственность, а их доходы, в том числе внебюджетные, в полном объеме зачисляются в качестве неналоговых доходов в соответствующий бюджет, и их финансирование осуществляется из соответствующего бюджета);

4) преобразование большинства бюджетных учреждений в организации других организационно-правовых форм (автономное учреждение, автономная некоммерческая организация) таким образом, что они не войдут в реестр получателей бюджетных средств и будут предоставлять услуги, частично оплачиваемые из бюджета; при этом они станут самостоятельными в финансово-хозяйственной деятельности, в определении штатного расписания, в формах оплаты труда.

Таким образом, бывшие бюджетные организации будут преобразованы в следующие формы организаций.

1. Учреждения, состоящие на бюджете. Они входят в реестр получателей бюджетных средств, финансирование проводится на основе сметы расходов. Бюджет несет за них субсидиарную ответственность по их обязательствам. Получаемые ими внебюджетные средства поступают в доходы бюджета. Исполнительные органы власти осуществляют административный контроль за их расходами.

2. Автономные учреждения, автономные некоммерческие организации. Они не входят в реестр получателей бюджетных средств. Источниками их финансирования являются доходы от оказания платных услуг или бюджетные субсидии. Они имеют счет в коммерческом банке. Бюджет не несет за них субсидиарную ответственность. Внебюджетные средства являются их собственными доходами. Контроль за их деятельностью имеет общественный характер.

7.3. Правовое регулирование расходования бюджетных средств на основе размещения государственного или муниципального заказа

В целях эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов в 2005 г. был принят Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ.

Закон регламентирует отношения, возникающие в процессе размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также устанавливает единый порядок размещения заказов. То есть речь идет о порядке расходования бюджетополучателями средств, выделенных им из бюджета.

Действие Закона не распространяется на закупки товаров, работ и услуг, стоимость которых не превышает установленного Центральным банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в РФ между юридическими лицами по одной сделке (размер этот составляет 100 тыс. руб. в соответствии с Указанием ЦБ РФ «О предельном размере расчетов наличными деньгами» от 20 июня 2007 г. № 1843-у).

Законом регулируется порядок размещения заказов, вводятся различные способы размещения заказа, а также определяются усло-

вия, при которых могут быть применены те или иные процедуры размещения заказов. В соответствии с Законом размещение заказа заказчиком осуществляется путем:

- проведения конкурса;
- проведения аукциона, в том числе в электронной форме;
- запроса котировок;
- запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;
- размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- размещения заказа на товарных биржах.

Решение о способе размещения заказа принимается самим заказчиком или уполномоченным органом.

1. Проведение конкурса. Под **конкурсом** понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер. Конкурс может быть *открытым* или *закрытым*. Заказчик вправе размещать заказ путем проведения закрытого конкурса исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

Для подготовки к проведению конкурса, в том числе в случае, если заказчик не имеет возможности составить подробные спецификации товаров, определить характеристики работ или услуг в целях наиболее полного удовлетворения государственных или муниципальных нужд, он может опубликовать в официальном печатном издании и разместить на официальном сайте сообщение о своей заинтересованности в проведении конкурса с указанием срока представления предложений о технических, технологических и качественных характеристиках товаров, работ, услуг. Представленные предложения могут учитываться при определении предмета конкурса. После определения предмета конкурса заказчик принимает решение о проведении конкурса. При этом заказчик не вправе устанавливать какие-либо преимущества для лиц, подавших указанные предложения.

2. Проведение аукциона. Под **аукционом на право заключить государственный или муниципальный контракт** понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта. Аукцион может быть *открытым* или *закрытым*. В том случае, если начальная цена государственного или муниципального контракта не превыша-

ет 500 тыс. руб., открытый аукцион может проводиться в электронной форме на сайте в сети Интернет.

3. *Запрос котировок.* Это способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок. Победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, соответственно производство, выполнение, оказание которых осуществляются не по конкретным заявкам заказчика и для которых есть функционирующий рынок, в случаях, если цена государственного или муниципального контракта не превышает 250 тыс. руб. либо аукцион признан несостоявшимся и начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 250 тыс. руб.

Заказчик не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем 250 тыс. руб., подлежащую уплате в течение квартала.

4. *Запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.* В данном случае заказчик проводит предварительный отбор участников размещения заказа, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые могут в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг. По результатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков, включающий в себя участников размещения заказа, прошедших предварительный отбор, в целях размещения у них заказа на поставку указанных товаров, выполнение работ либо оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем запроса котировок.

5. *Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).* Под этим понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить государственный или муниципальный контракт только одному поставщику (исполнителю, подрядчику).

Заказчик размещает заказ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в том случае, если:

- поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (в ред. от 8 ноября 2007 г.);

- осуществляется оказание услуг водоснабжения и водоотведения в условиях естественных монополий;
- осуществляются поставки культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, взятых государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов;
- проводится работа по поддержанию мобилизационных мощностей;
- осуществляется оказание услуг органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, а также иными организациями, которые вправе оказывать такие услуги;
- возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно; при этом заказчик в срок не позднее одного рабочего дня со дня заключения контракта обязан уведомить об этом уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд), орган исполнительной власти субъекта РФ (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта РФ), орган местного самоуправления (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования);
- производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями уголовно-исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством РФ;
- представлена только одна заявка на участие в конкурсе, заявка на участие в аукционе или котировочная заявка;
- только один участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе или заявку на участие в аукционе, признан участником конкурса или участником аукциона;
- участвовал только один участник аукциона;
- конкурс или аукцион признан несостоявшимся и государственный или муниципальный контракт не заключен.

6. Размещение заказов на товарных биржах. Заказы на поставки биржевых товаров для государственных нужд или муниципальных

нужд на сумму, превышающую 5 млн руб., может осуществляться на товарных биржах. Регламент размещения заказов на поставки биржевых товаров для государственных или муниципальных нужд на товарных биржах устанавливается Правительством РФ.

Порядок размещения заказов, предусмотренный Законом, вводится в том случае, если сумма заказа превышает 60 тыс. руб. Установлено, что при размере заказа от 60 до 250 тыс. руб. могут использоваться все предусмотренные законом способы размещения заказа, кроме «размещения на товарных биржах». При размере заказа от 250 тыс. руб. до 5 млн руб. используются все способы, кроме запроса котировок и размещение на товарных биржах. При размере свыше 5 млн руб. используется способ размещения на товарных биржах.

Для осуществления расходов на сумму свыше 60 тыс. руб. бюджетная организация должна создать конкурсную, аукционную, котировочную или единую комиссию и разместить в официальном печатном издании или на официальном сайте Российской Федерации информацию о заказе на товары, услуги, работы.

Конкурсная комиссия вскрывает конверты с заявками на участие в конкурсе и открывает доступ к находящимся в информационной системе общего пользования, поданным в форме электронных документов и подписанным в соответствии с нормативными правовыми актами РФ заявкам на участие в конкурсе, отбор участников конкурса, рассмотрение, оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе, определение победителя конкурса, ведение протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе, протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе, протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

Аукционная комиссия рассматривает заявки на участие в аукционе и отбирает участников аукциона, ведет протокол рассмотрения заявок на участие в аукционе.

Котировочная комиссия осуществляет предварительный отбор участников размещения заказа, ведет протокол рассмотрения заявок на участие в предварительном отборе, а также рассматривает, оценивает и сопоставляет котировочные заявки, определяет победителя в проведении запроса котировок, ведет протокол рассмотрения и оценки котировочных заявок.

Конкурсная комиссия по размещению заказов на товарных биржах осуществляет оценку и сопоставление заявок на участие в конкурсе, поданных участниками размещения заказа, признанными участни-

ками конкурса. Срок оценки и сопоставления таких заявок не может превышать десять дней со дня подписания протокола.

Для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении открытого конкурса и в конкурсной документации. При этом критериями оценки заявок могут быть:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;
- расходы на эксплуатацию товара;
- расходы на техническое обслуживание товара;
- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;
- цена контракта;
- другие критерии в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов.

После отбора комиссией исполнителя работ, услуг или поставщика товара организация заключает с ним государственный или муниципальный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Контроль за соблюдением заказчиком либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов осуществляется путем плановых и внеплановых проверок.

При выявлении в результате проведения проверок нарушения заказчиком либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства РФ о размещении заказов уполномоченный за осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления вправе налагать на нарушителей установленные законом санкции и обращаться в суд с иском о признании размещения заказа недействительным.

7.4. Правовое регулирование бюджетных средств на социальную помощь и здравоохранение

Среди многочисленных подразделений сметно-бюджетного финансирования первостепенное значение имеют мероприятия по со-

циальной помощи и здравоохранению. Именно они в существенной степени обеспечивают поддержку значительной, главным образом малообеспеченной, части населения страны.

В условиях рынка финансирование мероприятий в сфере социальной поддержки и здравоохранения претерпело значительные изменения. Теперь наряду с бюджетными средствами активным источником финансирования являются *внебюджетные средства*, главным образом, доходы от предпринимательской деятельности.

Конституция РФ определяет Россию как социальное государство. Это подразумевает развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий и пособий, другие гарантии социальной защиты (ст. 7).

Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (в ред. от 1 марта 2008 г.) устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам. Закон также устанавливает, что получателями государственной социальной помощи могут стать лишь те малоимущие, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума по независящим от них причинам (ст. 3)¹. В то же время существующая система социальной защиты в значительной степени строится на предоставлении социальных выплат и льгот по категориям граждан, когда они предоставляются не тем, кто больше нуждается, а по другим критериям — трудовому стажу, профессиональной принадлежности, возрасту. В результате помощь поступает как в бедные, так и в небедные семьи, при этом доля социальных пособий и льгот в общих расходах действительно нуждающихся крайне мала.

В советский период социальные выплаты и льготы частично компенсировали населению низкие заработки, плохие условия труда, а в некоторых случаях служили дополнительным стимулом для работы в особых условиях, например на Крайнем Севере. Также они использовались как признание особых заслуг перед обществом той или иной категории населения. Таким образом, эта система, хотя в ней и применялись инструменты для выравнивания уровня жизни (те же компенсационные выплаты самым низкообеспеченным гражданам), в итоге лишь углубляла социально-экономическое неравенство.

¹ К недостаткам этого Закона следует отнести использование единственного механизма выявления нуждающихся. Он основан исключительно на проверке и учете денежных доходов, но не учитывает реального потребления. Значительную часть доходов население получает в натуральной форме, в результате многие домохозяйства, где статистические душевые доходы не превышают прожиточного минимума, по показателю потенциальных потребительских расходов не могут быть причислены к бедным.

В настоящее время значительная часть социальных пособий, выплат и льгот по-прежнему предоставляются по категориям. Лишь три вида социальных выплат, установленных на федеральном уровне, сопровождаются проверкой семей на обеспеченность и предоставляются семьям, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума:

- 1) ежемесячное пособие на ребенка;
- 2) жилищные субсидии;
- 3) государственная социальная помощь.

Переориентация системы социальной помощи *на единственно справедливый принцип адресности* предполагает выполнение следующих требований:

- предоставлять помощь не категориям населения, а гражданам или семьям (домохозяйствам);
- считать основанием для предоставления помощи среднедушевой доход ниже черты бедности;
- возлагать ответственность за достоверность представленных документов и сведений на получателя социальной помощи;
- разработать эффективную систему выявления и учета малоимущих;
- проводить проверки обеспеченности населения, обследовать материальное состояние малоимущих семей и одиноких граждан.

Введение принципа адресности (соответствия уровню доходов) социальной помощи — предоставление ее только домохозяйствам с доходами ниже официального прожиточного минимума — позволяет сократить контингент получателей с 50 до 20—25% населения. А это, в свою очередь, даст возможность существенно повысить долю социальных трансфертов в доходах бедного и беднейшего населения. Такой шаг окажется действенной мерой и в демографической политике: наименее обеспечены у нас семьи, где двое детей и больше.

Согласно ст. 41 Конституции РФ медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывают гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений. Статья 72 определяет, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства. Кроме того, согласно Конституции РФ финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры, направленные на развитие государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. В более развернутом виде компетенция Российской Федерации применительно к здравоохранению определена в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан, которые относят к ней сле-

дующие вопросы, связанные с бюджетными обязательствами федерального правительства:

- защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- разработка и реализация федеральных программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, медицинскому образованию населения и другим вопросам в области охраны здоровья граждан;
- формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан;
- определение налоговой политики (в том числе льгот по налогам, сборам и иным платежам в бюджет) в области охраны здоровья граждан;
- организация государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации, разработка и утверждение федеральных санитарных правил, норм и гигиенических нормативов, обеспечение государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- организация системы санитарной охраны территории Российской Федерации;
- разработка и утверждение программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, а также базовой программы обязательного медицинского страхования (ОМС) граждан Российской Федерации;
- установление страхового тарифа взносов на обязательное медицинское страхование граждан Российской Федерации;
- установление льгот отдельным группам населения в оказании медико-социальной помощи и лекарственном обеспечении.

Что касается количественных обязательств консолидированного бюджета в области здравоохранения, они определены в Программе государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью и Базовой программе обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации.

К государственной системе здравоохранения относятся находящиеся в государственной собственности и подчиненные органам управления государственной системы здравоохранения лечебно-профилактические, научно-исследовательские и образовательные учреждения, фармацевтические организации, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения и др.

Муниципальная система здравоохранения включает муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические, научно-ис-

следовательские и образовательные учреждения, фармацевтические организации, аптеки и учреждения судебно-медицинской экспертизы.

Частная система здравоохранения также допускается российским законодательством. К ней относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью. Частная система здравоохранения создается и финансируется частными организациями, общественными объединениями и физическими лицами.

Независимо от форм собственности большая часть расходов на здравоохранение направляется на финансирование лечебно-профилактических учреждений и мероприятий как основной организационно-правовой формы медицинского обслуживания в стране. В эту группу входят больницы, поликлиники, амбулатории, диспансеры, больничные пункты при организациях и т.д. Среди всех медицинских учреждений ведущее место занимают стационары, в которых больные находятся в течение срока, необходимого для лечения и выздоровления. На стационарные учреждения расходуется более половины денежных средств, выделяемых на здравоохранение.

Расходы в медицинских стационарных учреждениях складываются главным образом из расходов на заработную плату медицинскому и административно-хозяйственному персоналу, питание больных по нормам в зависимости от типа учреждения, приобретение медикаментов и пр.

Существующая модель финансирования государственных гарантий в области здравоохранения определяет два источника поступления средств: средства бюджетов и страховые взносы работодателей на обязательное медицинское страхование. Поскольку отрасль финансируется из двух источников, вполне естественно, что финансирование организуется и регулируется тоже двояко: региональные администрации распоряжаются бюджетными средствами, а территориальные фонды ОМС аккумулируют и расходуют государственные внебюджетные средства.

Большое значение в развитии здравоохранения в нашей стране, в увеличении средств, направляемых в эту отрасль социальной сферы, придается реализации *Национального проекта «Здоровье»*. Проект включает такие направления, как «Развитие первичной медико-санитарной помощи» и «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью».

Главная задача направления *«Развитие первичной медико-санитарной помощи»* — повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи. Это будет достигаться на основе: повышения уровня квалификации врачей участковой служ-

бы; снижения коэффициента совместительства в учреждениях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, до 1,1; сокращения сроков ожидания диагностических исследований в поликлиниках до одной недели; обновления парка санитарного автотранспорта службы скорой медицинской помощи на 12 120 машин; снижения заболеваемости гепатитом «В» не менее чем в 3 раза, краснухой не менее чем в 10 раз, а также гриппом в период эпидемии; раннего выявления наследственных болезней не менее чем у 250 детей; снижения материнской смертности до 29 на 100 тыс. родившихся живыми, младенческой смертности до 10,6 на 1000 родившихся живыми и снижения временной нетрудоспособности не менее чем на 20%.

Для достижения таких показателей предусматривается:

- 1) дополнительная подготовка 13 848 врачей;
- 2) повышение уровня оплаты труда отдельных категорий врачей и медицинских сестер;
- 3) оснащение муниципальных учреждений здравоохранения диагностическим оборудованием и службы скорой медицинской помощи санитарным автотранспортом; организуется централизованная закупка диагностического оборудования для оснащения не менее 11 024 муниципальных поликлиник и не менее 12 120 машин скорой медицинской помощи, в том числе 480 реанимобилей и реанимобилей с кюветами;
- 4) проведение мероприятий по профилактике, выявлению и лечению ВИЧ-инфицированных;
- 5) проведение дополнительной иммунизации в рамках Национального календаря профилактических прививок; предусматривается провести иммунизацию 25 млн человек против гепатита «В», 15 млн человек — против краснухи, 300 тыс. ослабленных детей — против полиомиелита, 44 млн человек — против гриппа;
- 6) проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан, дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на производствах с вредными и (или) опасными производственными факторами;
- 7) оплата медицинской помощи, оказываемой государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения женщинам в период беременности и родов.

Беременные женщины получают *«родовой сертификат»* — учетный документ для оплаты медицинской помощи, оказываемой женщинам женскими консультациями в период беременности и родильными домами в период родов.

Задачей направления *«Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»* является повышение обеспеченности на-

селения высокотехнологичной медицинской помощью до 45%. Для этого планируется:

- строительство 15 новых центров высоких медицинских технологий в субъектах РФ (с учетом потребности населения планируется создание центров по следующим направлениям: сердечно-сосудистой хирургии, травматологии, ортопедии, эндокринологии, нейрохирургии, трансплантологии и репродуктивным технологиям);
- увеличение в 4 раза объема высокотехнологичной медицинской помощи, закупаемой за счет средств федерального бюджета, у существующих федеральных специализированных медицинских организаций и вновь создаваемых центров высоких медицинских технологий; за два года будет пролечено 298 тыс. человек с применением высокотехнологичной медицинской помощи.

Для осуществления мероприятий, предусмотренных Проектом «Здоровье», выделяются дополнительные ассигнования. В целом расходы по Проекту составят почти 209 млрд руб. Из этой суммы на развитие первичной медико-санитарной помощи направляется более 159 млрд руб., на обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью — более 48 млрд руб., на информационную поддержку и управление проектом — более 1 млрд руб.

7.5. Правовое регулирование финансирования образования

Основными правовыми актами, определяющими расходные обязательства федерального правительства в области образования, являются Конституция РФ, Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 28 февраля 2008 г.) и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2008 г.).

В соответствии со ст. 43 Конституции РФ *государство гарантирует* общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, а также право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе *государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов*, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу и виду образовательных учреждений.

В системе образования принято прямое финансирование образовательных учреждений федерального подчинения, если иной порядок

не предусмотрен типовыми положениями об образовательных учреждениях определенных типов и видов. При этом устанавливаются:

- федеральные нормативы финансирования на обучающегося и воспитанника;
- порядок финансирования образовательных учреждений;
- обязательные на территории РФ минимальные размеры ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательных учреждений (соответствующих профессионально-квалификационных групп) и работников государственных органов управления образованием;
- льготы различным категориям обучающихся, воспитанникам образовательных учреждений и педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также виды и нормы материального обеспечения обучающихся, воспитанников и педагогических работников;
- налоговые льготы, стимулирующие развитие образования;
- порядок предоставления гражданам и погашения ими личного государственного образовательного кредита;
- разработка и реализация федеральных и международных программ развития образования с учетом социально-экономических, демографических и других условий и особенностей (в том числе программ содействия образованию на языках народов Российской Федерации за рубежом);
- организация и координация материально-технического обеспечения Федеральной программы развития образования и иных целевых федеральных программ в области образования.

Федеральные ассигнования на образование основываются на установленных законодательством положениях:

- на нужды образования выделяется существенная часть федерального, субъектного и местных бюджетов;
- на финансирование высшего образования выделяются средства федерального и субъектного бюджетов по усмотрению представительных органов власти;
- размер заработной платы устанавливается в соответствии с положениями законов РФ «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (для педагогических работников образовательных учреждений, учителей и других педагогических работников ставки заработной платы и должностные оклады — на среднем уровне тарифной сетки, для профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования — по высшим разрядам тарифной сетки и комплекса доплат за степень и звание).

Наряду с бесплатным образованием допускаются платные дополнительные образовательные услуги (в виде обучения по дополнительным программам, преподавания специальных курсов и циклов дисциплин; репетиторства и других услуг). Но эти услуги должны быть дополнительным видом занятий после образовательных программ и государственных образовательных стандартов. Данные услуги не относятся к предпринимательской деятельности.

Первое подразделение образования — *общее образование*, включающее систему общеобразовательных школ: детские сады, школы начальные, неполные средние и средние, а также школы-интернаты. В большинстве своем школы являются государственными и муниципальными, т.е. бюджетными учреждениями.

Для определения расходов каждой школы берется число классов и количество обучающихся в них детей. Класс — основной показатель установления расходов школы. От количества классов исчисляется большая часть школьных расходов. Основные из них — заработная плата учителям, административно-обслуживающему и учебно-вспомогательному персоналу, расходы на наглядные пособия (компьютеры, графопроекторы и др.), которые постоянно возрастают. Остальные средства расходуются на канцелярские и хозяйственные потребности (отопление, освещение, ремонт школьных зданий и т.д.).

В сельских школах с малым количеством учащихся нормативы финансирования должны обеспечивать все расходы школы независимо от количества обучающихся.

Следующее подразделение образования — *профессиональное образование* включает:

- начальное профессиональное образование, т.е. профессионально-технические и специальные училища;
- среднее профессиональное образование — средние специальные учебные заведения, т.е. техникумы, а также подготовку и повышение квалификации;
- высшее профессиональное образование — это главным образом высшие учебные заведения.

Порядок финансирования государственного, муниципального образовательного учреждения определяется типовым положением о соответствующем типе и виде образовательного учреждения. Нормативы финансирования в негосударственных образовательных учреждениях не могут быть ниже нормативов финансирования аналогичных государственных, муниципальных образовательных учреждений на данной территории.

Кроме бюджетных источников финансирования, выступающих в качестве основных, законодательством допускается привлечение

дополнительных финансовых, в том числе валютных, средств в виде платы за дополнительные образовательные услуги, а также добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц, включая иностранных.

Разнообразие источников финансирования определяет и порядок финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения. Кроме сметы, отражающей бюджетное финансирование, оно может иметь свой бухгалтерский баланс и расчетный счет, а также валютный счет. Финансирование и материальные средства образовательного учреждения изъятию в конце финансового года не подлежат и не могут засчитываться в объем финансирования следующего года.

В организации и финансировании образовательных учреждений большую роль играют учредители, в лице которых могут выступать:

- органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления;
- отечественные, иностранные и зарубежные предприятия, учреждения всех форм собственности, их объединения и ассоциации;
- отечественные, иностранные и зарубежные общественные и частные фонды;
- граждане Российской Федерации.

Допускается создание образовательного учреждения несколькими учредителями. Отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором, в котором предусматриваются порядок и условия финансового обеспечения образовательного учреждения.

Порядок финансирования высших учебных заведений в условиях рынка значительно изменился. Бесплатное образование гарантируется гражданам Российской Федерации, прошедшим конкурсы, и в случае, если образование данного профессионального уровня гражданин получает впервые. Основными показателями, определяющими суммы средств на финансирование учебных заведений, являются количество студентов и число групп отдельно по дневному, вечернему и заочному обучению. Сумма средств определяется по государственным образовательным стандартам.

Расходы на содержание учебного заведения складываются в основном из заработной платы профессорско-преподавательскому составу и административно-хозяйственному персоналу, стипендий студентам, затрат на производственную практику и командировки, а также из средств на приобретение учебников и научной литературы и т.д.

Из всех расходов вузов основными являются заработная плата профессорско-преподавательскому составу и обеспечение студентов

стипендиями. Постановлением Правительства РФ регулярно повышаются тарифные ставки (оклады) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, финансируемых из всех уровней бюджетов Российской Федерации.

Правительство и ученые советы образовательных учреждений определяют порядок назначения стипендий различным категориям студентов, а также устанавливает количество стипендиатов и размер стипендий. Так, назначаются следующие стипендии: обучающимся только на «отлично»; на «хорошо» и «отлично»; в рамках целевой контрактной подготовки специалистов; детям-сиротам и лицам, оставшимся без попечения родителей; инвалидам; лицам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС и других радиационных катастроф в соответствии с законодательством Российской Федерации; ветеранам боевых действий на территориях других государств.

Впервые вводятся социальные пособия из средств Фонда социальной защиты студентов в соответствии с уставом учебного заведения. Кроме того, студентам выдается доплата на питание, обеспечивается бесплатный проезд на железнодорожном транспорте один раз в год к месту назначения и обратно.

В последнее время остро встала проблема разграничения основной деятельности образовательного учреждения и его дополнительных платных услуг. К бесплатным услугам относятся все учебные мероприятия, предусмотренные государственными образовательными стандартами высшего и среднего профессионального образования, включая ликвидацию академической задолженности, пересдачу контрольных работ, коллоквиумов, зачетов, курсовых и государственных экзаменов, лабораторных, практических работ, прохождения производственных и научных практик. Это относится к основной деятельности образовательного учреждения.

Перевод неуспевающих студентов на платную форму обучения без отчисления не допускается. Кроме того, студенты в государственных вузах имеют право бесплатно пользоваться библиотеками, информационными фондами, а также услугами учебных, научных, лечебных и других подразделений вуза в соответствии с его уставом.

В условиях рынка особое значение приобретают *подготовка и переподготовка кадров высшей и средней квалификации*. Приватизация государственных и муниципальных предприятий, рост безработицы, создание коммерческих структур и соответственно рабочих мест и должностей требуют новых социально-экономических и технических знаний, постоянного повышения квалификации. В настоящее время широкое развитие получает послевузовское образование. При государственных университетах и институтах, а также

на самостоятельной основе созданы институты, факультеты, специальные отделения, колледжи, курсы и т.д., которые организуют платное обучение, и за счет этих средств сами содержат себя.

Органы государственной власти и управления имеют право создавать образовательные учреждения элитарного типа для детей, подростков и молодежи, обладающих выдающимися способностями. Для данных учреждений обеспечивается сверхнормативное финансирование за счет средств учредителя.

В свое время новые формы государственного управления, связанные с переходом государства к рыночным отношениям, привели к высвобождению из трудовой сферы громадного числа работников, в том числе управленцев. Рост безработицы с особой остротой поставил вопрос о трудоустройстве незанятых граждан. Для этого организовано обучение высвобождаемых работников новым профессиям.

Таким образом, была создана *новая система повышения квалификации и переподготовки государственных служащих*, увольняемых из аппаратов органов государственной власти в связи с ликвидацией или реорганизацией этих органов или сокращением штатов. Данная система регулируется рядом нормативных актов, отвечающих условиям рыночных отношений. Главный из них — «Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов», утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 (в ред. от 31 марта 2003 г.).

Профессиональная переподготовка специалистов — самостоятельный вид дополнительного образования. Ее цель заключается в получении специалистами дополнительных знаний, умений и навыков, необходимых им для выполнения нового вида профессиональной деятельности.

7.6. Расходы на общегосударственные нужды и национальную оборону

Расходы на общегосударственные нужды занимают первое место в функциональной структуре расходов бюджетов. Их уровень и качество использования во многом определяют результативность осуществления общегосударственных, в основном управленческих функций. Главные условия, определяющие эффективное решение общегосударственных вопросов, и прежде всего качество деятельности *аппарата государственного управления*, — уровень общего образования, профессиональная подготовка кадров и применение электронно-вычислительной техники, а также правовое регулирование порядка осуществления его административно-управленческих расходов.

Государство лимитирует расходы на содержание всех органов государственного управления Российской Федерации. Президент и Правительство РФ осуществляют правовое регулирование в данной сфере на уровне федерального управления. В республиках в составе Российской Федерации, в других регионах, а также в системе местного самоуправления лимитирование расходов на управление определяется соответствующим законодательством.

Численность аппарата управления для министерств и ведомств с разбивкой по их внутренним подразделениям устанавливается Правительством РФ, а количество министерств и ведомств — Президентом РФ.

Общее условие регулирования управленческих расходов — *наличие сметы расходов органа государственного управления*, которая, как отмечалось ранее, включает по текущим расходам целевые статьи, например оплату труда государственных служащих, а виды расходов в ее составе — основной оклад, надбавки к заработной плате, дополнительную оплату, прочие денежные выплаты. Данная смета содержит следующие целевые статьи:

- «Приобретение предметов снабжения и расходных материалов» (виды расходов — канцелярские принадлежности, материалы для текущих хозяйственных целей);
- «Командировки и служебные разъезды», «Подъемные пособия и суточные при перемещении по службе» (виды расходов — оплата транспортных услуг, услуг связи);
- «Оплата коммунальных услуг» (виды расходов — оплаты содержания помещений, их освещения, водоснабжения, аренды);
- «Оплата прочих услуг и прочие текущие расходы» (виды расходов — оплата текущего ремонта оборудования и инвентаря, текущего ремонта зданий и сооружений, прочие текущие расходы).

По капитальным расходам основной целевой является статья «Капитальные вложения в основные фонды», а виды ее расходов — это приобретение оборудования и предметов длительного пользования, непроизводственного оборудования, капитальный ремонт и пр.

В соответствии с утвержденной численностью аппарата государственного управления определенного уровня — федерального, регионального и местного — составляются штаты объединений, учреждений и организаций. Есть штаты для отдельных учреждений и типовые, которые являются основными. Они называются так потому, что предназначены для многих однотипных по характеру деятельности государственных организаций и учреждений (например, школ, больниц и т.д.). Штаты каждого учреждения (организации) утверждаются либо в индивидуальном порядке, либо на основе типовых штатов. Важную роль в регулировании расходов на содержание аппарата управления играют государственные должности и должностные оклады.

К основным признакам должности следует отнести: объем полномочий, степень ответственности, условия оплаты труда, место в перечне государственных должностей. В период исполнения должности государственному служащему выплачиваются денежное содержание (должностной оклад) и другие выплаты, предусмотренные законодательством.

Поскольку расходы государства на заработную плату административно-управленческому персоналу являются главными в управленческих расходах, то помимо включения в общую смету, они отражаются еще и в другом документе — штатном расписании. В нем дается полный перечень утвержденных структурных подразделений и должностей с указанием количества штатных единиц в каждом из них и реальной оплаты труда служащего. В силу важной юридической значимости данный документ строго обязателен к исполнению. Финансовые органы, осуществляя контроль за штатно-сметной дисциплиной, проверяют в первую очередь подлинные штатные расписания, ведомости на заработную плату, смету и другие финансово-денежные документы данного органа управления.

В аппарате управления значительны расходы на командировки и другие служебные разъезды. Законодательством предусматриваются три вида служебных командировок: в пределах Российской Федерации; на территории ряда зарубежных стран (стран бывшего СССР); на территории стран дальнего зарубежья. Основными вопросами при определении расходов на командировки являются размер выплаты суточных (вид валюты) и срок командировки.

Размеры выплаты суточных при краткосрочных командировках внутри территории России и стоимость проездных документов на все виды транспорта зависят от групп государственных должностей, а на территории зарубежных стран с 1 января 2005 г. размеры и порядок выплаты суточных устанавливаются в долларах США. Для других зарубежных стран выплаты суточных по краткосрочным командировкам устанавливаются в иностранной валюте: для развитых стран — в основном в их национальных валютах, а для развивающихся — в большинстве случаев в долларах.

Для отдельных категорий работников определяются размеры надбавок к суточным в иностранной валюте. Так, для министров, руководителей ведомств и руководителей правительственных делегаций эти надбавки составляют 50% размера суточных, а для заместителей министров и заместителей руководителей ведомств — 45%. В целях усиления борьбы с коррупцией запрещаются заграничные командировки должностных лиц центральных федеральных органов исполнительной власти за счет принимающей стороны либо за счет предприятий, учреждений, организаций и граждан. Кроме того, действует Положение Банка России о порядке покупки и выдачи иностранной валюты для оплаты командировочных расходов военнослужащих, а также об учебных центрах службы занятости.

Переподготовка специалистов осуществляется на договорной основе между образовательным учреждением и государственным органом или учреждением независимо от формы собственности. В рамках переподготовки специалистов предусматривается стажировка слушателей как в России, так и за рубежом.

Расходы на оборону также входят в систему сметно-бюджетного финансирования. Они проходят по разделу 2 функциональной классификации расходов бюджетов РФ «Национальная оборона».

Деятельность государства по обороне страны — важный фактор укрепления ее независимости и могущества. Конституция РФ провозглашает: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» (п. 1 ст. 59), «Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом» (п. 2 ст. 59).

Расходы на содержание Вооруженных Сил РФ охватывают бюджетные ассигнования, направляемые на содержание Центрального аппарата Министерства обороны РФ, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение войск, содержание и эксплуатацию военных объектов; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, учебные расходы военно-учебных заведений, ведомственные расходы в области образования и здравоохранения.

В условиях сокращения численности Вооруженных Сил РФ все большее значение приобретают расходы на выплаты единовременных денежных пособий военнослужащим при увольнении в запас. В такие пособия входят выплаты компенсаций за вещевое имущество, оплата транспортных услуг; обеспечение жильем военнослужащих, увольняемых с военной службы, предоставление им жилищных сертификатов.

Расходы на финансирование военно-учебных заведений также проходят по разделу «Национальная оборона». В последние годы учебные расходы в Вооруженных Силах постоянно сокращаются. Постановлением Правительства РФ «О военных образовательных учреждениях профессионального образования Министерства обороны РФ» от 29 августа 1998 г. № 10091 (с последующими изменениями и дополнениями) произведена реорганизация военных образовательных учреждений с целью их совершенствования, а фактически осуществлены сокращения.

Все мероприятия по созданию, преобразованию, реорганизации, ликвидации и содержанию военных учебных заведений осуществлялись в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных Министерством обороны РФ.

Денежные средства, выделяемые государством на национальную оборону, предусматриваются сметой Министерства обороны РФ, которой распоряжается главный распорядитель бюджетных средств — министр обороны.

Особым подразделением бюджетного раздела на военные цели являются расходы на проведение военной реформы, которой придается исключительно важное значение в совершенствовании Вооруженных Сил РФ.

7.7. Правовое регулирование финансирования капитальных вложений

При наличии различных форм собственности и разных организационно-правовых структур объединений и организаций правовое регулирование финансирования капитального строительства в условиях рынка является сложным процессом: в этой сфере действует большое количество нормативных актов. Законодательство по капитальным вложениям заметно обновилось со второй половины 1998 г.

В настоящее время государство и муниципальные образования проводят значительную инвестиционную политику. Так, бюджетные ассигнования на осуществление инвестиций в капитальное строительство государственной собственности РФ, включаемые в федеральную адресную инвестиционную программу, и субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование капитального строительства государственной собственности субъектов РФ или на предоставление субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование капитального строительства муниципальной собственности на 2008 год показаны в табл. 7.1.

Т а б л и ц а 7.1

**Бюджетные инвестиции на капитальное строительство
из федерального бюджета в 2008 г.**

<i>Наименование</i>	<i>Сумма, млн руб.</i>
Всего	636 380
Общегосударственные расходы	38 007
Национальная оборона	51 862
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	27 399
Национальная экономика	292 225
Жилищно-коммунальное хозяйство	43 752
Охрана окружающей среды	306
Образование	18 382
Культура, кинематография, СМИ	14 561
Здравоохранение, физическая культура и спорт	31 235
Межбюджетные трансферты (субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований)	118 651

И с т о ч н и к: *Приложение 16 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».*

Около половины инвестиций направляется в отрасли национальной экономики, остальные распределяются по всем направлениям функциональной деятельности государства. Необходимость повышения эффективности управления инвестициями требует постоянного совершенствования законодательства, регулирующего вопросы финансирования капитального строительства.

Капитальное строительство, финансируемое из средств бюджетной системы, осуществляется согласно Бюджетному кодексу и бюджетной классификацией расходов.

Бюджетный кодекс подробно раскрывает все аспекты государственного регулирования инвестиционной деятельности, роль государственной поддержки федеральных целевых программ. Тщательно регламентирован правовой режим государственных инвестиций, направляемых из средств федерального бюджета на безвозвратной и возвратной основе и средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В дополнительных положениях значительное внимание уделяется правовому режиму финансирования капитальных вложений (порядку открытия финансирования, титульным спискам, государственным контрактам, доле коммерческих банков в деле финансирования капитальных вложений и т.д.).

Основу правового регулирования финансирования капитального строительства составляет механизм субсидий и прямых инвестиций из бюджетов бюджетной системы РФ.

Прежде всего, Бюджетным кодексом определен порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг.

Субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством и реализацией товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Субсидии выдаются:

- 1) из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- 2) из бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) из местного бюджета.

Нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров и услуг, должны определять:

- категории и критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, имеющих право на получение субсидий;

- цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

В бюджетах бюджетной системы РФ могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг. Порядок определения объема и предоставления этих субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом субъекта РФ, местной администрацией.

Из федерального бюджета также могут выделяться субсидии иным некоммерческим организациям, в том числе в виде имущественного взноса в государственные корпорации. Порядок определения их объема и предоставления устанавливается Правительством РФ, а также федеральными законами, предусматривающими создание государственных корпораций.

Правительство РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ, местная администрация до 1 декабря утверждают порядки, а также определяют переходные положения, устанавливающие осуществление бюджетных инвестиций из соответствующих бюджетов в пределах утвержденных бюджетных ассигнований.

В новом Бюджетном кодексе значительное место отведено механизму регулирования бюджетных инвестиций на осуществление капитального строительства в объекты государственной и муниципальной собственности.

Бюджетные ассигнования на строительство объектов государственной собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа власти субъекта РФ, местной администрации.

Решения о реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ в форме капитальных вложений в основные средства федеральных государственных учреждений сметной стоимостью более 600 млн руб. и в объекты капитального строительства федеральных государственных унитарных предприятий независимо от их сметной стоимости, не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются Правительством РФ.

Решения о реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ сметной стоимостью менее 600 млрд руб., не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются главным распорядителем средств

федерального бюджета (субъектом бюджетного планирования) в порядке, определяемом Правительством РФ.

Решения о реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности принимаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Бюджетные ассигнования в объекты капитального строительства стоимостью более 8 млрд руб., включенные в федеральную адресную инвестиционную программу, отражаются в федеральном бюджете в составе ведомственной структуры расходов отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

Бюджетные ассигнования в объекты капитального строительства стоимостью более 100 млн руб., включенные в федеральную адресную инвестиционную программу, отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

Бюджетных инвестиций в объекты строительства стоимостью менее 100 млн руб. показываются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета суммарно по соответствующему виду расходов.

Главные распорядители средств федерального бюджета в части бюджетных инвестиций могут вносить предложения о выделении соответствующих видов расходов по отдельным объектам капитального строительства для последующего их отражения в сводной бюджетной росписи.

Порядок отражения бюджетных ассигнований в объекты строительства государственной собственности субъекта РФ и объекты муниципальной собственности в законе (решении) о бюджете и (или) в сводной бюджетной росписи устанавливается законом субъекта РФ или правовым актом муниципального образования.

Бюджетные ассигнования в объекты строительства в соответствии с инвестиционными проектами, софинансирование которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ, решением представительного органа местного самоуправления о местном бюджете в составе ведомственной структуры расходов отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

Предоставление бюджетных инвестиций государственному (муниципальному) унитарному предприятию выражается в увеличении уставного фонда государственного (муниципального) унитарного предприятия.

Бюджетные инвестиции в объекты строительства государственной (муниципальной) собственности в форме капитальных вложений в основные средства могут осуществляться в соответствии с концессионными соглашениями.

Осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, которые не относятся к государственной собственности РФ, государственной собственности субъекта РФ, муниципальной собственности, не допускается.

Из федерального бюджета могут выделяться субсидии бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов строительства государственной собственности субъектов РФ, инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов РФ, или на предоставление субсидий из бюджетов субъектов РФ на софинансирование объектов строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов.

Законом о бюджете субъекта РФ может быть предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов.

Предоставление указанных субсидий бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам) осуществляется за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями или унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов данных юридических лиц. Оформление доли РФ, субъекта РФ, муниципального образования в уставном (складочном) капитале осуществляется в порядке и по ценам, в соответствии с законодательством РФ.

Бюджетные инвестиции юридическим лицам утверждаются законом (решением) о бюджете путем включения текстовой статьи с указанием юридического лица, объема и цели выделенных бюджетных ассигнований.

Договор между органами государственной власти, а также местной администрацией муниципального образования и юридическим лицом, об участии РФ, субъекта РФ или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций оформляется в течение трех месяцев после дня вступления в силу закона (решения) о бюджете.

При отсутствии оформленных в установленном порядке договоров бюджетные инвестиции не предоставляются.

Наряду с государственными средствами, главным образом бюджетными, привлекаются также иностранные источники инвестици-

онного финансирования как со стороны Международного банка реконструкции развития (МБРР) и Международного валютного фонда (МВФ), так и государств, иностранных частных банков и кредитных организаций. В недавнем прошлом особое место среди источников финансирования занимали инвестиционные средства ФРГ и США, выделенные в 1993 г. по соглашению с нашей страной для строительства жилья российским военнослужащим. Данная система финансирования жилья породила такой правовой институт, как *жилищный сертификат*, который в последующие годы получил широкое распространение. Впервые он был введен в действие Указом Президента РФ «О выпуске и обращении жилищных сертификатов» от 10 июня 1999 г.

Финансирование жилищного строительства посредством жилищных сертификатов является финансовым и правовым новшеством. Эта форма применяется при финансировании строительства жилых домов при наличии земельного участка и проектной документации. Выделение земельных участков и строительство жилья для российских военнослужащих осуществляется в регионах и городах России на конкурсной основе.

Обязательными условиями определения стоимости строительства и осуществления финансирования капитального строительства являются разработка и утверждение сметной документации. Основной документ — *сводный сметный расчет стоимости строительства*, включающий все виды смет: объектные сметы, локальные сметы и др. По сводному сметному расчету составляется пояснительная записка, в которой излагаются правовые, экономические и организационно-технические обоснования стоимости строительства.

Сводный сметный расчет составляется на строительство объекта в целом независимо от количества генеральных подрядных организаций, участвующих в нем. Для каждого генерального подрядчика составляется отдельная ведомость в рамках сводного сметного расчета по тем работам, которые он производит. Важное место в сводном сметном расчете занимает объектная смета, составляемая на строительство каждого отдельного здания и сооружения, входящего в состав объекта.

7.8. Внебюджетные средства бюджетных учреждений

Учреждениям и организациям бюджетной сферы и сметно-бюджетного финансирования еще в условиях плановой экономики разрешалось иметь источники доходов, существовавшие вне бюджета. Они назывались *внебюджетными* и строго регулировались законодательством.

В современных условиях внебюджетные средства приобрели исключительно важное значение. Их понятие значительно расширилось. Внебюджетные средства можно условно классифицировать по группам. Главным критерием такой классификации следует признать характер источника доходов внебюджетных средств — заработанные доходы и незаработанные доходы. Такое деление признается в большинстве развитых стран.

К *заработанным доходам* бюджетной организации относятся специальные средства, полученные не от основной ее деятельности, но связанные с ней.

Незаработанные доходы — это средства бюджетного учреждения, не связанные с результатами его труда и не подлежащие возврату. К ним можно отнести:

- доходы от ценных бумаг (акций, облигаций, векселей и др.) в виде дивидендов и процентов;
- добровольные пожертвования от национальных и иностранных юридических и физических лиц (спонсоров);
- взносы в виде благотворительных отчислений от государственных, общественных и других организаций.

К данной категории доходов можно также причислить передачу материально-технических средств от юридического лица бюджетной организации, например, вследствие ликвидации или реорганизации.

Основными доходами все же являются *специальные средства*. По источникам образования они крайне разнообразны. Значительная их часть создается:

- от использования принадлежащего организации имущества, зданий, оборудования;
- от эксплуатации транспорта;
- от производственной деятельности учебно-вспомогательных подсобных предприятий и хозяйств, лечебно-трудовых мастерских (от работы больных, находящихся на излечении).

К специальным средствам относится также плата:

- за повышение квалификации, переподготовку кадров;
- за различные платные курсы (игра на музыкальных инструментах, изучение иностранных языков и др.).

Немалую роль в образовании специальных средств играют различные платные услуги, оказываемые учреждениями (научные, юридические, информационные и т.п.), проведение экспертиз (медицинских, бухгалтерских, криминалистических).

Специальные средства должны иметь целевой порядок расходования, т.е. использоваться на те объекты, с которых получены доходы:

- на содержание и ремонт зданий, транспорта;
- расширение и совершенствование учебных мастерских;
- улучшение питания и культурно-бытового обслуживания больных и т.д.

По каждому виду специальных средств бюджетное учреждение составляет отдельные сметы. Порядок составления, утверждения и исполнения таких смет в целом соответствует сметному процессу бюджетного финансирования. Эти сметы действуют с 1 января по 31 декабря. Теперь для всех смет — бюджетных и специальных — существует один порядок: все не израсходованные к концу финансового года средства бюджетной организации остаются в ее распоряжении на следующий год.

К внебюджетным средствам относятся депозиты. Они представляют собой суммы денежных средств, временно поступающие в распоряжение бюджетных организаций и при наступлении определенных условий подлежащие возврату или зачислению по принадлежности. К этим средствам относятся: своевременно не полученные заработная плата и стипендии студентов; суммы, получаемые судебными исполнителями при исполнении судебных решений; средства больных, которые могут находиться на депозитных счетах лечебных учреждений.

Депозитные суммы находятся на счетах бюджетных организаций до определенного срока: для передачи физическим лицам — три года; юридическим лицам — один год; бюджетным организациям — до 31 декабря того года, в котором эти суммы были внесены, а суммы, внесенные на депозит по нерешенным судебным делам, хранятся до 31 декабря того года, в котором суд вынес решение по существу. По истечении указанных сроков невостребованные суммы перечисляются в доходы соответствующего бюджета.

7.9. Финансирование национальных проектов — приоритетных государственных программ

Посланием Президента РФ Федеральному Собранию определены основные приоритетные государственные программы — **национальные проекты** в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство.

Среди основных направлений развития здравоохранения — развитие первичной медико-санитарной помощи, модернизация системы обязательного медицинского страхования, усиление профилактической направленности здравоохранения и обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью. Например, для финансирования расходов, связанных с оплатой услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и (или) родов, предусмотрена выдача *родовых сертификатов*, которые оплачиваются из средств Фонда социального страхования.

В рамках проекта в сфере образования предусмотрено повышение заработной платы учителей и молодых ученых, предоставление государственных грантов, создание специальных центров для обучения военнослужащих, переход к нормативно-подушевому финансированию учебного процесса.

В рамках проекта «Доступное и комфортное жилье» более 110 тыс. молодых семей должны получить возможность улучшить свои жилищные условия, в том числе с использованием ипотечных кредитов. Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктуры должно позволить увеличить объем жилищного строительства более чем на одну треть по сравнению с 2004 г. Следует сформировать нормативную базу, необходимую для выпуска ипотечных ценных бумаг, а также разработать механизм субсидирования ипотечных кредитов, значительно увеличить уставный капитал Агентства по ипотечному и жилищному кредитованию, предоставив ему серьезные государственные гарантии. Особое внимание должно быть уделено обеспечению жильем военнослужащих.

При финансировании сельского хозяйства особое внимание уделяется созданию системы земельно-ипотечного кредитования, позволяющей привлекать средства на длительный срок и под приемлемые проценты под залог земельных участков, в том числе субсидированию из федерального бюджета процентных ставок по кредитам сроком до восьми лет на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. Развитие сельхозлизинга должно позволить стране в течение двух лет поставить десятки тысяч голов племенного скота, а также технику и оборудование для животноводства.

В рамках реализации национального проекта в области поддержки сельского хозяйства разрабатываются различные *региональные проекты*.

Примером может служить проект «Развитие агропромышленного комплекса Республики Башкортостан». На реализацию проекта планируется в ближайшие пять-шесть лет затратить около 10 млрд руб., в том числе субсидировать процентные ставки по инвестиционным кредитам в объеме 267 млн руб. на развитие животноводства (две трети суммы — за счет средств федерального бюджета). Основными направлениями финансирования являются:

- создание высокоэффективного животноводческого бизнеса, включающего производство свинины, комбикормов, переработку мяса и реализацию мясопродуктов;
- создание высокотехнологичного рентабельного сельхозпредприятия по снабжению населения качественными молочными продуктами и строительство молочной фермы.

Если проект «Развитие агропромышленного комплекса Республики Башкортостан» будет успешно реализован, то к 2008 г. по ли-

зингу будет закуплено 10 тыс. голов крупного рогатого скота, более 3 тыс. свиней и 2 тыс. овец.

По инициативе Газпрома должна быть реализована масштабная программа газификации страны. В ближайшие три года в программу планируется вложить не менее 35 млрд руб. Такая программа особенно необходима сельским территориям страны.

Дальнейшая реализация приоритетных направлений социально-экономического развития предусматривается Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2008 г. предусматривается уменьшить на 5,6 млрд руб., или на 2,4%, по сравнению с 2007 г., а в 2009 и 2010 гг. планируется уменьшение по сравнению с предыдущим годом на 19,1 млрд руб., или на 8,3%, и на 67,7 млрд руб., или на 32,2%, что объясняется объективными факторами.

Расходы на реализацию национального проекта «Образование» в 2008 г. уменьшены на 12,5% по сравнению с 2007 г., в 2009 г. — почти на 50% по сравнению с 2008 г. В 2010 г. бюджетные ассигнования по данному национальному проекту зарезервированы в объеме 11,7 млрд руб. до принятия соответствующих решений по их дальнейшему использованию. В среднесрочной перспективе значительный объем ассигнований из федерального бюджета планируется направлять в бюджеты субъектов РФ.

Аналогичная тенденция складывается по всем национальным проектам. Расходы на реализацию национального проекта «Здоровье» в 2008 г. предусмотрено сократить на 23,1% по сравнению с 2007 г.; в 2009 г. расходы запланировано увеличить лишь на 5,6 млрд руб., или на 6,5%, по сравнению с 2008 г. В 2010 г. бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий указанного национального проекта резервируются и переводятся в текущие расходы федерального бюджета по соответствующим разделам.

При осуществлении проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» обращено особое внимание на государственную поддержку создания коммунальной инфраструктуры на земельных участках, предназначенных для жилищного строительства. Ассигнования в целом увеличены в 2008 г. на 14,7 млрд руб. по сравнению с 2007 г., в 2009 г. — на 6,7 млрд, а в 2010 г. уменьшены на 3,3 млрд руб. по сравнению с 2009 г. С этой целью в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» предусмотрено направить в 2008 г. 6,0 млрд руб., в 2009 г. — 8,0 млрд руб.

По подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» бюджетные ассигнования предусмотрены с учетом увеличения стоимости

1 м² общей площади жилья и составят в 2008 г. 4,6 млрд руб., в 2009 г. — 4,7 млрд руб. и в 2010 году — 4,9 млрд руб. (в 2007 г. они составляли 3,6 млрд руб.). Освоение указанных средств будет направлено на обеспечение жильем свыше 112 тыс. молодых семей.

Расходы по развитию агропромышленного комплекса в основном должны быть сконцентрированы в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг. На ее реализацию предполагается выделить: в 2008 г. — 15 млрд руб., в 2009 г. — 17,4 млрд и в 2010 г. — 30 млрд руб.

Предусмотрены бюджетные ассигнования на мероприятия по обеспечению доступным жильем 42,01 тыс. молодых семей и молодых специалистов на селе в рамках Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» в объеме 6,4 млрд руб., в том числе на 2008 г. — 2,2 млрд руб., на 2009—2010 гг. — по 2,1 млрд руб. ежегодно.

Общие расходы на реализацию основных мероприятий по улучшению демографической ситуации в 2008 г. составят 43,9 млрд руб., в 2009 г. — 47,6 млрд руб., или на 8,4% больше, чем в 2008 г., а в 2010 г. — более 90 млрд руб. с учетом расходов на предоставление материнского (семейного) капитала. Выплаты в размере 250 тыс. руб. при рождении после 1 января 2007 г. второго ребенка планируются с 1 января 2010 г. В 2010 г. предстоит осуществить первые фактические выплаты за счет средств материнского (семейного) капитала. К этому времени должна быть сформирована система управления средствами материнского (семейного) капитала.

В 2008 г. предусмотрены бюджетные ассигнования на развитие высокотехнологичных медицинских центров в области родовспоможения в объеме 8,0 млрд руб., а в 2009 г. — 12,0 млрд.

Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 было утверждено Положение «О Совете при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов». Совет является *совещательным органом при Президенте РФ*, созданным в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов.

Основными задачами Совета являются:

- подготовка предложений Президенту РФ по разработке приоритетных национальных проектов и мер, направленных на их реализацию;

- рассмотрение концептуальных основ, целей и задач приоритетных национальных проектов, определение способов, форм и этапов их реализации;
- анализ практики реализации приоритетных национальных проектов и подготовка предложений по ее совершенствованию.

Для решения возложенных на него задач Совет *имеет право*:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций, а также от должностных лиц;

2) приглашать на свои заседания должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, представителей общественных объединений, научных и других организаций;

3) направлять своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах по вопросам, связанным с разработкой и реализацией приоритетных национальных проектов, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями;

4) привлекать в установленном порядке для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

5) пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти.

В состав Совета входят председатель Совета, его первый заместитель и заместители, секретарь и члены Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах. Председатель Совета — Президент РФ.

Совет в соответствии с возложенными на него основными задачами создает из числа членов Совета, а также из числа представителей органов и организаций, не входящих в его состав, межведомственные рабочие группы по каждому приоритетному национальному проекту. Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум.

В рамках президиума Совета, в который помимо членов Правительства включено руководство Администрации и палат Федерального Собрания, ежемесячно будет осуществляться мониторинг проектов и обсуждение проблемных вопросов, требующих межведомственного согласования, а также вопросы организации управ-

ления проектов и их информационного сопровождения, что весьма важно.

Для реализации решений Совета могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ. Решения Совета направляются Президенту РФ, в Правительство РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Государственную Думу Федерального Собрания РФ и в органы государственной власти субъектов РФ.

Следует отметить необходимость организации взаимодействия с регионами путем мониторинга реализации деятельности приоритетных национальных проектов. При этом *первым условием* является качественное планирование и определение четкого регламента взаимодействия всех участников проектов с использованием управленческих и информационных технологий, которые позволяют вести контроль за исполнением проектов в автоматизированном режиме. Общую координацию работы осуществляет Контрольное управление Президента РФ, основную ответственность за реализацию несет Правительство РФ, отдельные контрольные функции выполняют полномочные представители Президента РФ в округах и Генеральная прокуратура. *Второе условие* — формирование системы управления, в том числе на региональном уровне. Это связано еще и с тем, что почти две трети средств, направляемых на социальные нужды, пойдут в бюджеты территорий, из которых непосредственно и планируется осуществлять финансирование населения.

Реализация планов в рамках национальных проектов не может и не должна подменять собой плановые работы по развитию экономики и социальной сферы.

Глава 8

Правовые основы государственного и муниципального кредита

8.1. Понятие и функции государственного и муниципального кредита

Государственный (муниципальный) кредит является самостоятельным финансово-правовым институтом, который состоит из относительно обособленных однородных финансовых отношений, регулируемых определенной системой правовых норм.

Роль государственного кредита заключается в обеспечении финансирования расходов государства при наличии бюджетного дефицита. Государство может использовать кредит и в целях инновационного развития, а также регулирования денежного обращения.

Государственный и муниципальный кредиты могут быть представлены как в экономическом, так и в правовом аспектах.

Как *экономическая категория* государственный (муниципальный) кредит представляет собой систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством (муниципальным образованием) на добровольных началах и временным использованием свободных денежных средств юридических и физических лиц, т.е. государственный (муниципальный) кредит с экономической точки зрения выступает формой движения ссудного капитала и заключается во вторичном распределении и перераспределении валового внутреннего продукта.

Финансово-экономические отношения в сфере государственного (муниципального) кредита представлены, с одной стороны, государством, которое может выступать заемщиком временно свободных денежных средств, кредитором и гарантом, с другой — физическими и юридическими лицами, иными государствами и международными организациями. Таким образом, обязательным субъектом правоотношений по государственному (муниципальному) кредиту соответственно является государство в лице органов власти РФ субъектов РФ или муниципального образования.

С *правовой точки зрения* государственный (муниципальный) кредит — это урегулированные правовыми нормами отношения по

аккумуляции государством (муниципальным образованием) временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Наличие в правоотношениях такого специфического субъекта, как государство, объясняет их особенность и отличия:

- в отношениях по государственному кредиту всегда имеется верховенство государства, несмотря на то что государство является заемщиком (должником).
- государство заключает долгосрочные займы без обеспечения их каким-либо залогом.

Использование временно свободных денежных средств физических и юридических лиц позволяет государству не применять эмиссию денег, поэтому государственный кредит служит не только дополнительным источником пополнения доходов бюджета, но и позволяет улучшать денежное обращение, развивать безналичные формы расчетов, укреплять внутреннюю валюту страны.

Предпосылками реализации отношений по государственному (муниципальному) кредиту служат особенности образования доходов, а также наличие разрывов во времени их получения и использования физическими и юридическими лицами.

Функционирование государственного (муниципального) кредита предполагает необходимость правового закрепления возможности использования этих средств государством (муниципальными образованиями) в качестве кредитных ресурсов.

Государственный и муниципальный кредиты связаны с такими финансово-правовыми категориями, как заимствования, государственный (муниципальный) долг и долговые требования.

В результате реализации финансово-правовых отношений в рамках государственного кредита посредством заимствований (гарантий) формируется внутренний государственный долг, представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. Он называется *капитальным государственным долгом*.

Выделяют еще *текущий государственный долг*, образующий сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, по которым наступил срок погашения. В Бюджетном кодексе РФ государственному и муниципальному долгу отведена глава 14, а *долговым требованиям* — глава 15. Отдельные вопросы, например касающиеся конкретного порядка заключения договоров государственного займа, регулируются гражданско-правовыми нормами (ст. 817 ГК РФ).

8.2. Государственные заимствования. Основы управления государственным и муниципальным долгом

В соответствии с российским законодательством в случае превышения расходов над доходами бюджета образуется дефицит бюджета и возникает необходимость утверждения источников его финансирования. Одним из основных источников финансирования бюджетного дефицита являются заимствования Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. При отсутствии дефицита последние могут использоваться для погашения государственного долга и финансирования других государственных нужд.

В Российской Федерации заимствования подразделяются на внешние и внутренние, а также по уровням бюджетной системы на государственные (федеральные), субъектные и муниципальные.

Государственные заимствования РФ представляют собой займы и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, физических и юридических лиц, иностранных государств, кредитных организаций и международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации. На них приходится большая часть займов страны, используемая для решения общегосударственных функций.

Государственные внутренние заимствования — это займы и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, физических и юридических лиц, кредитных организаций, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика, выраженные в валюте РФ.

Государственные внешние заимствования представляют собой займы и кредиты, привлекаемые от иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Под **государственными заимствованиями субъектов РФ** понимаются государственные займы и кредиты, осуществляемые от имени субъекта РФ, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ.

Внутренние заимствования субъектов РФ — это государственные займы и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, международных финан-

совых организаций, по которым возникают долговые обязательства в валюте РФ.

Внешние заимствования субъектов РФ — займы и кредиты от имени субъекта РФ, привлекаемые от иностранных банков в иностранной валюте.

Под *муниципальными заимствованиями* понимаются муниципальные займы и кредиты муниципального образования, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций.

В настоящее время государственные и муниципальные внутренние заимствования предполагается осуществлять в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов (нефтегазового дефицита федерального бюджета), а также для погашения долговых обязательств. Государственные внешние заимствования РФ используются финансирования дефицита (нефтегазового дефицита) федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств РФ.

Основными методами государственных и муниципальных заимствований являются выпуск ценных бумаг от имени соответствующих органов власти и заключение кредитных договоров и договоров гарантий.

Долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, образуют *государственный долг Российской Федерации*, который полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. При этом федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств Российской Федерации и обслуживания государственного долга Российской Федерации.

Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами, иностранными юридическими лицами и международными финансовыми организациями;
- государственных займов, осуществленных от имени Российской Федерации;

- бюджетных кредитов, привлеченных в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- государственных гарантий Российской Федерации;
- иных долговых обязательств, отнесенных в соответствии с законодательством РФ на государственный долг Российской Федерации.

Государственный долг классифицируется следующим образом:

- *по срочности* — краткосрочные (до одного года); среднесрочные (свыше одного года до пяти лет); долгосрочные (от пяти до 30 лет);
- *по статусу* — федеральный долг (государственный долг РФ), государственный субъектный долг (государственный долг субъекта РФ) и муниципальный долг (долг муниципального образования);
- *в зависимости* от вида валюты — внутренний долг (выражаемый в валюте РФ) и внешний долг (выражаемый в иностранной валюте).

1. Государственный внутренний долг Российской Федерации включает в себя основную номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, объем основного долга по кредитам, предоставленным Российской Федерации, объем основного долга бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней, объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, объем иных долговых обязательств РФ в валюте РФ. Значение внутреннего долга в социально-экономическом развитии страны резко возрастает. Если в 1992 г. его объем составлял всего 10 млн руб., то на 1 января 2007 г. — уже 1028 млрд руб., а к 2010 г. достигнет 2,5 трн руб. (по данным Министерства финансов РФ).

2. Государственный внешний долг РФ состоит из номинальной суммы долга по государственным ценным бумагам РФ, объема обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией и объема основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций в иностранной валюте. Своего максимального объема внешний долг России достиг в 1990-х гг. В настоящее время он составляет не более 3% внутреннего валового продукта страны.

3. Государственный долг субъекта РФ представляет совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Он полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим казну субъекта РФ.

Долговые обязательства субъекта РФ существуют в форме:

- государственных ценных бумаг субъектов РФ;
- бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- кредитов, полученных субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- государственных гарантий субъекта РФ.

При этом долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных формах, за исключением выше-названных.

4. Внутренний долг субъекта Российской Федерации включает номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ, объем основного долга по кредитам и объем обязательств по государственным гарантиям, полученным субъектом РФ, объем основного долга по бюджетным кредитам, предоставленным субъекту РФ от других бюджетов, объем обязательств субъекта РФ перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов; а также объем иных непогашенных долговых обязательств субъекта РФ, выраженных в валюте РФ.

5. Внешний долг субъекта РФ включает номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ, а также объем иных непогашенных долговых обязательств субъекта РФ, выраженных в иностранной валюте.

Законодательные органы и органы исполнительной власти субъекта РФ используют все полномочия по формированию доходов бюджета субъекта для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

6. Муниципальный долг представляет собой совокупность всех долговых обязательств муниципального образования, которые полностью и без условий обеспечиваются всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Долговые обязательства муниципального образования в соответствии со ст. 100 Бюджетного кодекса РФ могут существовать в форме кредитных соглашений, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг, бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и договоров о предоставлении муниципальных гарантий. Существование иных форм долговых обязательств муниципального образования не допускается. Долговые обязательства муниципального образования могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными

(от года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до десяти лет включительно).

Муниципальный долг включает в себя номинальную сумму долга по муниципальным ценным бумагам, объем основного долга по кредитам и объем обязательств по муниципальным гарантиям, полученным муниципальным образованием, объем основного долга по бюджетным кредитам от других бюджетов, а также объем иных непогашенных долговых обязательств муниципального образования. При этом органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

Долговое обязательство (гарантия) РФ, субъекта РФ, муниципального образования, выраженное в валюте и не предъявленное к погашению в течение трех лет с даты, следующей за датой погашения, или истек срок, считается прекращенным и списывается с внутреннего долга РФ, субъекта РФ, муниципального образования, если иное не предусмотрено соответствующими законами.

В проведении эффективной финансовой политики в области государственного и муниципального долга особое значение обретает управление государственным и муниципальным долгом.

Под **управлением государственным (муниципальным) долгом** понимается совокупность мероприятий государства (органов местного самоуправления) по установлению предельных объемов заимствований и разных видов долга, разработке программ по погашению займов и организации выплат денежных средств по ним, проведению изменений условий и сроков ранее выпущенных займов, а также по размещению новых долговых обязательств. В числе таких финансовых мероприятий в мировой практике наиболее распространены следующие:

- *рефинансирование* — выпуск новых займов для покрытия ранее выпущенных долговых обязательств;
- *конверсия* — изменение размера доходности займа (в сторону как снижения, так и повышения процентной ставки дохода);
- *консолидация* — изменение сроков действия ранее выпущенных займов (изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается, поэтому при необходимости консолидации ее можно осуществить только по согласованию с кредиторами, т.е. с юридическими и физическими лицами, являющимися правообладателями государственных и муниципальных облигаций);
- *новация* — прекращение обязательства по соглашению сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего

между ними, другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения;

- *унифицирование* — обмен нескольких ранее выпущенных займов на один новый;
- *аннулирование* государственного внутреннего долга, т.е. полный отказ от долговых обязательств (как правило, при управлении внутренним долгом это является крайней мерой).

При финансовом кризисе возникает необходимость в реструктуризации долга.

В соответствии со ст. 105 Бюджетного кодекса РФ под *реструктуризацией долга* понимается прекращение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятие на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий их обслуживания и погашения.

Реструктуризация долга может осуществляться с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. При этом сумма погашения основного долга за счет его реструктуризации не включает в объем обслуживания долгового обязательства в текущем году.

8.3. Управление внутренним государственным долгом

Управление внутренним государственным долгом Российской Федерации является прерогативой Правительства РФ. Управление государственным долгом субъектов РФ осуществляется органом исполнительной власти субъектов РФ. Управление муниципальным долгом осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, кроме случаев, когда эти обязательства были гарантированы Российской Федерацией. Аналогично субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

Государственные и муниципальные внутренние заимствования привлекаются для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов соответствующих бюджетов в пределах расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств.

Правом осуществления государственных внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий от имени Российской

Федерации обладает Правительство РФ либо уполномоченный Правительством РФ ответственный федеральный орган исполнительной власти.

От имени субъекта РФ право осуществления государственных внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит единственному уполномоченному органу исполнительной власти данного субъекта.

Правом осуществления муниципальных внутренних заимствований от имени муниципального образования и выдачи муниципальных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) также от имени муниципального образования обладает уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Начальным этапом управления внутреннего долга служит определение его предельных объемов. Так, законами о Федеральном бюджете на 2007 г., на 2008 г. и на плановый период до 2009 и 2010 гг. установлены верхние пределы государственного внутреннего долга РФ: на 1 января 2008 г. — в сумме 1 363 млрд руб., на 1 января 2009 г. — 1 824,7 млрд руб., на 1 января 2010 г. — 2 275,7 млрд руб., на 1 января 2011 г. — 2 856,8 млрд руб.¹ Тем самым за три года предусматривается двухкратное увеличение внутреннего государственного долга РФ.

При этом Правительство РФ вправе осуществлять внутренние заимствования с превышением установленного верхнего предела государственного внутреннего долга РФ в целях замещения заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга РФ.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга устанавливается законом о соответствующем бюджете по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (каждым годом планового периода), и представляет собой расчетный показатель, с указанием верхнего предела долга по государственным гарантиям субъекта РФ и муниципальным гарантиям. Представительный орган субъекта РФ, муниципального образования могут утвердить дополнительные ограничения по государственному долгу субъекта РФ, муниципальному долгу. Предельный объем долга субъекта РФ, муниципального образования означает объем долга субъекта РФ, муниципального образования, который не может быть превышен при исполнении бюджета.

¹ *Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.*

Предельный объем долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета объема безвозмездных поступлений. У субъекта РФ, в котором доля межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних лет больше 60% собственных доходов консолидированного бюджета, предельный объем долга не может превышать 50% утвержденного годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений.

Предельный объем муниципального долга устанавливается в размере не более годового объема доходов местного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. У муниципальных образований, в которых доля межбюджетных трансфертов из субъектного бюджета или поступлений налогов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних лет была больше 70% собственных доходов местных бюджетов, предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% утвержденного годового объема доходов местного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налогов по дополнительным нормативам отчислений.

Превышение утвержденных ограничений является нарушением бюджетного законодательства РФ и влечет применение соответствующих мер принуждения.

Исходя из предельных объемов внутреннего долга, на основе перечня внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований на очередной финансовый год по видам заимствований, общего объема заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств, формируются программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Программа государственных внутренних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период представляет собой перечень внутренних заимствований РФ в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных образований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) представляет собой перечень внутренних заимствований субъекта РФ, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема

средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований. Предельный объем заимствований субъектов РФ, муниципальных заимствований не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств соответствующего бюджета.

При выпуске долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований с обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества программа государственных внутренних соответствующих заимствований должна содержать количественные данные об эмиссии указанных обязательств, выраженные в валюте Российской Федерации, а также перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования.

Программа заимствований подлежит утверждению представительным органом власти в виде приложения к проекту закона (решения) о бюджете. В обязательном порядке программа заимствований должна содержать в себе соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Осуществление государственных и муниципальных заимствований может происходить только в том случае, если в законе соответствующего уровня либо в решении органа местного самоуправления о бюджете утверждены размеры следующих параметров:

- средств из источников финансирования дефицита бюджета, соответствующего ограничениям, установленным ст. 92 и 92.1. Бюджетного кодекса РФ;
- предела государственного или муниципального долга, соответствующего ограничениям, установленным Бюджетным кодексом РФ;
- расходов на обслуживание соответствующего государственного или муниципального долга в текущем финансовом году.

При этом предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального долга, утвержденный законом (решением) о бюджете, не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня, кроме расходов за счет субвенций. Если предельные размеры долга и погашений нарушаются, то новые заимствования возможны только в целях реструктуризации долга субъекта РФ или муниципального образования.

При неисполнении в установленный срок долговых обязательств образуется *просроченная задолженность* субъекта РФ, муниципального образования. Ее объем складывается из неисполнен-

ных долговых обязательств, срок исполнения которых наступил, включая объем обязательств по возврату займа, уплате процентов на сумму займа, сумму неустойки (штрафов, пеней) и процентов, начисленных за просрочку исполнения долговых обязательств, объем обязательств по исполнению государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий и иных долговых обязательств субъекта РФ, муниципального образования.

Поступления в бюджет средств от заимствований и других долговых обязательств отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета, а все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт (или разницу между ценой размещения и ценой погашения (выкупа) по государственным или муниципальным ценным бумагам), — как расходы на обслуживание государственного или муниципального долга.

Доходы, полученные от размещения государственных или муниципальных ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость, доходы, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также доходы, полученные в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение расходов на обслуживание государственного или муниципального долга. Погашение основной суммы долга, возникшего из государственных или муниципальных заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита бюджета.

Внутренние заимствования РФ осуществляются путем выпуска *государственных ценных бумаг*. Правительство РФ в соответствии с верхним пределом государственного долга РФ определяет предельные объемы выпуска ценных бумаг РФ по номинальной стоимости. Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг субъекта РФ или муниципальных ценных бумаг по номинальной стоимости устанавливаются высшим исполнительным органом власти субъекта РФ, представительным органом муниципального образования в соответствии с верхним пределом государственного долга субъекта РФ, муниципального долга, утвержденных в соответствующем бюджете.

Условия эмиссии ценных бумаг субъекта РФ и муниципальных ценных бумаг подлежат обязательной регистрации в Министерстве финансов РФ.

Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование имеют право предоставлять государственные и муниципальные гарантии. В соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ под указанными гарантиями признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование,

выступающие в роли гаранта, дают письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Несоблюдение письменной формы государственной или муниципальной гарантии влечет ее недействительность (ничтожность). Предоставление гарантий осуществляется по специальной программе гарантий Российской Федерации, субъекта РФ, муниципальных гарантий.

В законе о федеральном бюджете утверждаются верхний предел и программа программа гарантий. Так в Законе «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» верхний предел государственного внутреннего долга по государственным гарантиям РФ в валюте РФ установлен: на 1 января 2009 г. — 137,8 млрд руб., на 1 января 2010 г. — 190,1 млрд руб. и на 1 января 2011 г. — 232,5 млрд руб.

Программа государственных гарантий РФ, субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ представляет собой перечень подлежащих предоставлению и исполнению государственных гарантий РФ, субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ с указанием:

- 1) общего объема гарантий;
- 2) цели гарантирования с указанием объема гарантии по каждой цели;
- 3) суммы каждой гарантии и наименования принципала по ней;
- 4) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу;
- 5) общего объема бюджетных ассигнований, необходимого для исполнения гарантий по возможным гарантийным случаям.

Государственные и муниципальные гарантии должны содержать:

- наименование гаранта (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) и наименование органа, выдавшего гарантию от имени гаранта;
- обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия;
- объем обязательств гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии;
- определение гарантийного случая;
- наименование принципала;
- безотзывность гарантии или условия ее отзыва;
- основания для выдачи гарантии;
- вступление в силу (дата выдачи) гарантии;
- срок действия гарантии;
- порядок исполнения гарантом обязательств по гарантии;

- порядок и условия сокращения предельной суммы гарантии при исполнении гарантии и/или исполнении обязательств принципала, обеспеченных гарантией;
- наличие (отсутствие) права требования гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару по государственной или муниципальной гарантии;
- иные сведения, определенные Бюджетным кодексом РФ, правовыми актами гаранта, актами органа, выдающего гарантию от имени гаранта.

В программе государственных гарантий должна быть отдельно предусмотрена каждая гарантия (с указанием принципала по каждой гарантии), величина которой превышает: 1 млрд руб. — для государственных гарантий РФ; 10 млн руб. — для государственных гарантий субъекта РФ; 100 тыс. руб. — для муниципальных гарантий. Данные гарантии реализуются при условии их утверждения в составе соответственных программ государственных гарантий РФ, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ.

Заимствования субъектов РФ и муниципальных образований в иностранной валюте, предоставление гарантий субъектов РФ и муниципальных образований в обеспечение обязательств, возникающих в иностранной валюте, а также гарантий в иностранной валюте, за исключением случаев, установленных законодательством, не допускаются.

Гарант по государственной или муниципальной гарантии несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству. Предусмотренное государственной или муниципальной гарантией обязательство гаранта перед третьим лицом ограничивается уплатой суммы, соответствующей объему обязательств по гарантии. Гарант, исполнивший обязательство получателя гарантии, имеет право потребовать от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по государственной или муниципальной гарантии, в полном объеме в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

Исполнение государственных и муниципальных гарантий подлежит отражению в составе расходов бюджетов как предоставление кредитов. За исключением случаев, когда платежи в качестве гаранта порождают эквивалентные требования со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство, исполнение государственных и муниципальных гарантий учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Вся сумма предоставленных государственных гарантий Российской Федерации для обеспечения обязательств в валюте Российской Федерации включается в состав государственного внутреннего долга Российской Федерации как вид долгового обязательства. Общая сумма предоставленных государственных гарантий Российской Федерации для обеспечения обязательств в иностранной валюте включается в состав государственного внешнего долга Российской Федерации как вид долгового обязательства. По ходу исполнения получателем государственной гарантии Российской Федерации своих обязательств перед третьим лицом происходит сокращение внешнего либо внутреннего государственного долга Российской Федерации на соответствующую сумму, что находит отражение в отчете об исполнении бюджета.

Государственные гарантии субъектов РФ и муниципальные гарантии выдаются субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами. В договоре о предоставлении соответствующей гарантии должно быть указано обязательство, которое ею обеспечивается.

Общая сумма предоставленных гарантий включается в состав долга субъекта РФ, муниципального долга как вид долгового обязательства. При исполнении получателем гарантии своих обязательств перед третьим лицом на соответствующую сумму сокращается долг субъекта РФ, муниципальный долг, что отражается в отчете об исполнении бюджета. В случае предоставления государственной или муниципальной гарантии соответствующий финансовый орган обязан провести проверку финансового состояния получателя указанной гарантии.

Бюджетные учреждения не имеют права получать кредиты у кредитных организаций и других физических и юридических лиц, за исключением ссуд из бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия должны в обязательном порядке регистрировать свои заимствования у третьих лиц в соответствующем финансовом органе. Ведением реестра задолженности государственных и муниципальных унитарных предприятий занимается орган, исполняющий бюджет.

Затраты, связанные с размещением, выплатой доходов и погашением долговых обязательств Российской Федерации, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации входит в обязанность Банка России и его учреждений, если иное не предусмотрено Правительством Российской Федерации, путем осуществления операций по размещению долговых

обязательств Российской Федерации, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме. Функции генерального агента (агента) по обслуживанию государственного внутреннего долга осуществляются Банком России на безвозмездной основе. При этом оплата услуг агентов по размещению и обслуживанию государственного долга осуществляется в пределах норм, утверждаемых Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, выделенных на обслуживание государственного долга.

В настоящее время в Российской Федерации действует *единая система учета и регистрации заимствований*, согласно которой учет и регистрация государственных долговых обязательств РФ осуществляются в государственных долговых книгах долга РФ, учет и регистрация государственных долговых обязательств субъекта РФ — в долговой книге субъекта РФ, учет и регистрация муниципальных долговых обязательств — в муниципальной долговой книге муниципального образования.

Долговые книги ведутся соответственно Министерством финансов РФ, финансовым органом субъекта РФ, муниципального образования. При этом информация о долговых обязательствах муниципального образования, отраженных в муниципальной долговой книге, передается в финансовый орган соответствующего субъекта, а информация о долговых обязательствах субъекта РФ и муниципальных образований данного субъекта подлежит передаче Министерству финансов РФ. Объем передаваемой информации, порядок и сроки ее передачи устанавливаются Министерством финансов РФ.

8.4. Управление внешним государственным долгом

В экономической и правовой литературе внешний государственный долг традиционно считается одной из форм финансирования бюджетного дефицита. Однако практика мировой и отечественной бюджетной деятельности в последние пять лет свидетельствует о более широких возможностях функционального назначения внешних заимствований. Так, при профиците федерального бюджета в последние восемь лет, составлявшем 10—20%, Российская Федерация осуществляла значительные внешние займы, используемые не на потребление, а на инновационные проекты и развитие производства. Новые условия международного и внутреннего развития диктуют необходимость радикального совершенствования управления внешним государственным долгом, что невозможно без изменения правового обеспечения.

Согласно Бюджетному кодексу РФ государственные внешние заимствования Российской Федерации используются для покрытия дефицита федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств Российской Федерации. Государственные внешние заимствования влекут за собой возникновение государственного внешнего долга — накопленной задолженности Российской Федерации в иностранной валюте. В состав государственного внешнего долга Российской Федерации включают объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, а также объем основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

Управление внешним государственным долгом России от имени Российской Федерации является прерогативой Правительства, которое вправе осуществлять государственные внешние заимствования Российской Федерации и заключать договора о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) от имени Российской Федерации.

Министерство финансов России выступает в качестве представителя Правительства РФ при согласовании основных принципов урегулирования взаимных финансовых требований между Российской Федерацией и иностранными государствами, разрабатывает и согласовывает с заинтересованными ведомствами межправительственные соглашения по урегулированию долговых обязательств бывшего СССР и Российской Федерации, подготавливает документацию, аргументирующую позицию Правительства РФ по всем ранее принятым Правительством бывшего СССР соглашениям со странами-кредиторами, взаимодействует с Внешэкономбанком по вопросам выверки остатков по счетам, на которых учитываются задолженности.

При реализации подписанных межправительственных соглашений Минфин России осуществляет прямые перечисления денежных средств в установленные межправительственными соглашениями сроки либо финансирует за счет средств федерального бюджета товарные поставки для погашения долговых обязательств, заключая соглашения по финансированию производства и поставок продукции с российскими производителями либо осуществляя взаимозачеты.

В настоящее время весь государственный внешний долг по причине своего образования подразделяется на две категории:

- займы Российской Федерации после 1991 г.;
- задолженность СССР, взятая на себя Правительством РФ (по официальным данным, признанный Россией советский долг в 1991 г. составил 95,1 млрд долл.).

Вопросы принятия Россией на себя обязательств по внешнему долгу бывшего СССР в настоящее время вызывают серьезные дискуссии, прежде всего в части долга странам бывшего СЭВ. Так, в рамках СЭВ цены на готовые изделия были завышены, а на сырье по политическим соображениям — занижены. В 2000 г. доля задолженности бывшего СССР в общей внешней задолженности Российской Федерации превышала 60% (т.е. из общей задолженности в 177,6 млрд долл. задолженность СССР составляла 118,7 млрд).

На рубеже XX—XXI вв. Россия относилась к странам со средним уровнем внешнего долга, уступая США (700 млрд долл.), Германии (350 млрд долл.) и еще ряду стран. Анализируя причины значительной задолженности Российской Федерации, особо следует отметить потребности депрессивной экономики, нерациональное и бесконтрольное использование внешних заимствований и, как следствие, отсутствие источников ее погашения, просчеты экономической политики и т.д.

Значительные объемы государственной задолженности породили определенные трудности в обслуживании долга в соответствии с условиями, предусмотренными прежними договорами, возникла необходимость реструктуризации долговых обязательств по внешней задолженности. **Реструктуризация государственного внешнего долга** — это прекращение долговых обязательств, составляющих государственный внешний долг, с параллельной заменой указанных обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долговых обязательств имеет форму соглашения между сторонами, которое может, например, содержать пролонгацию периода выплаты долга либо его частичное списание. В случае если сумма расходов на обслуживание реструктурируемого долга входит в общий объем реструктурируемых обязательств, то она не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем году.

В последние пять лет на фоне стабильного роста макроэкономических показателей развития Российской Федерации объем внешнего долга неуклонно снижался. На 1 января 2008 г. он уменьшился до 44,9 млрд долл., или до 2,8% ВВП (табл. 8.1). Законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» верхний предел государственного внешнего долга РФ предусматривается: на 1 января 2009 г. — в сумме 43,3 млрд долл. (или 32,1 млрд евро); на 1 января 2010 г. — 43,9 млрд долл. (или 32,3 млрд евро); на 1 января 2011 г. — 45,0 млрд долл. (или 33,0 млрд евро). Это свидетельствует о переходе к стабильности объема внешнего долга страны при уменьшении его доли во внутреннем валовом продукте.

Т а б л и ц а 8.1

Государственный внешний долг Российской Федерации, млрд долл. США

<i>Категории внешнего долга</i>	<i>На 1 января 2007 г.</i>	<i>На 1 января 2008 г.</i>
Государственный внешний долг РФ (всего)	52,0	44,9
Задолженность странам — участникам Парижского клуба	3,1	1,8
Задолженность странам, не вошедшим в Париж- ский клуб	3,3	2,2
Задолженность бывшим странам СЭВ	1,9	1,5
Коммерческая задолженность	0,8	0,7
Задолженность перед международными финан- совыми организациями	5,5	5,0
Еврооблигационные займы	31,9	28,6
ОВГВЗ	4,9	4,5
Предоставление гарантий РФ в иностранной валюте	1,2	0,6

И с т о ч н и к: Данные Министерство финансов РФ.

Ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете утверждаются предельные объемы государственного внешнего долга и пределы внешних займов РФ с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. В целом бюджетная политика, проводимая Правительством РФ в последние пять года, направлена на максимальную концентрацию финансовых ресурсов на уровне федерального бюджета для обслуживания и погашения государственного долга. Проводя такую политику, Правительство РФ достигло больших успехов в решении вопросов сбалансированности доходной и расходной частей федерального бюджета в условиях активизации экономических процессов.

Важным условием при определении предельного объема государственных внешних заимствований Российской Федерации является то, что он не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга страны.

Одной из функций Правительства РФ, выполнять которую поручено Минфину России, является осуществление мероприятий по совершенствованию структуры государственного внешнего долга и оптимизации расходов по его обслуживанию в порядке, установленном федеральными законами.

Если Правительство реструктурирует государственный внешний долг таким образом, что это приводит к снижению расходов на его обслуживание в рамках установленного предельного объема госу-

дарственного внешнего долга, то оно вправе привлекать внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований.

Правительство РФ с целью снижения издержек по обслуживанию государственного долга в рамках установленного федеральным законом о федеральном бюджете объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) имеет право проводить внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного федеральным законом о федеральном бюджете предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если иной порядок реструктуризации не предусмотрен федеральным законом о федеральном бюджете.

Аналогично подлежит определению предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, который определяется в законе о бюджете соответствующего субъекта РФ. Предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать объем доходов соответствующего регионального бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Привлечение внешних займов происходит на основе Программ внешних заимствований Российской Федерации, субъектов РФ, программ гарантий Российской Федерации, субъектов РФ в иностранной валюте.

Программа государственных внешних заимствований РФ представляет собой перечень 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. Перечень внешних заимствований дается с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием:

- для несвязанных заимствований — источника привлечения, суммы заимствования, срока погашения;
- для целевых иностранных заимствований — конечного получателя, цели заимствования и направления использования, источника заимствования, суммы заимствования, срока погашения, гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года, прогноза объема использования средств в очередном финансовом году.

Займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок займа

предусматриваются отдельно и подлежат реализации только при условии, что Федеральное Собрание РФ утвердит их в составе Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации.

В процессе проведения реструктуризации государственного внешнего долга Российской Федерации, имеющей своей целью снижение издержек по его обслуживанию в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга Российской Федерации, Правительство Российской Федерации вправе прибегнуть к использованию несвязанных (финансовых) государственных внешних заимствований, не включенных в программу внешних заимствований на соответствующий год.

Кроме перечня внешних заимствований Российской Федерации на текущий финансовый год, указанная выше программа в обязательном порядке должна содержать соглашения о займах, заключенных в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

В законе о федеральном бюджете устанавливается верхний предел государственных гарантий в иностранной валюте и принимается *Программа государственных гарантий РФ в иностранной валюте*. Эта программа представляет собой перечень подлежащих предоставлению и исполнению государственных гарантий РФ в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период с указанием:

- 1) общего объема гарантий;
- 2) цели гарантирования;
- 3) суммы каждой гарантии и наименования принципала;
- 4) валюты обязательств по гарантии;
- 5) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу;
- 6) объема бюджетных ассигнований в очередном финансовом году на исполнение гарантий по возможным гарантийным случаям.

Бюджетным кодексом устанавливаются правила заимствований и гарантий субъектов РФ, муниципальных образований в иностранной валюте. Порядок осуществления внешних заимствований субъектов РФ (за исключением внешних облигационных займов) устанавливается Правительством РФ. Субъекты РФ и муниципальные образования вправе осуществлять заимствования у РФ в иностранной валюте, предоставлять РФ гарантии в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ представляет собой перечень внешних заимствований субъекта РФ

на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

В ней определяются:

- 1) предельный объем внешних заимствований субъекта РФ;
- 2) перечень, объемы и сроки погашения внешних заимствований субъекта РФ.

Обязательным условием подписания договоров о государственных внешних заимствованиях, требующих увеличения предельных заимствований, за исключением договоров по реструктуризации долга, ведущих к снижению издержек по его обслуживанию, является внесение соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

В ряде случаев договора о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и предоставлении гарантий по внешним займам подлежат ратификации обеими палатами Федерального Собрания. Ратификация договора означает выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. В соответствии с Конституцией РФ ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона, который после его принятия Федеральным Собранием РФ направляется на подпись Президенту РФ и подлежит дальнейшему обнародованию в соответствии с нормами действующего законодательства.

Договоры о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации подлежат ратификации в следующих случаях:

- если предусмотренные этими договорами займы (гарантии) не включены в Программу государственных внешних заимствований РФ или в Программу государственных гарантий РФ в иностранной валюте и (или) привлекаемые финансовые средства превышают 10 млн долл. США, а предоставляемые гарантии превышают 50 млн долл. США на весь срок займа или гарантии;
- если исполнение договоров приводит к превышению верхнего предела государственного внешнего долга;
- других оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Необходимость обязательной ратификации не распространяется на договора о реструктуризации внешнего долга, цель которых — снижение затрат на обслуживание долговых обязательств. Управление государственным внешним долгом является важной частью бюджетной политики Российской Федерации, способной повлиять на ход и качество экономического роста. Основная проблема в процессе управления государственным внешним долгом на настоящий момент — отсутствие определенной концепции в решении этого вопроса. Важно оп-

ределить связь между управлением внешним долгом и денежно-кредитной и валютной политикой, место внешнего долга в системе государственных финансов и его связь с внутренним долгом. В процессе разработки концепции управления внешним долгом необходимо учитывать тот факт, что погашение старых обязательств за счет привлечения новых может привести к весьма опасным последствиям.

При формировании единой концепции регулирования внешнего долга важно также понимать, что неоправданное увеличение размеров внешней задолженности может стать серьезным препятствием на пути экономических преобразований. Также представляется целесообразным ввести законодательное принятие решений о списания задолженности стран-дебиторов в сумме, превышающей 10 млн долл.

8.5. Правовые основы управления кредитами Российской Федерации

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ Россия имеет право предоставлять государственные кредиты (займы, ссуды) внешним и внутренним экономическим субъектам.

Внешние займы выделяются иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, иначе говоря, кредиты, по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают долговые обязательства перед Российской Федерацией как кредитором. Указанные кредиты формируют государственные внешние активы Российской Федерации. При этом долговые обязательства иностранных государств перед Российской Федерацией образуют долг иностранных государств перед Российской Федерацией. Долг иностранных государств перед Российской Федерацией имеет два источника образования:

- долг иностранных юридических лиц и государств перед бывшим СССР;
- долг иностранных юридических лиц и государств перед Российской Федерацией.

Под *объемом долга* иностранных юридических лиц и государств перед Российской Федерацией понимается:

- номинальная сумма долга иностранных юридических лиц и государств перед РФ по предоставленным бывшим СССР и РФ кредитам;
- номинальная сумма долга иностранных юридических лиц перед РФ, возникшая до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг;
- номинальная сумма долга иностранных юридических лиц и государств перед РФ, по котором у РФ имеются права требования по договорам об уступке прав требования;

- номинальная сумма долга иностранных юридических лиц по предоставленным им банком — агентом Правительства РФ государственным экспортным кредитам.

Предоставление кредитов иностранным субъектам осуществляется в соответствии с *Программой предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов*. Данная программа представляет собой перечень финансовых и экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период с указанием:

- 1) наименования иностранного государства и/или иностранного юридического лица — получателя кредита;
- 2) наименования гаранта возврата государственного кредита, если условиями договора предусматривается наличие гарантии;
- 3) целей предоставления государственного финансового и (или) экспортного кредита;
- 4) суммы государственного финансового и/или экспортного кредита на весь срок использования;
- 5) срока использования государственного финансового и/или экспортного кредита;
- 6) процентной ставки по государственному финансовому и (или) экспортному кредиту;
- 7) срока погашения государственного финансового и/или экспортного кредита;
- 8) прогноза объема бюджетных средств, направленных на оплату товаров и услуг для государственного экспортного кредита;
- 9) прогноза объема предоставления денежных средств для государственного финансового кредита.

Программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период утверждается Государственной Думой во втором чтении в качестве отдельного приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (секретно). При неутверждении очередной программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов действие ранее утвержденной программы продлевается на очередной финансовый год и плановый период. Государственные финансовые и государственные экспортные кредиты предоставляются при условии исполнения иностранными заемщиками ранее принятых обязательств по обслуживанию и погашению финансовых и экспортных кредитов.

При необходимости задолженность иностранных государств перед Российской Федерацией может быть реструктуризирована. *Реструктуризация задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией* представляет собой погашение иностранными госу-

дарствами своих долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения. Реструктуризация может также предусматривать частичное списание (сокращение) суммы задолженности.

Федеральным законом о федеральном бюджете утверждаются следующие критерии процесса регулирования долга иностранных государств перед Российской Федерацией:

- суммы погашения и выплаты процентов по долгам иностранных государств;
- предельный размер долга иностранных государств на конец финансового года, за исключением государств — участников Содружества Независимых Государств;
- предельный размер долга государств — участников СНГ;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением государственных кредитов, предоставляемых государствам — участникам СНГ;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией государствам — участникам СНГ;
- программа предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Договоры о предоставлении Российской Федерацией государственных кредитов, выполнение которых требует увеличения предельных объемов предоставления государственных кредитов Российской Федерацией, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, вызывают необходимость обязательного предварительного внесения соответствующих поправок в федеральный закон о федеральном бюджете.

Договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией подлежат ратификации Государственной Думой, за исключением случаев реструктуризации задолженности и ее списания в рамках участия страны в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов. При необходимости может быть осуществлена уступка прав требований по долговым обязательствам иностранных государств перед Российской Федерацией в соответствии со специальным федеральным законом либо с положением о соответствующей уступке прав требований, содержащимся в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Особое значение в кредитной деятельности государство придает *внутреннему кредитованию*, осуществляемому путем предоставления, главным образом, бюджетных кредитов. Так, в 2008 г. из федерального бюджета субъектам РФ для покрытия временных кассовых разрывов и проведения мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий выделено бюджетных займов в сумме до 10 млрд руб. Плата за пользование кредитами установлена в размере:

- на покрытие временных кассовых разрывов — в размере 1/4 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на день заключения соглашения о бюджетном кредите;
- на мероприятия по ликвидации последствий стихийных бедствий — по ставке 0%.

Предоставление займов иностранным юридическим лицам и государствам, отечественным субъектам в значительной степени является политическим вопросом, но при принятии решения о предоставлении, реструктуризации или списания того или иного кредита следует больше внимания уделять анализу последствий этого шага как для экономики в целом, так и для отдельных отраслей и регионов.

Глава 9

Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля

9.1. Государственный и муниципальный финансовый контроль: принципы и формы

Финансовый контроль является неотъемлемой частью системы регулирования финансов, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений, установленных принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях — привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный государству ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Его организация является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом.

Исходные положения правовых основ государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации заложены в бюджетных полномочиях Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 7—9 БК РФ) и принципах бюджетной системы РФ (глава 5 БК РФ):

- полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- контроль результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- проверка достоверности бюджета, адресности и целевого использования бюджетных средств;
- контроль подведомственности и единства кассы.

Финансовый контроль органически свойственен всему бюджетному процессу и, по существу, составляет его заключительную стадию.

Формы государственного финансового контроля впервые законодательно были закреплены в Бюджетном кодексе РФ. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 265) законодательные (представительные) органы Российской Федерации и ее субъектов, представительные органы местного самоуправления осуществляют:

- *предварительный контроль* — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;
- *текущий контроль* — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;
- *последующий контроль* — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Согласно Бюджетному кодексу РФ контроль законодательных (представительных) органов Российской Федерации и субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления предусматривает право соответствующих законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления на следующее:

- получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;
- утверждение или не утверждение отчета об исполнении бюджета;
- создание собственных контрольных органов (Счетная палата РФ, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов);
- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

При этом органы исполнительной власти, местные администрации муниципальных образований обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, иными нормативными правовыми актами.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает начала административного финансового контроля. Минфин России в целом и силами своих специализированных контрольных и ревизионных подразделений осуществляет *внутренний контроль* за использованием бюд-

жетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. В установленных законодательством случаях Минфин РФ может осуществлять *финансовый контроль* исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Кроме того, Минфин РФ организует *финансовый контроль и проверки* юридических лиц — получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, производят:

- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- Федеральное казначейство;
- финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- главные распорядители;
- распорядители бюджетных средств.

Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами местного самоуправления устанавливаются нормами Бюджетного кодекса РФ, регулирующими отдельные вопросы бюджетного процесса, а также иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Бюджетным кодексом РФ установлено, что главные распорядители, другие распорядители бюджетных средств должны осуществлять финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. Главные распорядители бюджетных средств имеют право проводить проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий и бюджетных учреждений (ст. 269 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ устанавливает порядок организации финансового контроля, осуществляемого финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 270). При самостоятельном исполнении бюджетов финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль над операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса. В случае передачи исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы осуществляют финансо-

вый контроль над соблюдением главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий.

Бюджетный кодексом РФ предусматривается проведение внешнего и внутреннего финансового контроля. В правовой практике эти понятия тесно переплетаются. Существует международный документ — Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов в 1977 г., в ст. 3 которой четко разграничиваются два понятия: «Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций».

Внешний финансовый контроль — это контроль за деятельностью исполнительной власти в сфере распоряжения государственными финансами и собственностью, осуществляемый органами, независимыми от исполнительной власти, органами законодательной власти. Такой подход к организации государственного финансового контроля способствует объективной оценке состояния государственных финансов и соответствует международному опыту. Он проводится представительными органами власти, внутренний — исполнительной властью.

Внутренний контроль — это контроль исполнительной власти за деятельностью своих структур с целью более эффективной организации управления государственными ресурсами, т.е. контроль, осуществляемый внутри исполнительной власти, самоконтроль.

Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 270.1) органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать *подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля)*, осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств.

Следует отметить, что нормы Бюджетного кодекса РФ не охватывают полностью все аспекты государственного финансового контроля. Многие вопросы его правового обеспечения находят свое решение в других законодательных и нормативных актах Российской Федерации, о чем упоминается в самом Бюджетном кодексе РФ, который к тому же по подобным вопросам содержит достаточное количество отсылочных и бланкетных норм.

9.2. Конституционные основы государственного и муниципального финансового контроля

Необходимость финансового контроля, его сущность и значение определяются государственным устройством Российской Федерации, Конституцией РФ. Важность конституционного закрепления основ государственного финансового контроля заключается в том, что Конституция РФ *имеет высшую юридическую силу, составляет базис правовой системы российского государства, определяет политико-правовую идеологию, организационный и содержательный стержень правового обеспечения гражданского общества*. Конституционные аспекты государственного финансового контроля берут свое начало от более общих категорий российского права, по отношению к которым Конституция Российской Федерации является основным правовым источником.

Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, развивают и детализируют конституционные принципы и положения и не должны противоречить Конституции Российской Федерации. При этом важнейшей функцией Конституции РФ является безусловное нормативное закрепление единства правового поля при наличии федеративного государственного устройства. Ее положения имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации. Эти конституционные принципы чрезвычайно важны для обеспечения эффективной финансовой деятельности государственных органов и адекватного государственного контроля за использованием общественных финансовых и материальных ресурсов.

Наряду с основополагающими принципами демократии, правового государства, гражданского общества Конституция РФ закрепляет ***принцип гласного и публичного контроля***, поскольку носителем верховной власти провозглашается народ, который осуществляет свою власть либо непосредственно, либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это предполагает, что граждане, налогоплательщики вправе реализовать свои властные полномочия, в том числе и в области публичного контроля над финансовой деятельностью государства, через контрольные органы, образованные представителями населения в Федеральном Собрании и законодательных собраниях субъектов Российской Федерации, т.е. посредством *контрольно-счетных органов, представляющих интересы населения и работающих в условиях гласности*. Это означает также, что финансовые органы исполнительной власти, образуемые ими контрольные и контрольно-ревизионные органы должны в максимальной степени строить

свою работу на принципах публичности и гласности. Ограничения в этой области должны диктоваться исключительно соображениями соблюдения государственной или иной, охраняемой законом тайны.

Основополагающими принципами, на которых построена Конституция Российской Федерации, являются *федерализм*, в том числе бюджетный, и *разделение властей*, в том числе в сфере финансовых полномочий.

В соответствии с принципом разделения властей государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. При этом граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства через своих представителей. Непосредственно государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Каждый из указанных органов наделен четко очерченной Конституцией РФ компетенцией и соответствующим объемом полномочий. Механизм реализации государственной власти определяет и *систему организации государственного финансового контроля, которая в целом отражает принцип разделения властей*.

Президент РФ является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Исходя из этого, именно на него возлагается задача координации деятельности, в том числе и контрольных органов различных ветвей власти. При этом немаловажно, что согласно Конституции РФ Президент РФ не возглавляет исполнительную вертикаль, что обеспечивает объективность в его действиях.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе экономической, бюджетно-финансовой, денежно-кредитной, инвестиционной, налоговой и, соответственно, приоритеты и ключевые задачи государственного финансового контроля.

В целях реализации своих полномочий и в пределах закрепленной за ним компетенции Президент РФ издает не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам и обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации указы и распоряжения, в том числе по вопросам бюджетно-финансовой деятельности исполнительных органов власти и контроля этой деятельности.

Непосредственный контроль исполнения указов и распоряжений Президента РФ, включая финансовую сферу, осуществляет специально образованная структура в администрации Президента — *Главное контрольное управление*. Будучи самостоятельным подразделением, Главное контрольное управление наделено широкими полномочиями по осуществлению президентского контроля на всей территории Российской Федерации, обеспечивает контроль от имени и по поручению Президента РФ. Оно во многом выполняет традиционные для Российской Федерации функции государственного контроля, проводит проверки, имеющие общегосударственное значение.

Существенную роль в правовом обеспечении государственного финансового контроля Конституция РФ отводит *Федеральному Собранию РФ*, и в первую очередь *Государственной Думе РФ*. К ведению Государственной Думы и Совета Федерации относятся вопросы формирования руководящего звена главных контрольных и надзорных органов страны.

Для осуществления контроля исполнения федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют *Счетную палату РФ*, состав и порядок деятельности которой определяются специальным федеральным законом. При этом Государственная Дума РФ назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты РФ и половину состава ее аудиторов, а Совет Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и другую половину состава ее аудиторов.

Кроме того, к ведению Государственной Думы РФ относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ, который осуществляет государственный надзор в сфере банковской системы, а к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, ответственного за общий надзор за соблюдением законодательства, в том числе и финансового.

Федеральное Собрание играет ключевую роль в формировании законодательной базы государственного финансового контроля, поскольку все законопроекты вносятся в Государственную Думу РФ и принимаются ею. Федеральные законы, принятые Государственной Думой РФ по наиболее важным финансовым вопросам, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Это касается федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, включая вопросы соответствующего контроля в указанных областях.

В процессе формирования правового обеспечения государственного финансового контроля принимают участие и иные представители государственной власти, поскольку, согласно Конституции РФ, право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы РФ, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также по вопросам их ведения — Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ.

В решении финансово-правовых вопросов в законодательном процессе Конституция РФ подчеркивает значение *Правительства РФ*. Так, законопроекты о введении или 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 РФ.

Именно на основе конституционных полномочий Правительство РФ формирует систему органов государственного финансового контроля в рамках исполнительной ветви власти, определяет их функции, задачи и компетенцию, обеспечивает их деятельность соответствующей нормативной базой. Это обусловлено стержневой ролью Правительства РФ как высшего исполнительного органа в экономической и финансовой деятельности государства.

Согласно Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе РФ отчет об исполнении федерального бюджета, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет управление федеральной собственностью. На всех стадиях этой деятельности Правительство РФ и его регулирующие и контрольные органы осуществляют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль.

Порядок деятельности Правительства РФ по реализации закрепленных за ним Конституцией РФ полномочий, в том числе в области государственного финансового контроля, определяется федеральным конституционным законом.

Конституционный принцип федерализма устанавливает два уровня государственной власти в Российской Федерации. Соответственно государственный финансовый контроль также образует двухуровневую структуру, при которой органы государственного финансового контроля Российской Федерации и субъектов Российской Федерации действуют независимо друг от друга. Элементы административной связи или подчиненности между ними отсутствуют.

Конституция РФ устанавливает распределение предметов ведения для различных уровней власти. В ведении Российской Федерации находятся принятие и изменение федеральных законов, в том числе по финансовым вопросам, и контроль за их соблюдением.

Контроль за законностью использования общегосударственных финансовых средств и имущества является одной из главных задач федеральных органов государственного финансового контроля. Конституция РФ отводит Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной и исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, что включает в себя определение их контрольных полномочий, а также формирование федеральных органов государственной власти. Именно поэтому на федеральном уровне устанавливается система органов государственного финансового контроля, их статус, задачи, функции и компетенция.

Конституция РФ также определяет принципиальные направления и объекты контроля на федеральном уровне, поскольку относит к его ведению следующие вопросы:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление правовых основ единого рынка;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;
- федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет;
- федеральные налоги и сборы;
- федеральные фонды регионального развития;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

Контроль как заключительная стадия процесса управления и основная форма обратной связи необходим при решении всех перечисленных задач, поэтому все они *входят в компетенцию федеральных органов государственного финансового контроля.*

Конституция РФ устанавливает совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по таким вопросам, как:

- разграничение государственной собственности;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Аспекты организации и функционирования государственного финансового контроля, затрагивающие совместную компетенцию Российской Федерации и субъектов РФ, требуют особой процедуры согласования и правового обеспечения.

Согласно Конституции РФ, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Непосредственно государственную власть в них осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Система этих органов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами. Конституция РФ, таким образом, прямо закрепляет за субъектами РФ *право образовывать собственные органы государственного финансового контроля и наделять их компетенцией в пределах ведения, установленного Конституцией РФ субъектам РФ.*

Что касается исполнительных органов власти Конституцией РФ установлено, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. А это означает, что в указанных рамках федеральные органы государственного финансового контроля могут включать в сферу своей работы отдельные аспекты финансовой деятельности субъектов Российской Федерации. С этой целью федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Конституцией РФ установлена гибкая система взаимоотношений двух уровней государственной власти. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ в свою очередь по соглашению с федеральными органами исполнительной власти также могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Подобная структура в части межбюджетных и иных финансовых отношений определяет принципиальные вопросы общей координа-

ции деятельности органов государственного финансового контроля. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией России осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, что подразумевает серьезный уровень организации контрольной работы в рамках президентских и правительственных структур.

Установленная Конституцией РФ система взаимоотношений между уровнями государственной власти обеспечивается и системой их правового регулирования. Согласно Конституции РФ, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Разумеется, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, а в случае такого противоречия действуют федеральные законы. Вместе с тем в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в пределах его исключительной компетенции, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Необходимо отметить, что Конституцией РФ предусмотрен еще один уровень общественной организации в Российской Федерации, а именно местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Так же самостоятельно, в рамках местного самоуправления, решаются вопросы *организации финансового контроля*.

Вместе с тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необхо-

димых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. На основании этого конституционного положения федеральные и региональные органы государственного финансового контроля наделены правом в установленных случаях контролировать отдельные вопросы финансовой деятельности муниципальных органов.

Таким образом, в Конституции Российской Федерации заложены принципиальные основы правового обеспечения государственного и муниципального финансового контроля, включая ряд процессуальных и материальных норм, которые подверглись дальнейшей конкретизации и детализации в основанных на Конституции РФ законодательных и нормативных актах различного уровня.

9.3. Субъекты государственного и муниципального финансового контроля

Бюджетным кодексом РФ определены участники бюджетного процесса, которые одновременно являются основными *субъектами государственного финансового контроля*:

- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- Президент РФ, органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти, в том числе Правительство РФ;
- высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местного самоуправления;
- финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы;
- органы денежно-кредитного регулирования, главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

При этом Бюджетный кодекс РФ устанавливает систему бюджетных полномочий участников бюджетного процесса.

Бюджетный кодекс РФ уделяет особое внимание *органам государственного и муниципального финансового контроля*, определяя особенности компетенции этих органов, их функций, методов, форм и объектов контроля.

Органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные соответственно законодательными (представительными) органами Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых про-

грамм и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления.

Полномочия органов государственного, муниципального финансового контроля определяются Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (в ред. от 29 марта 2008 г.), законами субъектов РФ о контрольных органах, правовыми актами представительных органов местного самоуправления, а также нормативными правовыми актами органов исполнительной власти относительно органов государственного или муниципального финансового контроля соответствующих органов исполнительной власти.

Важную роль в обеспечении действенного финансового контроля Бюджетный кодекс РФ отводит *главным распорядителям бюджетных средств*. Напомним, что согласно ст. 158 главный распорядитель средств федерального бюджета — орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета — это орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

В области контрольных полномочий главный распорядитель бюджетных средств осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг. Кроме этого, главный распорядитель бюджетных средств осуществляет контроль над использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность соответственно Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований.

В случае необходимости и в порядке, установленном законодательством, непосредственное проведение контроля над использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля.

Распорядители бюджетных средств, которыми являются органы государственной власти или местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств, также осуществляют контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Среди участников бюджетного процесса следует особо отметить полномочия *Министерства финансов РФ*, которое занимает главное место в системе государственного финансового контроля исполнительной власти. Оно осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федерального казначейства, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федеральной службы страхового надзора, а также контроль за исполнением таможенными органами нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Министерство финансов РФ призвано в соответствии с Бюджетным кодексом РФ создавать информационно-методологические условия для осуществления эффективного государственного финансового контроля. Министерство уполномочено (ст. 165 БК РФ):

- осуществлять методическое руководство в области составления проекта федерального бюджета и исполнения федерального бюджета;
- осуществлять методическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм;
- устанавливать порядок ведения учета и составления отчетности об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, смет расходов бюджетных учреждений, устанавливать формы учета и отчетности по исполнению бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Приказом Минфина РФ «Об утверждении указаний и порядке применения Бюджетной классификации РФ» от 24 августа 2007 г. № 74н (в ред. от 28 января 2008 г.)

Кроме того, Бюджетный кодекс РФ прямо предписывает Минфину России осуществлять предварительный и текущий контроль исполнения федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений.

Финансовый контроль возложен на управления, отделы и другие подразделения Министерства финансов РФ, а также на специально созданную *Федеральную службу финансово-бюджетного над-*

зора (бывшее Контрольно-ревизионное управление), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Она выполняет следующие функции:

- осуществляет контроль над целевым использованием средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;
- участвует в разработке порядка и осуществлении контроля над поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступлений и расходования средств федерального бюджета;
- организует и проводит самостоятельно и с привлечением аппаратов главных контролеров-ревизоров по субъектам РФ документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций по заданиям правоохранительных органов, обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- осуществляет руководство деятельностью аппаратов главных контролеров-ревизоров по субъектам РФ и контроль над организацией этой деятельности;
- разрабатывает в рамках своей компетенции проекты нормативных правовых актов и предложения по совершенствованию законодательства.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, целевые бюджетные и государственные внебюджетные фонды, организации предоставляют Федеральной службе финансово-бюджетного надзора запрашиваемую информацию.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора имеет право:

- давать руководителям ревизуемых организаций обязательные для них указания об устранении вскрытых нарушений;
- в случаях, когда производимыми ревизиями выявляются нарушения законов и других нормативных документов, факты хищений денежных средств и материальных ценностей, злоупотреблений, ставить перед соответствующими руководителями вышестоящих организаций вопрос об отстранении от работы виновных должностных лиц с передачей материалов следственным органам;
- вносить министру финансов РФ предложения об ограничении, приостановлении, а в необходимых случаях и прекращении финансирования из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств, а также в случае непредставления ими в установленные сроки отчетности.

Министерство финансов РФ имеет свои территориальные органы — министерства финансов в субъектах РФ, основной задачей которых является осуществление в пределах своей компетенции последующего государственного финансового контроля на территории соответствующего субъекта или региона Российской Федерации (приказ Минфина РФ «Об утверждении положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» от 11 июля 2005 г. № 89н (в ред. от 20 сентября 2005 г.)).

Наиболее важные вопросы информационно-методологического обеспечения государственного финансового контроля подготавливаются Минфином России, но требуют утверждения Правительством РФ. Так, согласно Бюджетному кодексу РФ все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат бюджетному учету, основывающемуся на едином плане счетов.

Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и ему подотчетным. Основные задачи Счетной палаты РФ включают:

- контроль своевременного исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Восстановление в России ранее существовавшего института казначейства вызвано необходимостью усиления контроля над движением и использованием средств федерального бюджета. Была выбрана модель, при которой государство создает свой орган, непосредственно занимающийся и контролем, и совершением операций с бюджетными средствами.

Федеральное казначейство РФ представляет собой единую централизованную систему органов, включающую Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненные ему территориальные органы в субъектах Российской Федерации, городах (за исключением городов районного подчинения), районах и районах в городах. Главное управление Федерального казначейства является структурным подразделением центрального аппарата Министерства финансов РФ и подчиняется министру финансов РФ.

Основными задачами органов Федерального казначейства являются:

1) доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюд-

жетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

2) ведение учета операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

3) открытие в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;

4) открытие и ведение лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

5) ведение сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

6) ведение учета показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;

7) составление и представление в Министерство финансов РФ оперативной информации и отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

8) получение в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы;

9) распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

11) управление операциями на едином счете федерального бюджета;

12) кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

13) обеспечение проведения кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

14) осуществление контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Таким образом, Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль над выделением средств федерального бюджета. Для этого оно концентрирует на своих счетах все платежные операции федерального бюджета и проводит постоянный контроль на стадии, предшествующей выделению средств из федерального бюджета, и платежам с этих счетов.

Главное управление Федерального казначейства организует исполнение федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, исходя из принципов единства кассы и обеспеченности бюджетных расходов и платежей поступлением доходов (т.е. в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете), а также ведет сводный реестр распорядителей этих средств и контролирует прохождение средств федерального бюджета из центра на места.

Территориальные органы Федерального казначейства осуществляют предварительный и текущий контроль при финансировании расходов получателей бюджетных средств и последующий контроль в процессе исполнения федерального бюджета. Предварительному и текущему контролю над целевым использованием средств федерального бюджета ежегодно подвергаются все организации, финансируемые из федерального бюджета через лицевые счета органов Федерального казначейства.

Предварительный контроль проводится на стадии сверки соответствия плановых сметных назначений соответствующим лимитам бюджетного финансирования. Текущий контроль осуществляется на стадии финансирования расходов с лицевых счетов бюджетополучателей до момента зачисления этих средств на счета предприятий и организаций. Стадия включает проверку своевременности зачисления банками средств бюджета на счета получателей. Последующий контроль целевого использования средств осуществляется Федеральным казначейством в соответствии с планом основных вопросов экономической и контрольной работы Минфина России на соответствующий год, его заданиями по инициативе территориальных органов Федерального казначейства и во взаимодействии с другими органами государственного финансового контроля по особому плану.

Федеральное казначейство с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;
- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;

- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;
- создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы Федерального казначейства по согласованию с министром финансов РФ;
- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;
- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное казначейство в соответствии со ст. 267 БК РФ контролирует: непревышение лимитов бюджетных обязательств над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств; непревышение бюджетных ассигнований над утвержденными им бюджетными ассигнованиями; непревышение кассовых расходов над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями; непревышение кассовых выплат над доведенными до них бюджетными ассигнованиями; соответствие содержания проводимой операции коду бюджетной классификации РФ, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство; наличие у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, возникновение у него денежных обязательств.

Федеральное казначейство осуществляет свои контрольные функции во взаимодействии с контрольно-ревизионными управлениями в субъектах РФ, что выражается в проведении совместных проверок, а также обмене информацией. Федеральное казначейство предоставляет территориальному контрольно-ревизионному управлению (ТКРУ) информацию о наличии на территории соответствующего субъекта предприятий, организаций, использующих средства федерального бюджета. В свою очередь, ТКРУ информирует органы Федерального казначейства о результатах ревизий и проверок расходования средств федерального бюджета.

Значительную роль в осуществлении финансового контроля играет **Центральный банк РФ**. Его правовой статус определен Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 26 апреля

2007 г.). Одной из основных функций ЦБ РФ является финансовый контроль над деятельностью коммерческих банков и других кредитных учреждений. Эту функцию он реализует следующим образом:

- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций;
- выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций;
- приостанавливает их действие и отзывает их;
- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (ст. 4).

Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора (ст. 56). Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных им обязательных нормативов. Главными целями банковского регулирования и надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Регулирующие и надзорные функции Банка России осуществляются через действующий на постоянной основе орган — Комитет банковского надзора, объединяющий структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение его надзорных функций.

Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций и банковских групп правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности, организации внутреннего контроля, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности, а также другой информации, предусмотренной федеральными законами (ст. 57).

Для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций, направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет санкции по отношению к нарушителям (ст. 73). Проверки могут осуществляться уполномоченными представителями Банка России в порядке, установленном Советом директоров или по поручению Совета директоров аудиторскими организациями.

В случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, непредоставления информации, предоставления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыски-

вать штраф в размере до 0,1% минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев (ст. 74).

В случае неисполнения в установленный срок предписаний Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе:

- взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;
- потребовать от кредитной организации: осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов, замены руководителей кредитной организации, осуществления реорганизации кредитной организации;
- изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;
- ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года;
- назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;
- ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные федеральным законодательством.

Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством. Банк России может обратиться в суд с иском о взыскании с кредитной организации штрафов или иных санкций, установленных федеральными законами, не позднее шести месяцев со дня составления акта об обнаружении нарушения из числа перечисленных в частях первой и второй настоящей статьи.

Контрольная функция Банка России также выражается в проведении анализа и прогнозировании состояния экономики страны в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений.

Таким образом, из всего вышесказанного можно сделать вывод, что выполнение всех полномочий по управлению кредитной системой возложено законодательством на Центральный банк РФ.

В качестве субъекта государственного финансового контроля выступает и **Федеральная налоговая служба**. Ее основными задачами являются:

- контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участие в осуществлении налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов и других обязательных платежей в полном объеме;
- осуществление валютного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле в пределах компетенции налоговых органов;
- осуществление государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции.

Таможенные органы осуществляют контроль в процессе исполнения своих полномочий по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации. В порядке, установленном таможенным законодательством, они привлекают к ответственности лиц за нарушение законодательства о налогах и сборах в связи с перемещением товаров через таможенную границу.

Особое место в системе органов государственного финансового контроля занимает **Федеральная служба по финансовому мониторингу**, которая является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Основными задачами Федеральной службы по финансовому мониторингу являются:

- сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма;
- осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Информация об операциях с денежными средствами и иным имуществом поступает в Федеральную службу от следующих субъектов:

- организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом (кредитных организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховых и лизинговых компаний, ломбардов и др.);
- органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- Центрального банка РФ;
- компетентных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на то, что Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет свою деятельность в определенной сфере, специфика деятельности данной Федеральной службы и круг возложенных на него задач позволяет рассматривать его как элемент системы органов государственного финансового контроля.

В качестве специфического субъекта государственного финансового контроля следует также назвать *Общественную палату РФ*, созданную для обеспечения взаимодействия граждан и органов представительной и исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти (Федеральный закон РФ «Об общественной палате РФ» от 4 апреля 2005 г. № 32, в ред. от 30 июня 2007 г.). Ее основными задачами в области контроля являются проведение общественной экспертизы проектов законов РФ, субъектов РФ и местного управления и осуществления контроля деятельностью Правительства РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

9.4. Бюджетные правоотношения в области государственного финансового контроля

Бюджетным кодексом РФ предусмотрена система нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в том числе по финансовому контролю. Так, Президент РФ издает соответствующие указы. На основании и во исполнение Бюджетного кодекса РФ, законов Российской Федерации и указов Президента РФ Правительство Российской Федерации принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения. Федеральные органы исполнительной власти принимают акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в случаях и в пределах, определенных бюджетным законодательством. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции (ст. 3 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ четко и определенно формулирует применяющиеся в бюджетном законодательстве легитимные понятия и термины (ст. 6 БК РФ). В частности, Бюджетный кодекс РФ определяет бюджетный процесс как регламентируемую законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. Таким образом, государственный финансовый контроль однозначно определен в Бюджетном кодексе РФ *в качестве важнейшей завершающей стадии бюджетного процесса, как форма обратной связи, необходимая для принятия последующих финансовых решений.*

Конституционный принцип федерализма закрепляется в Бюджетном кодексе РФ в одной из своих форм — **бюджетном федерализме**. Соответственно Бюджетный кодекс РФ устанавливает разграничение компетенции органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений (глава 2).

Так, в области регулирования бюджетных правоотношений, включая финансовый контроль, к ведению *Российской Федерации* относятся (ст. 7 БК РФ):

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвер-

ждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля их исполнения;

- составление и рассмотрение проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

К ведению *субъектов Российской Федерации* относятся (ст. 8 БК РФ):

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, осуществления контроля их исполнения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ;
- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта РФ, бюджетов субъектов РФ, утверждение и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществление контроля их исполнения и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

К ведению *органов местного самоуправления* относятся (ст. 9 БК РФ):

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля их исполнения и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля их исполнения и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает также механизм реализации бюджетных полномочий, в том числе в области финансового контроля, а именно систему органов, обладающих бюджетными полномочиями. Так, в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного и муниципального финансового контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действу-

ет в пределах закрепленных за ним полномочий. В порядке уточнения Бюджетный кодекс РФ определяет, что органами государственного или муниципального финансового контроля являются Счетная палата РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации в целях осуществления собственной бюджетной политики наделены правом создавать финансовые органы и органы финансового контроля в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, а муниципальные образования в целях обслуживания местного бюджета и управления средствами местного бюджета — создавать муниципальные казначейства и иные финансовые органы или должности в соответствии с уставом муниципального образования и законодательством Российской Федерации.

9.5. Бюджетное законодательство и государственный финансовый контроль

В государственном строительстве конституционные принципы организации финансового контроля и функционирования органов государственного контроля *получают дальнейшее развитие, конкретизируются и детализируются в соответствующих федеральных законодательных актах.*

Это обусловлено тем, что качество финансового контроля, заключающегося в контроле над мобилизацией, распределением и расходованием денежных средств государственными органами, различного рода организациями, учреждениями и предприятиями, определяется во многом тем, насколько прочно в правовом отношении занимают органы бюджетно-финансового контроля свое место в системе правовых государственных отношений, насколько они законодательно обеспечены для выполнения задач по контролю над исполнением законодательства и издаваемых на его основе правовых актов исполнительной власти в области бюджетно-финансовых отношений. Деятельность контрольных органов предполагает наличие комплекса условий организационного и методического порядка: определение субъектов и объектов контроля, границ контрольной деятельности, прав и обязанностей контрольных органов, периодичности контроля, методики проверки, взаимной координации работы органов контроля и т.д. Этот комплекс условий должен подлежать соответствующей правовой регламентации контрольной деятельности органов государственного управления.

Важным шагом в развитии правовой базы финансового контроля стало утверждение Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целом в плане упорядочения и кодификации российского финансового законодательства Бюджетный кодекс РФ (со всеми последними изменениями и дополнениями) отражает позитивную тенденцию и обладает многими положительными характеристиками:

- отличается ясностью изложения, закрепляет терминологическую базу регулируемой области правоотношений, гармонично сочетает материальные и процессуальные нормы;
- выдержан в духе провозглашаемых им принципов бюджетного федерализма и единства бюджетной системы;
- стремится охватить все стадии и аспекты бюджетного процесса;
- уделяет серьезное внимание вопросам государственного и муниципального финансового контроля;
- однозначно устанавливает, что контроль над исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов является частью бюджетного процесса;
- в нем предпринята попытка выстроить более или менее организованную систему финансового контроля.

В сферу действия Бюджетного кодекса РФ входят также правоотношения, возникающие в процессе контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. В бюджетное законодательство Бюджетным кодексом РФ включены законы субъектов Российской Федерации, регулирующие бюджетные отношения, при этом установлено, что в случае их противоречия Бюджетному кодексу РФ применяются нормы Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетный кодекс РФ относит к компетенции федеральных властей определение основ осуществления контроля над исполнением бюджетов всех уровней (ст. 7 БК РФ), а к компетенции субъектов Российской Федерации — установление порядка осуществления контроля над исполнением региональных бюджетов и непосредственно контроль за их исполнением (ст. 8 БК РФ).

Бюджетным кодексом РФ установлено, что контроль над исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль над исполнением бюджетов соответствующего уровня (ст. 150 БК РФ), что подтверждает правомерность контроля над финансовой деятельностью региональных отделений федеральных внебюджетных фондов со стороны региональных счетных палат.

В Бюджетном кодексе РФ вопросы контрольных органов нашли отражение в главе 18 «Полномочия участников бюджетного процесса», а также в главе 26 «Основы государственного и муниципального контроля». В них обозначены контрольно-счетные органы и ус-

тановлено, что они являются участниками бюджетного процесса и входят в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями. Также следует отметить законодательное закрепление экспертной функции контрольно-счетных органов.

Бюджетный кодекс РФ прямо указывает, что субъекты Российской Федерации самостоятельно создают органы финансового контроля в соответствии с собственным законодательством, а их полномочия определяются законами субъектов Российской Федерации о контрольных органах.

Вопросы государственного финансового контроля, нашедшие отражение в Бюджетном кодексе РФ, требуют более подробного рассмотрения.

Бюджетный кодекс РФ относит к бюджетным правоотношениям отношения, возникающие между субъектами не только в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, но и контроль за их исполнением.

Большое значение имеет и то, что Бюджетный кодекс РФ устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Определяя *структуру бюджетного законодательства Российской Федерации*, Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что это законодательство состоит из собственно Бюджетного кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на определенный год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на определенный год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения, включая федеральное и региональное законодательства по вопросам государственного и муниципального финансового контроля (ст. 2).

9.6. Специальное законодательство и иные источники нормативного регулирования государственного и муниципального финансового контроля

Конституция Российской Федерации и Бюджетный кодекс РФ составляют лишь основу в правовом обеспечении и регулировании государственного финансового контроля.

Стратегическое значение имеют *указы Президента РФ по тематике государственного финансового контроля*. Мощный импульс развитию правовой базы финансового контроля был придан с подписанием Указа Президента «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1095-ФЗ, который определил органы государственного финансового контроля, основные задачи контроля и направления развития соответствующего законодательства.

Указами Президента РФ образованы и некоторые органы, наделенные функциями государственного финансового контроля, в частности Главное контрольное управление Президента РФ, в задачи которого входит контроль исполнения указов и распоряжений Президента РФ, в том числе по бюджетным и финансовым вопросам.

Основные положения парламентского контроля в финансовой сфере заложены в нормах Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ».

В этом правовом акте закреплены *формы и методы осуществления контрольных функций законодательной ветви власти и основные процедурные аспекты реализации этой функции*. Процессуальные и технические вопросы осуществления законодателями контрольных полномочий отражены в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ и в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Особое место в системе законодательства о государственном финансовом контроле занимает Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». Это единственный правовой акт на уровне закона, регулирующий деятельность специализированного органа государственного финансового контроля. Закон определяет статус Счетной палаты РФ как высшего органа внешнего финансового контроля, устанавливает его организационную и функциональную самостоятельность, закрепляет принципы его организации и деятельности, функции и полномочия Счетной палаты РФ и ее должностных лиц, их ответственность и гарантии правового статуса.

Достаточно стройная с точки зрения юридической логики и техники *система правовых актов регулирует деятельность органов государственного финансового контроля исполнительной власти*. Во главе этой системы стоит Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 2 марта 2007 г.).

Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации возглавляет единую систе-

му исполнительной власти в Российской Федерации. Все вопросы финансового контроля в рамках этой ветви власти входят в компетенцию Правительства РФ. Поэтому все последующее нормативное регулирование финансового контроля исполнительной власти осуществляется на уровне подзаконных актов.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. При этом акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Постановления Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Нормативную базу государственного финансового контроля составляет ряд соответствующих документов. В первую очередь это Положение о Министерстве финансов РФ, определяющее задачи, функции и полномочия Министерства финансов РФ в области государственного финансового контроля, а также делегирующее ему полномочия по дальнейшему развитию правового обеспечения финансового контроля. Министерство финансов РФ наделяется компетенцией издавать на основе законодательства Российской Федерации самостоятельно и совместно с другими федеральными органами исполнительной власти приказы, инструкции и иные нормативные правовые акты.

Конкретные вопросы подготовки и проведения контрольных мероприятий финансовыми органами, их взаимодействия с другими контрольными, надзорными и правоохранительными органами подробно регламентированы в многочисленных инструкциях и положениях.

Иную структуру имеет правовое обеспечение налоговых органов. Правовой статус и полномочия налоговых органов, порядок осуществления налогового контроля регулируется в первую очередь федеральными законами. К ним относятся Налоговый кодекс РФ.

Налоговый контроль отличается существенными особенностями, поэтому его правовое регулирование рассматривается, как правило, обособленно, в качестве отдельного блока, хотя его главная задача — обеспечение интересов государства по наполнению государственных фондов денежными средствами.

Значительное количество норм, имеющих отношение к государственному финансовому контролю, содержится в самых различных законодательных актах. Так, например, сотрудники органов государственного финансового контроля охраняются Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г.

№ 45-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.) Федеральным законом «О налоговых органах РФ» от 21 марта 1991 г. № 943-1. (в ред. от 27 июля 2006 г.) Вопросы ответственности за финансовые правонарушения кроме Бюджетного кодекса РФ регулируются также нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях, Уголовного кодекса РФ и в некоторых аспектах — Гражданским кодексом РФ.

Значительный пласт законодательства по финансовому контролю составляют нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. На этих уровнях также создаются контрольно-счетные и контрольно-ревизионные органы, проводятся мероприятия по контролю законности и рациональности использования средств региональных и местных бюджетов, принимаются различные меры воздействия на нарушителей финансовой дисциплины.

Библиографический список

Нормативные законодательные акты

1. Конституция РФ.
2. Арбитражный процессуальный кодекс РФ.
3. Бюджетный кодекс РФ.
4. Гражданский кодекс РФ.
5. Гражданский процессуальный кодекс РФ.
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях.
7. Налоговый кодекс РФ.
8. Уголовный кодекс РФ.
9. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131.
10. Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (в ред. от 18 декабря 2006 г.).
11. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2006 г.).
12. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов» от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.
13. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.
14. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2004 г.).
15. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.
16. Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1095-ФЗ.
17. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008—2010 годах» // Финансы. 2007. № 3.
18. Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 г. № 703.

19. *Положение* о Министерстве финансов Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. №329 //СЗ РФ. 2004. № 31
20. *Положение* о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. №278 //СЗ РФ. 2004. № 25
21. *Положение* о Федеральной службе по финансовому мониторингу. Утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. №307 //СЗ РФ. 2004. № 26

Учебная и научная литература

1. *Афанасьев М.П.* Основы бюджетной системы. М., 2004.
2. *Балдина С.В.* Бюджетный учет в Российской Федерации. М.: МЦФЭР, 2005.
3. *Бескова И.А.* Анализ управления государственным внутренним долгом Российской Федерации // Финансы. 2001. № 2.
4. *Бушмин Е.* Особенности федерального бюджета 2007 года: основные характеристики. Трехлетнее планирование // Экономическая политика. 2006. № 4.
5. *Бюджетная система России: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. — 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
6. *Бюджетная система Российской Федерации: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М., 2000.
7. *Бюджетное право: вопросы теории и практики.* СПб.: Питер, 2002.
8. *Бюджетное устройство Российской Федерации.* М., 1997.
9. *Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие* / Под ред. Л.Г. Барановой, О.В. Врублевской. М., 1998.
10. *Вахрин П.И.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М., 2002.
11. *Гелепнев С.А.* Финансы местного самоуправления // Финансы. 2000. № 1.
12. *Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. — 2-е изд., испр. и доп. М.: Дашков и К°, 2005.
13. *Годин А.М., Подпорина И.В.* Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2001.
14. *Кислякова В.В.* О проблеме финансирования территориальных бюджетов // Финансы. 2000. № 6.
15. *Козырин А.Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002.

16. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002.
17. Крохина Ю.А. О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации // Журнал российского права. 2000. № 4.
18. Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М., 2002.
19. Общая теория финансов: Учебник / Под ред. А.А. Дробозиной. М., 1995.
20. Пронина Л.И. Федеральный бюджет и местные финансы // Финансы. 2000. № 1.
21. Селезнева Н.Н., Ионова А.Ф. Финансовый анализ. Управление финансами: Учеб. пособие для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
22. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.Л. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. СПб.: Питер, 2004.
23. Тимошенко И.Г. Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М., 1996.
24. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: М.: Дело, 2004.
25. Финансы: Учебник для вузов / Под. ред. Г.Б. Поляка. — 3-е изд., перераб. и доп., М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
26. Эриашвили Н.Д. Банковское право: Учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

Оглавление

От авторов	3
Глава 1. Бюджетное право Российской Федерации	5
1.1. Понятие, предмет и метод бюджетного права	5
1.2. Нормы бюджетного права	6
1.3. Бюджетные правоотношения: понятие, особенности и субъекты	9
1.4. Источники бюджетного права	23
Глава 2. Бюджетное устройство в Российской Федерации	26
2.1. Бюджетная система: понятие и уровни	26
2.2. Принципы построения бюджетной системы	29
2.3. Бюджетные реформы в Российской Федерации	33
2.4. Бюджетная классификация Российской Федерации	37
2.5. Доходы бюджетной системы	43
2.6. Расходы бюджетной системы	54
2.7. Сбалансированность бюджета	64
Глава 3. Бюджетный процесс	73
3.1. Бюджетный процесс и его реформирование	73
3.2. Участники бюджетного процесса и их полномочия	82
3.3. Порядок составления проекта бюджета	99
3.4. Порядок рассмотрения и утверждения проекта бюджета	106
3.5. Исполнение бюджета	117
3.6. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности	126
3.7. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства	129
Глава 4. Бюджетные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления	135
4.1. Бюджетные полномочия органов государственной власти Российской Федерации	135

4.2. Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ	138
4.3. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления	139
Глава 5. Правовое регулирование межбюджетных отношений	145
5.1. Бюджетное регулирование и межбюджетные отношения	145
5.2. Формы межбюджетных отношений	147
5.3. Разграничение доходных и расходных полномочий по уровням бюджета	164
5.4. Реформирование правовых основ межбюджетных отношений	166
Глава 6. Правовой режим целевых государственных и местных фондов	171
6.1. Целевые бюджетные фонды: классификация и правовой режим	171
6.2. Внебюджетные государственные социальные фонды и их правовой режим	176
Глава 7. Правовое регулирование финансирования бюджетных учреждений	184
7.1. Нормы расходов и правовое регулирование смет	184
7.2. Реформирование бюджетных организаций	188
7.3. Правовое регулирование расходования бюджетных средств на основе размещения государственного или муниципального заказа	190
7.4. Правовое регулирование бюджетных средств на социальную помощь и здравоохранение	195
7.5. Правовое регулирование финансирования образования	201
7.6. Расходы на общегосударственные вопросы и национальную оборону	206
7.7. Правовое регулирование финансирования капитальных вложений	210
7.8. Внебюджетные средства бюджетных учреждений	215
7.9. Финансирование национальных проектов — приоритетных государственных программ	217

Глава 8. Правовые основы государственного и муниципального кредита	223
8.1. Понятие и функции государственного и муниципального кредита	223
8.2. Государственные заимствования. Основы управления государственным и муниципальным долгом	225
8.3. Управление внутренним государственным долгом	230
8.4. Управление внешним государственным долгом	238
8.5. Правовые основы управления кредитами Российской Федерации	245
Глава 9. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля	249
9.1. Государственный и муниципальный финансовый контроль: принципы и формы	249
9.2. Конституционные основы государственного и муниципального финансового контроля	253
9.3. Субъекты государственного и муниципального финансового контроля	260
9.4. Бюджетные правоотношения в области государственного финансового контроля	272
9.5. Бюджетное законодательство и государственный финансовый контроль	274
9.6. Специальное законодательство и иные источники нормативного регулирования государственного и муниципального финансового контроля	276
Библиографический список	280