

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
**«Кузбасский государственный технический университет
имени Т.Ф. Горбачева»**

Кафедра финансов и кредита

Составитель
М. К. Куманеева

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Конспект лекций

Рекомендовано для использования в учебном процессе
учебно-методической комиссией специальности
38.05.01 «Экономическая безопасность»
в качестве электронного учебного пособия

Кемерово 2016

Рецензенты:

Мамзина Т. Ф. – доцент кафедры финансов и кредита, кандидат экономических наук

Шевелева О. Б. – доцент кафедры финансов и кредита, кандидат экономических наук

Куманеева Мария Константиновна

Бюджетное право: конспект лекций [Электронный ресурс]: для студентов специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность» / сост. М. К. Куманеева; КузГТУ. – Электрон. дан. – Кемерово, 2016. – 1 электрон. опт. диск ; зв. ; цв. ; 12 см. – Систем. требования : Pentium IV ; ОЗУ 8 Мб ; Windows XP; (CD-ROM-дисковод) ; мышь. – Загл. с экрана.

Конспект лекций раскрывает содержание тем курса «Бюджетное право», изучение которых обеспечивает освоение соответствующих компетенций. Представленный конспект лекций может использоваться для подготовки студентов к лекционным занятиям.

© КузГТУ, 2016

© Куманеева М. К.,
составление, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Тема I. Бюджетное законодательство как основа нормативного регулирования бюджетных правоотношений	4
Тема II. Бюджетное устройство и его правовое регулирование ..	11
Тема III. Доходы и расходы бюджетной системы Российской Федерации	46
Тема IV. Сбалансированность бюджетов. Государственный долг	55
Тема V. Межбюджетные отношения в Российской Федерации ..	70
Тема VI. Бюджетный процесс в Российской Федерации и его стадии.....	77
Тема VII. Государственный и муниципальный финансовый контроль.....	87

ПРЕДИСЛОВИЕ

Целью освоения дисциплины (модуля) «Бюджетное право» является формирование у студентов целостного представления о функционировании бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным устройством России, изучение системы бюджетных отношений их роли в развитии общества и государства, в финансовом обеспечении социальных прав граждан.

Основными задачами изучения дисциплины являются:

- определение социально-экономической сущности государственного бюджета и его роли в общественном воспроизводстве;
- определение современных тенденций развития в области бюджетных отношений;
- изучение особенностей функционирования бюджетов, входящих в состав бюджетной системы Российской Федерации;
- изучение особенностей организации бюджетного процесса в Российской Федерации;
- определение перспективных направлений реформирования бюджетной системы РФ на современном этапе.

«Бюджетное право» входит в базовую часть профессионального цикла изучаемых дисциплин программы подготовки бакалавров по направлению «Экономика» (дисциплина по выбору Б.3.ДВ2) и опирается на знания, полученные при изучении дисциплин «Право», «Бюджетная система РФ».

ТЕМА I. БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Бюджет является основным ресурсом, обеспечивающим возможности выполнения государством своих функций.

Понятие «бюджетная система» неразрывно связано с определением понятия «бюджет», которое, в свою очередь, выступает одним из элементов категории «финансы». Бюджет рассматривается как экономическая категория, обозначающая денежные отношения, возникающие по поводу формирования основного централизованного фонда государства. Понятие «бюджет» проявляется и как фонд централизованных денежных средств (по материальному признаку), и как определенный документ в виде бюджетного плана.

В теории финансового права бюджет рассматривается как правовой акт, оформляющий финансовый план по использованию централизованного денежного фонда Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Факт принятия бюджетов на уровне закона имеет большое значение для межбюджетных отношений, поскольку тем самым создаются гарантии для нижестоящих бюджетов получения средств в процессе бюджетного регулирования. Для межбюджетных отношений существенную роль играет признак бюджета быть частью казны, что позволяет характеризовать межбюджетные отношения в аспекте передачи средств от одного собственника другому. Бюджет, будучи атрибутом государства, связан всеми своими характеристиками с ним, его содержание определяется функциями и признаками государства, а также его стратегическими и тактическими целями.

Сущность любой экономической категории проявляется в ее функциях. Государственный бюджет, являясь главным звеном финансовой системы, выполняет две основные функции:

1. Распределительная функция. Предполагает концентрацию денежных средств в государстве через различные каналы поступления и их использование для выполнения государственных целей и функций.

2. Контрольная функция. Проявляется в проведении контрольных мер за процессом формирования и использования денежных средств в различных структурных звеньях экономики. Ее осуществляют налоговые инспекции и налоговая полиция, государственные казначейства, Центральный банк и другие органы.

Поскольку бюджет является наиболее объемной и базовой финансовой категорией, то ему принадлежат и все основные функции финансов: перераспределение ВВП; государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики и др.

Регулируя, таким образом, экономические отношения, государство способно целенаправленно усиливать или сдерживать темпы производства, ускорять или ослаблять рост капиталов и частных сбережений, изменять структуру спроса и потребления.

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

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

Аккумуляция в бюджетной системе крупных денежных фондов создает возможности для обеспечения равномерного развития экономики и культуры на всей территории страны, целесообразного размещения в ее пределах производительных сил.

Местные бюджеты служат финансовой основой развития местного самоуправления. Иными словами, посредством бюджетов образуются денежные фонды государственного или муниципального образования, которые обеспечивают выполнение задач общего для них значения, создают финансовую основу для осу-

ществления функций государственной власти и местного самоуправления.

Бюджетное право и бюджетное законодательство

Бюджетное право в Российской Федерации получило активное развитие в 90-х годах прошлого века в связи переходом на новые, рыночные условия хозяйствования, когда наряду с государственной формой собственности появилась и получила развитие частная форма собственности. В этих условиях возникла необходимость регулировать денежные отношения по-новому, с учетом публичных и частных интересов, создавать отвечающие современным потребностям механизмы взаимодействия публичных и частных финансов.

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

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

- формировании доходов бюджетов;
- расходах бюджетов;
- осуществлении бюджетного процесса, т.е. при составлении проектов бюджетов и их рассмотрении, утверждении бюджетов и их исполнении, а также при составлении и утверждении отчета об исполнении бюджетов;
- проведении бюджетного контроля;
- применении мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства РФ.

Под методом правового регулирования в теории права понимается способ правового воздействия на участников общественных отношений. Поскольку бюджетное право – это подотрасль финансового права, то регулирование бюджетных отноше-

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

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

Бюджетный кодекс РФ допускает в ряде случаев использование договорного способа регулирования бюджетных отношений, а иногда прямо обязывает заключать договоры. Так, например, договор между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти автономного округа о разграничении налоговых доходов от федеральных налогов и сборов.

Система источников бюджетного права

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

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

- федеральном уровне (федеральная составляющая источников бюджетного права);
- уровне субъектов РФ (региональная составляющая источников бюджетного права);
- уровне муниципальных образований (муниципальная составляющая источников бюджетного права).

Федеральная составляющая источников бюджетного права представлена:

1. Конституцией РФ;
2. Федеральными конституционными законами (Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г.));

3. Федеральными законами (Основным федеральным законом, регулирующим бюджетные отношения, является Бюджетный кодекс РФ);

4. Подзаконными актами.

Региональная составляющая источников бюджетного права можно систематизировать аналогично федеральным нормативным правовым актам. Возглавляют данную группу источников уставы и конституции субъектов, в которых, как правило, содержатся общие нормы о бюджетной системе субъекта РФ и о бюджетных полномочиях государственных органов власти субъекта РФ. Во-вторых, источниками бюджетного права на региональном уровне являются законы субъектов РФ, регулирующие бюджетные отношения. В-третьих, в систему региональных нормативных правовых актов в бюджетной сфере входят подзаконные акты – акты исполнительных органов власти субъектов РФ.

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

- 1) принятые представительными органами местного самоуправления;
- 2) принимаемые исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

К актам, регулирующим бюджетные отношения, принятым представительными органами местного самоуправления, относятся, например, уставы муниципальных образований, акты представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения.

Общеправовые принципы, на которых базируется бюджетное право. Специальные принципы бюджетного права

Бюджетный процесс основан на общеправовых принципах, а также на принципах построения бюджетной системы, первые из которых получили закрепление в Конституции РФ, а вторые – в гл. 5 БК РФ. Среди первых можно назвать принципы демократизма, гуманизма, справедливости и т. д. Перечень принципов, на которых основана бюджетная система РФ, закреплен в ст. 28 БК РФ. К ним относятся следующие **11 принципов:**

- единство бюджетной системы РФ;

- разграничение доходов и расходов между бюджетами разных уровней;
- самостоятельность бюджетов;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономности использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- гласность;
- достоверность бюджета;
- адресность и целевого характера бюджетных средств;
- равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

Помимо них следует назвать **специальные принципы бюджетного процесса:**

- реальность;
- ежегодность;
- специализация бюджетных показателей;
- взаимосвязь формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития.

Бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления

В России порядок становления «государственной росписи», или «сметы доходов и расходов», ведет начало с 1863 г. До этого времени бюджетного права в России не существовало, так как бюджетная практика отрицала все его принципы. В 1860 г. был учрежден Государственный банк. Единственным распорядителем бюджета стал министр финансов. Для всеобщего сведения стала публиковаться роспись доходов и расходов.

Развитию российского бюджетного законодательства способствовали реформы 60-х годов XIX в. Дореволюционный период явился коренным этапом в становлении и развитии бюджетного процесса в России, а одним из его наиболее значимых моментов стало избрание в 1906 г. первой Государственной Думы.

Первый советский бюджет на январь–июнь 1918 г. утвержден 11 июля 1918 г. Он явился началом системы полугодовых бюджетов, просуществовавшей в течение 1918–1919 гг.

Основанием для создания новой бюджетной системы явилось образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик. Бюджеты союзных республик создаются с 1921 по 1924 г. В 1936 г. была принята Конституция СССР, которая установила, что бюджетная система СССР складывается из союзного, республиканского и местных бюджетов, закрепив право всех местных Советов устанавливать свой бюджет. С 1938 г. все бюджеты, действующие на территории Советского государства, объединяются в единый Государственный бюджет СССР, который состоял из союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик. Государственный бюджет союзной республики включал в себя республиканский бюджет союзной республики, государственный бюджет автономной республики (если таковая имела в составе данной союзной республики) и местные бюджеты: бюджеты областей, краев и городов республиканского подчинения; а в республиках, не имеющих областного деления, – бюджеты районов и городов республиканского подчинения.

В Советском Законодательстве была сделана попытка закрепления понятия бюджета, а именно: в ст. 1 Закона СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» государственный бюджет СССР определяется как основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства.

Коренные изменения в существующей бюджетной системе произошли в 1991 г. в связи с распадом СССР и образованием самостоятельного суверенного Российского государства.

Впервые законодательное определение понятия бюджетного процесса в условиях рыночных отношений было закреплено именно в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса». В Российской Федерации появился первый кодифицированный источник бюджетного права – 31 июля 1998 г. был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации, введенный в действие 1 января 2000 г., который установил общие принципы бюджетного законодательства

Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определил основы бюджетного процесса и межбюджетных правоотношений и т.д.

Таким образом, бюджет и бюджетный процесс претерпели длительный путь становления и развития в Российской Федерации.

ТЕМА II. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И ЕГО ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Как и всякая система, которая строится по общим правилам, бюджетная система включает в себя совокупность элементов, связанных между собой устойчивыми отношениями, иерархично построенными друг относительно друга. Определяющими факторами бюджетной системы выступают единство, целостность и взаимосвязь ее элементов.

Основу бюджетной системы образует комплекс бюджетных и иных отношений, взаимосвязанных между собой так, что реализация одного требует реализации другого отношения.

Бюджетная система понимается как совокупность бюджетных отношений, образующихся между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями по поводу функционирования федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система РФ характеризуется наличием трех уровней бюджетов (рисунок 1):

- первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- второй уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- третий уровень – местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
 - бюджеты городских и сельских поселений.

Все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации являются автономными и самостоятельными (каждый бюджет имеет свои источники доходов и расходов). Однако при необходимости в Бюджетном кодексе РФ предусмотрено составление консолидированного бюджета.

Консолидированный бюджет – это свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.



Рисунок 1 – Уровни бюджетной системы Российской Федерации

Правовые формы бюджетов разных уровней власти

Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов имеют форму закона – закона субъекта Российской Федерации. Что касается муниципальных образований, то, поскольку органы местного самоуправления не принимают законов, бюджеты муниципальных образований утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления.

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

Понятие государственного внебюджетного фонда

Образование внебюджетных фондов как финансово-правового института было обусловлено необходимостью изыскания дополнительных денежных ресурсов для финансирования социальных потребностей граждан, используя возможности обязательного социального страхования.

Внебюджетный фонд – это форма образования и использования денежных средств, создаваемый уполномоченным органом государственной власти для финансового обеспечения социальных и иных общественных потребностей, имеющий автономный источник формирования, и используемый в соответствии с его целевым назначением.

Основное назначение внебюджетных фондов сводится к обеспечению необходимой финансовой базы для гарантирования конституционных социальных прав граждан: право на пенсионное, медицинское, социальное обеспечение путем организации и управлением процессами её образования и использования в размерах, определенных государством.

Главное направление расходования денежных средств государственных внебюджетных фондов – социальная сфера. Следует отметить, что деятельность каждого внебюджетного фонда направлена на разрешение определенного круга проблем. Так, Пенсионный фонд РФ создан в целях управления финансовыми ресурсами пенсионного обеспечения. Деятельность Фонда социального страхования РФ направлена на обеспечение финансирования гарантируемых государством социальных пособий. Фонд обязательного медицинского страхования отвечает за обеспечение финансирования целевых программ в рамках реализации ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» № 326-ФЗ от 29.11.2010.

Виды государственных внебюджетных фондов представлены на рисунке 2.

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



Рисунок 2 – Виды государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Государственные внебюджетные фонды должны:

- служить материальной основой государственного обязательного социального страхования; являться одним из основных источников финансирования социальных гарантий, закрепленных Конституцией РФ;
- функционировать как самостоятельные финансово-кредитные учреждения, т.е. обеспечивать эффективность процесса формирования и использования фондов денежных средств.

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

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

- социальное обеспечение по возрасту;
- социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении;
- социальное обеспечение в случае безработицы;
- охрана здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

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

Денежные средства государственных внебюджетных фондов предназначены исключительно для целевого расходования на мероприятия, определенные законодательством Федерации или ее субъекта. Материальное содержание расходов внебюджетных фондов определяется бюджетом внебюджетного фонда. Использование внебюджетных денежных средств на цели, не указанные

в расходных статьях его бюджета, образует состав бюджетного правонарушения и влечет за собой применение мер государственного принуждения.

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

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

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

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

Бюджетные права (компетенция) органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления

Бюджетная компетенция субъекта Российской Федерации «распределяется» между различными органами государственной власти этого субъекта соответственно назначению и специализации каждого из них, месту органа в общей системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом еще раз подчеркнем, что бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации нельзя рассматривать как совокупность бюджетных компетенций органов государственной власти этого субъекта. Так, право на бюджет является исключительным правом субъекта Российской Федерации, которое не может быть передано или делегировано какому либо конкретному органу данного субъекта. Другое дело, что данное полномочие в целях своей практической реализации делится на более мелкие полномо-

чия, которые рассредоточиваются по различным звеньям государственного аппарата субъекта Российской Федерации. К бюджетной компетенции органа законодательной власти субъекта Российской Федерации относятся следующие полномочия: принятие с учетом федеральных законов (в первую очередь Бюджетного кодекса Российской Федерации) законов, определяющих бюджетное устройство субъекта Российской Федерации и организацию бюджетного процесса в данном субъекте; введение на территории субъекта Российской Федерации региональных налогов и сборов, установление ставок по ним, а также дополнительных льгот в пределах прав, установленных федеральными законами; рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации, а также отчета о его исполнении; осуществление контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации. Сложнее осветить бюджетную компетенцию исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Это объясняется тем, что, во-первых, исполнительная власть в каждом субъекте имеет достаточно сложную систему, состоящую из самых различных органов. Поэтому происходит распределение бюджетных полномочий внутри системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Во-вторых, системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации существенно различаются, как различаются и сами субъекты, демонстрируя большое разнообразие в организации своей исполнительной власти. В результате типизировать бюджетные полномочия отдельных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации практически невозможно, так они в различных субъектах столь же различны, как и различны их бюджетные полномочия.

Поэтому проиллюстрируем бюджетную компетенцию различных органов исполнительной власти на примере отдельных субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» администрация края осуществляет в соответствии с Уставом (Основным Законом) Алтайского края разработку и составление проекта краевого бюджета, внесение проекта краевого бюджета на утверждение краевого Совета с необходимыми документами и материалами,

исполнение краевого бюджета, в том числе сбор доходов краевого бюджета, управление государственным долгом Алтайского края, финансовый контроль за исполнением краевого бюджета, представляет отчет об исполнении краевого бюджета на утверждение краевого Совета, а другие полномочия, определенные настоящим Законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами Российской Федерации и края. Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по другому пути: они определяют бюджетную компетенцию исполнительной власти этого субъекта не применительно к обобщающему понятию «администрация», а наделяют этой компетенцией главу исполнительной ветви власти: президента, губернатора и т. п. В качестве примера можно привести Вологодскую область, где в соответствии с Бюджетным кодексом данного субъекта Российской Федерации губернатор области обладает следующими бюджетными полномочиями: обеспечивает проведение единой государственной налоговой и бюджетной политики и осуществляет общее руководство организацией финансов в области; организует в соответствии с законодательством Российской Федерации и области работу по составлению проекта областного бюджета, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, определяет порядок распределения федеральных и областных налогов и сборов между уровнями бюджетной системы области; представляет область в договорах о предоставлении средств бюджета на возвратной основе и гарантий за счет средств областного бюджета, а также в уведомлениях о бюджетных назначениях; разрабатывает прогноз консолидированного бюджета области и разрабатывает этот бюджет; разрабатывает программу внутренних заимствований, условия выпуска и размещения областных государственных займов, определяет эмитентов областных ценных бумаг и кредитные учреждения, обслуживающие областные государственные займы; получает от государственных территориальных бюджетных фондов, органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления проекта областного бюджета и отчетности об исполнении областного бюджета, а также составления консолидированного бюджета области; представляет бюджетные ссуды, бюджетные кредиты в пределах лимита средств, утвержденных законом об-

ласти об областном бюджете; предоставляет государственные гарантии муниципальным образованиям, юридическим лицам от имени области в пределах средств, утвержденных законом об областном бюджете; заключает договоры на предоставление бюджетных инвестиций; осуществляет контроль за состоянием государственного долга области; перемещает бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителям бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах 10 процентов бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств; распределяет доходы, полученные сверх утвержденных законом области об областном бюджете, пропорционально объемам расходов, утвержденным законом области; приостанавливает по представлениям органов государственного финансового контроля финансирование главных распорядителей бюджетных средств; принимает решения о текущем финансировании в пределах расходов, утвержденных законом области об областном бюджете; принимает решения о привлечении инвестиций и других кредитных ресурсов в пределах, установленных законами области; определяет порядок предоставления финансовой помощи местным бюджетам; осуществляет иные полномочия, установленные законами Российской Федерации и области. Весьма характерно, что при этом Бюджетный кодекс Вологодской области содержит следующую норму: «Бюджетные полномочия, передаваемые губернатором области органам и структурным подразделениям администрации области, и иным учреждениям и органам, устанавливаются положениями об этих учреждениях, подразделениях и органах, которые утверждаются губернатором области».

Следовательно, бюджетная компетенция исполнительных органов рассматривается в данном случае в качестве производной от компетенции губернатора, то есть исполнительные органы приобретают свои полномочия в порядке делегирования им своих полномочий губернатором области. И напротив, некоторые субъекты Российской Федерации избрали принципиально иной подход: в своих базовых законах, посвященных бюджетному устройству, особо выделяют компетенцию финансовых органов исполнительной власти, учитывая, очевидно, ту важную роль, которую

они играют в бюджетной деятельности этих субъектов. В таких случаях бюджетная компетенция финансовых органов исполнительной ветви власти субъекта Российской Федерации является не производной от компетенции главы этой ветви власти, а носит самостоятельный характер, имея своим источником не положение, утвержденное главой исполнительной власти, а закон субъекта Российской Федерации.

Показательным в этом отношении является Алтайский край, где в соответствии с Законом «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике является органом, исполняющим от имени администрации края краевой бюджет, и обладает следующими бюджетными полномочиями: организует работу по составлению проекта краевого бюджета, представляет проект краевого бюджета в администрацию края; осуществляет методическое руководство в области по вопросам составления и исполнения бюджета; бухгалтерским учетом и отчетностью бюджетных учреждений; составляет сводную роспись доходов, расходов и источников финансирования дефицита краевого бюджета; разрабатывает прогноз консолидированного бюджета края; разрабатывает программу внутренних заимствований, условия выпуска и размещения краевых займов, выступает от имени администрации края в качестве эмитента государственных ценных бумаг Алтайского края, проводит регистрацию эмиссии ценных бумаг края в Министерстве финансов Российской Федерации; ведет реестр внутреннего и внешнего долга, осуществляет управление государственным долгом Алтайского края; получает от комитетов, управлений и других получателей средств краевого бюджета, органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления проекта краевого бюджета и отчета о его исполнении; от имени администрации края предоставляет бюджетные ссуды, бюджетные кредиты, а также гарантии в пределах лимитов, утвержденных в законе о краевом бюджете, утвержденном на очередной финансовый год; проводит проверки финансового состояния получателей бюджетных средств, в том числе использования бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, государственных гарантий Алтайского края, бюджетных инвестиций на предмет соблюдения ими условий по-

лучения и эффективности использования указанных средств; составляет отчет об исполнении краевого и консолидированного бюджетов и представляет его в администрацию края; открывает расчетные и текущие бюджетные счета главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и иных получателей бюджетных средств. При этом указанный комитет имеет право: требовать от главных распорядителей, распорядителей и иных получателей бюджетных средств представления отчетов об использовании средств краевого бюджета и иных сведений, связанных с получением, перечислением, зачислением и использованием средств краевого бюджета; получать от банков и иных кредитных организаций сведения об операциях с бюджетными средствами; направлять представления главным распорядителям, распорядителям и иным получателям бюджетных средств, кредитным организациям с требованием устранить выявленные нарушения бюджетного законодательства и осуществлять контроль за их устранением; приостанавливать операции по бюджетным счетам главных распорядителей, распорядителей и иных получателей бюджетных средств в порядке установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации; взыскивать в бесспорном порядке с бюджетных счетов главных распорядителей, распорядителей и иных получателей бюджетных средств средства в размере, использованном не по целевому назначению; взыскивать в соответствии с договорами со всех счетов получателей средств краевого бюджета бюджетные средства, выданные в форме бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, по которым истек срок возврата, также проценты, подлежащие уплате за пользование бюджетными ссудами и бюджетными кредитами. Таким образом, субъекты Российской Федерации по разному решают проблему определения бюджетной компетенции своих органов исполнительной власти: одни это делают через определение компетенции администрации, другие – через определение компетенции главы исполнительной ветви власти (президента, губернатора и т. п.), третьи – через компетенцию финансового органа администрации.

Участники бюджетного процесса

Из основных групп субъектов финансового права, выделяемых в науке (публично-правовые образования, коллективные субъекты и граждане), в правоотношениях по составлению про-

екта бюджета участвуют лишь коллективные субъекты – органы и организации. Они могут выступать сразу в нескольких ролях:

- главных распорядителей бюджетных средств по вопросам распределения бюджетных ассигнований,
- главных администраторов доходов бюджета по вопросам формирования доходов,
- главных администраторов поступлений из источников финансирования дефицита бюджета по вопросам планирования указанных поступлений.

Перечень участников бюджетного процесса и характеристика их полномочий представлена на рисунках 3 и 4.

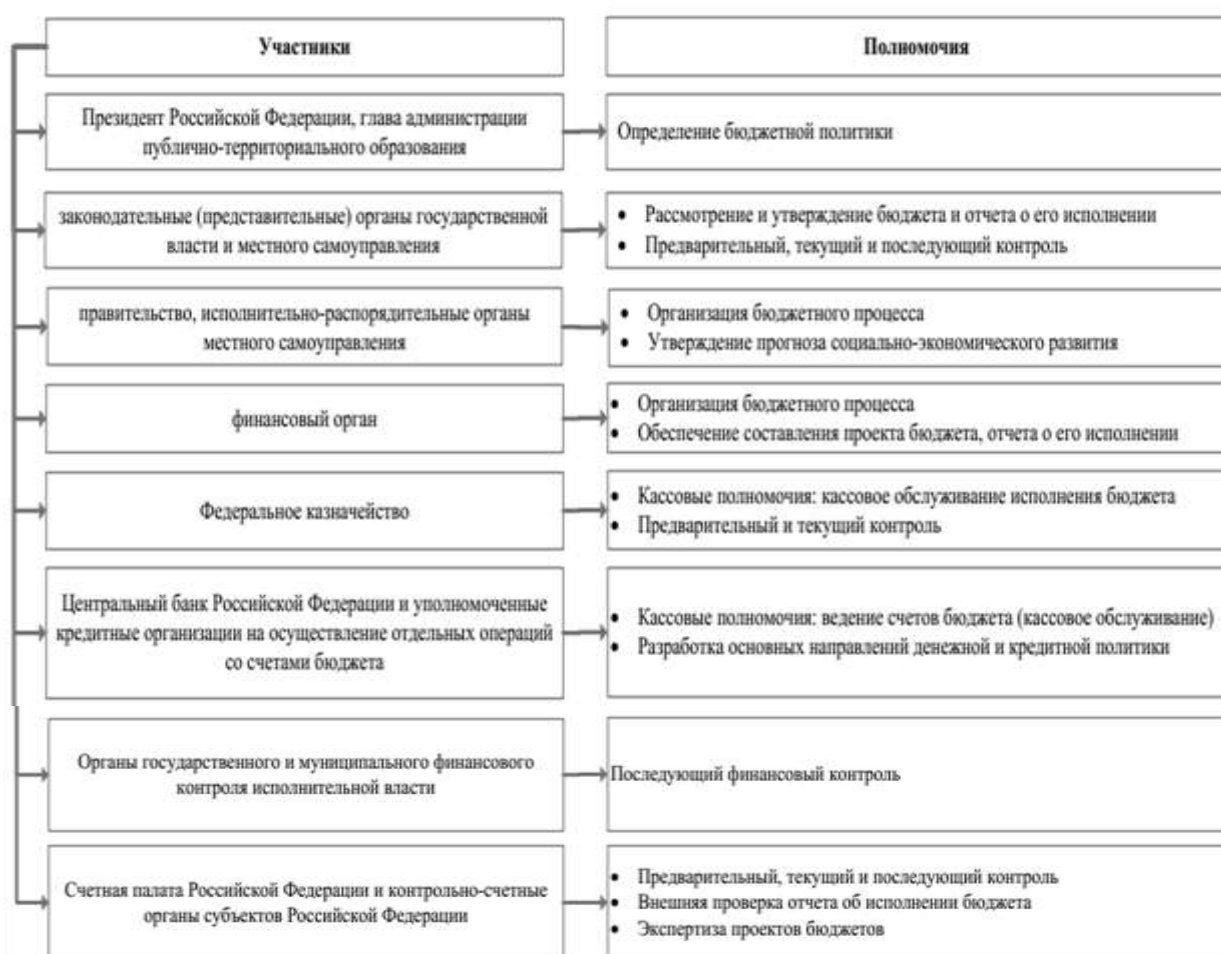


Рисунок 3 – Участники бюджетного процесса и их полномочия

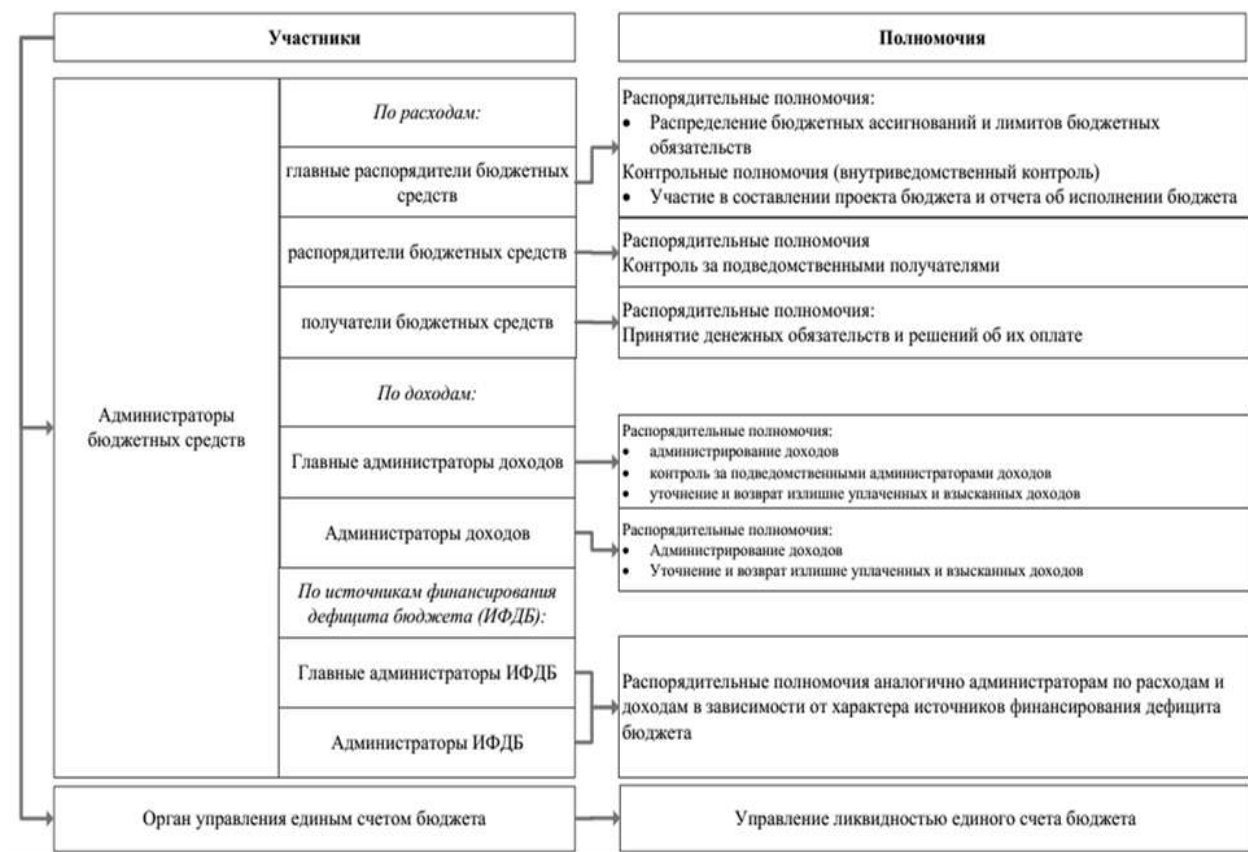


Рисунок 4 – Участники бюджетного процесса и их полномочия (продолжение)

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Бюджетные полномочия:

– обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

- формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;
- ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;
- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;
- составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;
- вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;
- вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;
- определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;
- формирует и утверждает государственные (муниципальные) задания;
- обеспечивает контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных БК РФ, условий, установленных при их предоставлении;
- организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;
- формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;
- отвечает соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Общие бюджетные полномочия главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств:

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета;

- распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

- вносит предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;

- в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

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 такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Минфином России;
- принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;
- в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Бюджетные полномочия главного администратора:

- 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 Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом проводить операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Бюджетные полномочия главного администратора и администратора источников финансирования дефицита бюджета определены в ст. 160.2 БК РФ.

Понятие, принципы, состав и значение бюджетной классификации

Бюджетная классификация является одним из трех элементов бюджетного устройства РФ наряду с бюджетной системой РФ и принципами бюджетной системы.

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

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

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

Классификация доходов бюджетов

В настоящее время на основе положений теории бюджетного права и действующего бюджетного законодательства система доходов бюджетов может быть представлена в следующем виде:

I. Первичные (основные) доходы:

- 1) обязательные:
 - а) налоговые;
 - б) неналоговые;
- 2) добровольные (безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств).

II. Вторичные (производные) доходы:

- 1) нисходящие межбюджетные трансферты:
 - а) финансовая помощь:
 - дотации;
 - межбюджетные субсидии;
 - б) компенсации (субвенции);
- 2) восходящие (централизуемые) межбюджетные трансферты:
 - а) принудительно централизуемые;

б) добровольно централизуемые.

Первичные доходы бюджетов – это доходы, поступающие в соответствующий бюджет непосредственно от физических и юридических лиц, международных организаций, правительств иностранных государств. Эти доходы не являются расходами какого-либо публично-правового образования, чьи бюджеты включаются в бюджетную систему Российской Федерации, и не имеют по общему правилу целевого назначения. Их размер определяется бюджетным законодательством в процентах и, как правило, одинаков для всех публично-правовых образований соответствующего уровня.

Первичные доходы бюджетов, в зависимости от того, по чьей воле они уплачиваются, кто выступает инициатором уплаты, подразделяются на обязательные и добровольные доходы.

Среди обязательных доходов в зависимости от методов изъятия (методов установления) выделяют налоговые и неналоговые доходы бюджетов. В настоящее время основополагающий критерий выделения налоговых доходов – использование специальных методов (юридических конструкций) при установлении налоговых доходов (установление с помощью определения элементов обложения). Включение пени по налогам и сборам в состав налоговых доходов бюджетов связано с её правовой природой, аналогичной природе налогов и сборов, а также направлением её в тот же бюджет, в который уплачивается сам налог или сбор. Отнесение штрафов по налогам и сборам к налоговым доходам не всегда оправдано. Есть основания для включения в налоговые доходы тех из них, которые зачисляются в тот же бюджет, куда направляются налоги или сборы.

К неналоговым доходам бюджетов следует причислить обязательные платежи, не включённые в налоговые доходы. Отличия между различными видами неналоговых доходов заключаются в том, что их обязательность может быть основана не только на законе (ином нормативном правовом акте), но и на договоре.

Безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств являются добровольными. Плательщик в данном случае самостоятельно принимает решение уплатить соответствующую

щий доход, от него напрямую исходит инициатива в перечислении средств в бюджеты.

Вторичные доходы бюджетов – это доходы, поступающие в соответствующий бюджет из другого бюджета, выступающие расходами последнего и имеющие по общему правилу целевое назначение, размер которых определяется в твёрдой сумме, дифференцируемой в зависимости от обеспеченности получающего бюджета и других факторов. Вторичные доходы представляют собой межбюджетные трансферты. В зависимости от направленности движения денежных средств могут быть выделены межбюджетные трансферты, поступающие из вышестоящего бюджета в нижестоящий, и межбюджетные трансферты из нижестоящего бюджета в вышестоящий (централизуемые).

Межбюджетные трансферты, поступающие из вышестоящего бюджета в нижестоящий, в зависимости от целей, на которые поступают соответствующие средства, подразделяются на следующие виды:

а) финансовая помощь на решение вопросов, отнесённых к ведению соответствующего бюджета, куда относятся дотации и межбюджетные субсидии;

б) компенсации, представленные субвенциями.

Вторичные межбюджетные трансферты, поступающие в вышестоящие бюджеты из нижестоящих, могут быть принудительно централизуемыми и добровольно централизуемыми доходами.

Важное значение имеет классификация доходов бюджетов на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и доходы местных бюджетов. Критерий этой классификации – вид бюджета, в который поступает соответствующий доход.

Код классификации доходов бюджетов Российской Федерации состоит из кодов:

а) главного администратора доходов бюджета;

б) вида доходов;

в) подвида доходов;

г) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

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

Код вида доходов включает группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода. Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами доходов бюджетов являются:

а) налоговые и неналоговые доходы:

б) безвозмездные поступления:

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

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

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

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

Классификация расходов бюджета

Код классификации расходов бюджетов состоит из кодов:

- главного распорядителя бюджетных средств;
- раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- классификации операций сектора государственного

управления, относящихся к расходам бюджетов.

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

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

а) общегосударственные вопросы (например, функционирование Президента Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования, законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований);

б) национальная оборона (например, Вооруженные Силы Российской Федерации, модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований, мобилизационная и вневойсковая подготовка, мобилизационная подготовка экономики);

в) национальная безопасность и правоохранительная деятельность (например, органы прокуратуры, внутренних дел, юстиции, безопасности, внутренние войска, система исполнения наказаний);

г) национальная экономика (например, общеэкономические вопросы, топливно-энергетический комплекс, исследование и использование космического пространства, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство);

д) жилищно-коммунальное хозяйство (например, жилищное и коммунальное хозяйство, благоустройство);

е) охрана окружающей среды;

ж) образование;

- з) культура, кинематография, средства массовой информации;
- и) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- к) социальная политика;
- л) межбюджетные трансферты.

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

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

Порядок формирования перечня и кодов целевых статей и видов расходов бюджетов в части, относящейся к публичным нормативным обязательствам, обеспечению деятельности (выполнению полномочий) органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления, устанавливает Министерство финансов Российской Федерации. Перечень и коды целевых статей и (или) видов расходов бюджетов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций или межбюджетных субсидий, определяются в порядке, установленном финансовым органом, осуществляющим составление и организацию исполнения бюджета, из которого представляются указанные субвенции и межбюджетные субсидии.

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

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из трех элементов – кодов:

а) главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов;

б) группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов;

в) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

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

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

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

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

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответ-

ствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета.

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

Классификация операций сектора государственного управления

Код классификации операций сектора государственного управления состоит из кода группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления. Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и статьями операций сектора государственного управления являются:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации, их характеристика

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

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации дохо-

дов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти на формирование доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установление и исполнение расходных обязательств публично-правовых образований.

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

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);
- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более

бюджетов бюджетной системы, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, из средств которого должны исполняться расходные обязательства;

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

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

- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом. Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу, недействительны (ст. 31.1 БК РФ).

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов

тов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах (ст. 32 БК РФ).

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

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

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

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

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;

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

Принцип прозрачности (открытости) означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений о проектах бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);
- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

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

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

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

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

Разделение полномочий между уровнями власти

В соответствии с разделением властных органов на законодательную и исполнительную ветви власти, в бюджетном процессе происходит разграничение полномочий представительных и исполнительных органов власти.

Законодательные (представительные) органы государственной власти и местного самоуправления рассматривают проекты бюджетов, составленных на очередной финансовый год, утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, проводят финансовый контроль за исполнением бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с бюджетным законодательством РФ, субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

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

Исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления составляют проект бюджета соответствующего уровня бюджетной системы РФ, представляют его на утверждение законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, исполняют бюджет и осуществляют контроль за его использованием, представляют от-

чет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов власти соответствующего уровня и осуществляют другие полномочия, установленные бюджетным законодательством РФ.

Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Разделение полномочий государственных органов власти и местного самоуправления по уровням власти – федеральный, субфедеральный (уровень субъекта Федерации), местный – определяется конституционными нормами РФ, бюджетным и налоговым законодательством РФ.

Конституция РФ устанавливает предметы ведения РФ в области бюджета и предметы совместного ведения с субъектами РФ.

Бюджетные полномочия федеральных органов власти позволяют обеспечить федеральный уровень власти финансовыми ресурсами, необходимыми для проведения единой социально-экономической и финансовой политики на всей территории страны, своевременно направлять средства федерального бюджета на приоритетные сферы государственной деятельности и оказание финансовой помощи субъектам РФ в целях выравнивания социально-экономических условий развития.

Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации и их правовой статус

Совокупность государственных внебюджетных фондов можно разделить на две группы:

- государственные внебюджетные фонды социального назначения;
- прочие внебюджетные фонды (экономические, научные, политические и т.п.).

К государственным внебюджетным фондам социального назначения относятся:

- а) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР);
- б) Фонд социального страхования Российской Федерации;
- в) Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Наиболее значимым и крупным является Пенсионный фонд Российской Федерации.

Пенсионный фонд Российской Федерации – самостоятельное финансово-кредитное учреждение, созданное в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. Кроме того, правовой статус данного Фонда определяется положениями ст. 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», по которому Пенсионный фонд РФ является государственным учреждением и осуществляет функции страховщика в системе обязательного пенсионного страхования.

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

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

К основным задачам Пенсионного фонда можно отнести:

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

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

Правовую основу данного Фонда составляют следующие нормативные правовые акты:

- Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ №101 от 12.02.1994).

- Указ Президента РФ от 28 сентября 1993 г. № 1503 «Об управлении государственным социальным страхованием в Российской Федерации».

- Постановление Правительства РФ от 26 октября 1993 г. № 1094 «Вопросы Фонда социального страхования Российской Федерации».

Его источниками служат страховые взносы работодателей, граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, страховые взносы ряда категорий граждан и иные доходы.

Аккумуляированные таким образом средства направляются на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком и на иные цели социального страхования.

Фонд обязательного медицинского страхования. В соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» созданы федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

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

К следующей разновидности государственных внебюджетных фондов следует отнести государственные отраслевые (ведомственные) денежные фонды – фонды министерств и других

органов управления федерального и регионального уровней, образованные на основании актов исполнительных органов государственной власти, в целях финансового обеспечения деятельности указанных министерств (ведомств).

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

- использование для их формирования добровольных отчислений, осуществляемых на договорной основе с учреждениями и организациями, находящимися в ведении министерств и ведомств (бюджетные ассигнования не являются источниками образования данных фондов – в этом и заключается отличие отраслевых фондов от фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ, формируемых в составе бюджета);

- использование финансовых ресурсов фондов в качестве дополнительного источника финансирования мероприятий внутриотраслевого характера;

- постоянный (долгосрочный), как правило, характер функционирования.

ТЕМА III. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Под доходами бюджетов понимается часть национального дохода, которую государство через его органы получает в безвозмездном и безвозвратном порядке от экономических субъектов и граждан в соответствии с бюджетным, налоговым и таможенным законодательством.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

В соответствии со ст. 41 БК РФ к налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, от региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

Налоговые доходы бюджетов существенно отличаются от неналоговых доходов объемом поступлений и характером правового регулирования.

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

В зависимости от права собственности выделяют собственные доходы бюджетов. Под собственными доходами понимаются такие виды доходов, которые законодательством РФ (ст. 47 БК РФ) полностью или частично закреплены на постоянной основе за соответствующими бюджетами. В соответствии со ст. 47 БК РФ к собственным доходам бюджетов относятся:

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

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

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

Порядок формирования и зачисления доходов в бюджеты и государственные внебюджетные фонды

Для обеспечения самостоятельности бюджетов всех уровней определяющее значение имеет режим поступления денежных средств в бюджет, из которого они подлежат расходованию. В этой связи выделяется группа доходных источников, которые непосредственно поступают в бюджет соответствующего уровня, а также те средства, которые вначале поступают в бюджет вышестоящего уровня, а затем перераспределяются между бюджетами нижестоящего уровня.

Для различных уровней бюджетной системы применяются разные формы зачисления доходов в бюджеты. Если для федерального бюджета применяются только собственные доходы и средства заимствования, то для региональных и местных бюджетов дополнительно применяются иные режимы поступления доходов в виде регулирующих доходов, финансовой помощи, взаимных расчетов и компенсации.

Большое влияние на порядок поступления доходов в региональные и местные бюджеты оказывает механизм централизации доходов.

Широкое понимание централизации доходов предполагает процесс аккумуляции в вышестоящем бюджете тех средств, которые изначально предназначаются для нижестоящих бюджетов и передаются затем в эти бюджеты в виде, например, финансовой помощи.

Узкое его понимание включает в процессы централизации только те средства, которые изначально относятся в категории собственных доходов местных бюджетов. В этом случае централизация предполагает предварительное получение согласия уровня власти, чьи бюджетные средства подлежат централиза-

ции. Случаи осуществления централизации бюджетных средств нижестоящего уровня без получения согласия соответствующих органов власти свидетельствуют о подмене их вышестоящими органами власти.

Основу самостоятельности бюджетов всех уровней составляют собственные доходы, отличительными особенностями которых является наличие у органов власти, получающих эти доходы, прав самостоятельно определять режим их поступления и расходования. На режим поступления всех иных доходов субъекты РФ и органы местного самоуправления не могут оказывать такого управляющего воздействия, как это они делают в отношении собственных доходов бюджетов. Существенным признаком собственных доходов выступает то, что они на постоянной основе зачисляются в соответствующие бюджеты, что играет огромную роль в реализации принципа самостоятельности этих бюджетов.

Налоговые доходы являются базой формирования собственных и регулирующих доходных источников региональных и местных бюджетов. О существующем порядке распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы свидетельствуют следующие данные. Доходы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований более чем на 80 % формируются за счет отчислений от федеральных налогов. И наоборот – местные налоговые и неналоговые источники обеспечивают в составе собственных доходов местных бюджетов всего 15% доходов. Что касается налоговых полномочий государственных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, то существует исчерпывающий перечень налогов, которые могут устанавливаться на указанных уровнях власти. Поэтому налоговые полномочия региональных и местных органов власти сводятся к возможностям облегчить налоговое бремя для налогоплательщиков путем предоставления им налоговых льгот.

Налоговые доходы устанавливаются только Налоговым кодексом РФ и относятся к полномочиям федеральных органов власти, за исключением установления отдельных элементов налогового механизма. Все основные элементы налогообложения определены федеральным налоговым законодательством.

В части неналоговых полномочий существует сложный механизм их разделения между различными уровнями бюджетной

системы. Если распределение налоговых доходов между бюджетами различного уровня характеризуется значительной централизацией налогово-бюджетных полномочий на федеральном уровне, то полномочия по установлению, введению неналоговых доходов, а также по распределению доходов между бюджетами и полномочия по их администрированию рассредоточены между тремя уровнями как законодательной (представительной), так и исполнительной власти. Так, полномочия по установлению неналоговых доходов исполняют как федеральные исполнительные органы власти, так и исполнительные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Органы законодательной власти субъектов РФ и органы муниципального самоуправления самостоятельно вводят неналоговые доходы, поступающие в соответствующие бюджеты, и осуществляют их распределение.

Распределение как налоговых доходов по видам налогов (федеральные, региональные и местные) не коррелирует с компетенцией органов власти по администрированию этих налогов, так и распределение неналоговых доходов не коррелирует с их администрированием. Только если все налоговые доходы администрирует Федеральная налоговая служба, то полномочия по администрированию неналоговых доходов исполняют федеральные исполнительные органы власти, исполнительные органы власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Виды доходов бюджетов: налоговые, неналоговые

В состав налоговых доходов бюджетов включены:

а) федеральные налоги и сборы, т.е. налоги и сборы, установленные в ст. 13 НК РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации (НДС, акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и др.);

б) региональные налоги и сборы, т.е. налоги и сборы, установленные ст. 14 НК РФ и законами субъектов Российской Федерации (налог на имущество организаций, транспортный налог);

в) местные налоги и сборы, т.е. налоги и сборы, установленные ст. 15 НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (земельный налог и налог на имущество физических лиц);

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

д) пени и штрафы.

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

Неналоговые доходы бюджетов могут иметь добровольный и принудительный характер. Порядок установления, взимания неналоговых доходов регламентируется нормативными правовыми актами различного характера. Одними из основных источников неналоговых доходов являются поступления от продажи и использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Виды неналоговых доходов государства представлены на рисунке 5.

К безвозмездным поступлениям относятся:

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

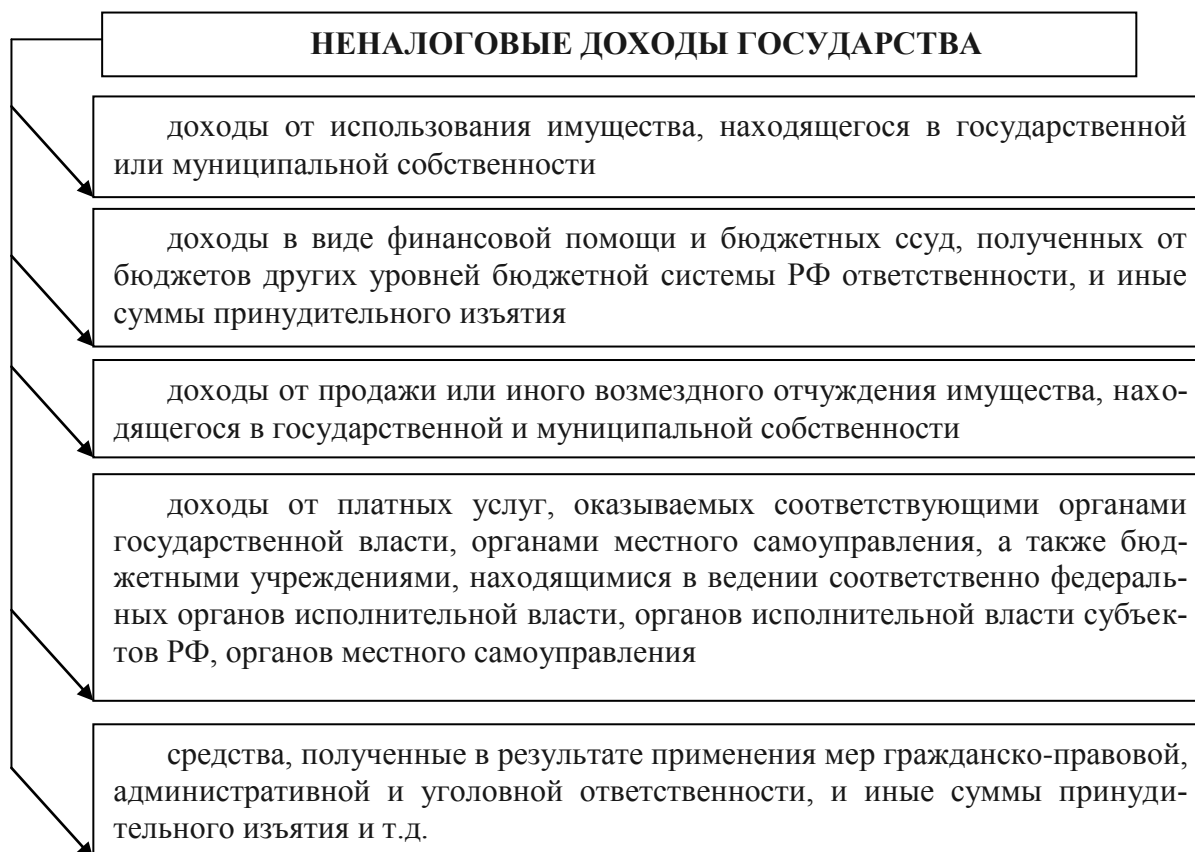


Рисунок 5 – Виды неналоговых доходов государства

Правовые основы расходов федерального бюджета

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

Современное законодательство определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Бюджетные расходы необходимо делить на так называемые обыкновенные и чрезвычайные расходы.

Обыкновенные расходы – это установленные законом (решением) о бюджете бюджетные средства, которые призваны покрывать основную, наиболее устойчивую и стабильную часть текущих и капитальных бюджетных расходов.

Чрезвычайные расходы представляют собой расходы временного характера; их размер также установлен законом (реше-

нием) о бюджете в пределах сформированных в составе бюджетов резервных фондов. В составе расходной части бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций. Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Размер данного фонда не может превышать 3% от общего объема расходов бюджета. В федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента РФ, его размер не может превышать 1% от утвержденных расходов федерального бюджета. Средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются для финансового обеспечения непредвиденных расходов, за исключением проведения выборов, референдумов, освещения деятельности Президента Российской Федерации. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений главы государства.

Не меньшее значение имеет и экономическая классификация бюджетных расходов. По экономическому содержанию бюджетные расходы подразделяются на текущие и капитальные расходы.

Текущие расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование. К текущим расходам относятся такие расходы, как заработная плата, приобретение услуг, транспортные услуги, коммунальные услуги.

Однако даже своевременного и полного финансирования всех текущих расходов, направленных на поддержание жизнедеятельности общества, недостаточно. Для его нормального развития необходимы капитальные расходы.

Капитальные расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы.

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

Все расходы бюджета осуществляются в соответствии с законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и выделение денежных средств из бюджета в порядке расходования невозможно вне правового оформления.

Бюджетные ассигнования

Расходы бюджетов бюджетной системы осуществляются посредством определения в законе (решение) о бюджете на очередной финансовый год размера бюджетных ассигнований.

Бюджетные ассигнования – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

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

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

- а) обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений (оплата труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие,

заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления; оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд; уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации; возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности;

б) предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

в) предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) об оказании данными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

г) закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения).

- социальное обеспечение населения.

К бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся бюджетные ассигнования на:

а) предоставление социальных выплат гражданам, например: пособия по безработице, стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации;

б) приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения;

- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

- предоставление 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 Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы по доходам и расходам осуществляется Федеральным казначейством и его территориальными органами. Средства бюджетов предоставляются фактическим получателям бюджетных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, но при условии их целевого использования.

ТЕМА IV. Сбалансированность бюджетов. Государственный долг

Понятие бюджета выражает идею предвидения доходов и расходов. Государственные органы законодательной власти утверждают бюджет, который учитывает и фиксирует совокупность предполагаемых доходов и расходов на определенный период (год). В экономической теории принято выделять три основных состояния бюджета: дефицитное, профицитное и сбалансированное. Превышение расходов над доходами составляет дефицит бюджета. Профицит представляет собой обратное соотношение, т.е. превышение доходов над расходами. Сбалансированный бюджет является следствием такой бюджетной политики, при которой расходы полностью обеспечиваются доходами. В мировой практике теоретически сбалансированным считается такой бюджет, дефицит или профицит которого не превышает 1% от общего объема расходов.

До середины XIX века государственные бюджеты наиболее развитых стран в большинстве случаев сводились с излишком, а бюджетный дефицит представлял собой чрезвычайное, исключительное явление, возникавшее в результате войн и стихийных бедствий. Начиная с 50-х годов XX века, бюджетный дефицит перестал носить чрезвычайный характер, он носит почти посто-

янный характер, несмотря на социально-экономические, географические, природные и климатические преимущества тех или иных стран. В современной мировой практике в условиях стабильного развития экономики бюджетный дефицит является неотъемлемым элементом современных государственных финансов. Его приемлемый уровень (размер) равен 2-3% ВВП, 5% национального дохода, 8-10% расходной части бюджета.

Сегодня трудно найти такую страну, которая не имела бы значительного по масштабам дефицита бюджета.

Основные источники финансирования дефицита бюджета представлены на рисунке 6.



Рисунок 6 – Источники финансирования дефицита бюджета

Причины появления бюджетного дефицита могут быть различными. Он может быть связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики в целях ее структурной перестройки, достижения перспективных преобразований и улучшений в общенациональном масштабе (при этом не обязательно, чтобы экономика находилась в упадке).

В этом случае он отражает не кризисное течение общественных процессов, а деятельность государства по регулированию экономической конъюнктуры, его стремление обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства. Еще Дж. М. Кейнс обосновал возможность допущения опережающего роста государственных расходов над доходами на определенных этапах развития общества. Именно бюджетно-налоговая политика в модели Кейнса является тем инструментом, который позволяет перемещать экономику от одного равновесного состояния к другому. Под этим в неявном виде подразумевается, что у государства имеются средства и желание регулировать размеры своих доходов и расходов и, таким образом, продвигать экономику к желаемому уровню равновесия. Такой подход, в свою очередь, основывается на том, что у правительства имеются реальные возможности постоянно контролировать состояние государственного бюджета и регулировать его в соответствии с потребностями.

Дефицит может быть вызван так же кризисом в экономике, неэффективностью мер по ее оздоровлению, а также неспособностью правительства держать под контролем финансово-экономическую ситуацию в стране. В этом случае он является чрезвычайно тревожным сигналом, требующим принятия не только срочных и действенных экономических мер (по стабилизации экономики, финансовому оздоровлению хозяйства и т.д.), но и соответствующих политических решений. Таким образом, дефицит бюджета как результат определенных действий, направленных на стимулирование экономического роста, имеет активную форму, а кризисный дефицит, тяготеющий к законам инфляции – пассивную. Следовательно, в зависимости от экономического содержания и направления воздействия можно выделить активный и пассивный бюджетные дефициты.

Бюджетно-налоговая политика позволяет или стимулировать или сдерживать социально-экономическое развитие общества. В условиях кризиса в экономике и социальной сфере, правительство может пойти на увеличение разрыва между доходами и расходами бюджета (путем повышения расходов и снижения налоговых изъятий) в целях стимулирования экономического роста, сокращения безработицы, расширения налогооблагаемой ба-

зы. В этом случае дефицит бюджета принимает активную форму. Однако если для его финансирования будут привлекаться инфляционные источники, то это приведет к значительному увеличению расходов бюджета на обслуживание государственного долга, и в результате дефицит примет пассивную форму, что приведет к усугублению финансово-экономического и социального кризиса.

Основной причиной появления бюджетного дефицита является отставание поступлений доходов от растущих государственных расходов. По отношению к плану дефицит бюджета можно охарактеризовать как плановый, то есть заранее закладываемый в закон о бюджете на следующий финансовый год, и внеплановый (случайный, но не всегда кассовый). Внеплановый дефицит возникает из-за непредвиденного сокращения объема поступлений доходов (падение цен на вывозимые на внешний рынок товары, сырье и природные ресурсы, девальвация денежной единицы страны), и увеличения расходов (войны, землетрясения, аварии, неурожаи, засуха, рост цен и т. д.), в отчетном году. Его появления можно избежать различными способами, которые могут носить как положительный, так и отрицательный характер. К первым относится использование средств резервных, страховых, внебюджетных специальных фондов, а так же проведение различных оперативных мероприятий. Крайне отрицательным способом борьбы с внеплановым дефицитом является секвестирование расходов бюджета в ходе его исполнения.

Если все перечисленные выше действия оказываются неэффективными, то возникший внеплановый дефицит, как и всякое непредсказуемое, негативное явление, может пагубно отразиться на ходе выполнения социально-экономических программ.

По продолжительности бюджетный дефицит можно подразделить на хронический (систематический) и временный (периодический). Хронический дефицит возникает из года в год в течение продолжительного периода времени и является наиболее «трудноизлечимым». Он характерен для развивающихся стран. Основной причиной его существования служит длительный цикл экономического кризиса, вызванный, в свою очередь, безответственной, неумелой экономической политикой и неэффективным, управлением бюджетными средствами.

Бюджетный кредит

Для привлечения денежных средств в распоряжение государства и муниципальных образований и решения проблем бюджетного дефицита, помимо других способов, применяется государственный (муниципальный) кредит.

Государственный (муниципальный) кредит является одним из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблем достижения баланса бюджетных доходов и расходов.

Независимо от уровня кредит (государственный и муниципальный) можно рассматривать в двух значениях (аспектах): в экономическом и в правовом.

Кредит (государственный и муниципальный) как экономическая категория является базисным понятием по отношению к кредиту в правовом аспекте и представляет собой систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством и муниципальными образованиями на добровольных началах для временного использования свободных денежных средств юридических и физических лиц. И если сущность самой категории кредита рассматривается как передача платежных средств кредитором заемщику для использования их последним на началах возвратности и в собственных интересах, то экономическая сущность государственного и муниципального кредита заключается в том, что временно свободные денежные средства юридических и физических лиц аккумулируются и на условиях возвратности и возмездности используются государством (муниципальным образованием) как ссудный капитал. Государство направляет его на общегосударственные потребности (как правило, на покрытие дефицита бюджета) либо перераспределяет на льготных условиях между отраслями экономики, предприятиями и другими хозяйствующими субъектами, имеющими большое социальное и экономическое значение для государства и его граждан.

Таким образом, государственный (муниципальный) кредит представляет с экономической точки зрения одну из форм движения ссудного капитала и заключается во вторичном распределении стоимости валового внутреннего продукта и части национального продукта. Ведь владелец денежных средств (ссудного капитала) передает, а точнее продает, заемщику не сам капитал, а

лишь право на его временное использование. Поэтому именно возвратность – определяющая черта и особое свойство, присущее кредитным отношениям (независимо от уровня их возникновения).

С правой точки зрения государственный (муниципальный) кредит – это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Традиционная роль государственного кредита всегда заключалась в обеспечении своевременного финансирования расходов государства при наличии дефицита государственного бюджета. С развитием рыночной экономики в целях регулярного финансирования общесоциальных потребностей общества государство использует кредит и для регулирования денежного обращения.

Муниципальный кредит используется также и в целях финансирования местных инвестиционных программ.

Между государственным (муниципальным) и банковским кредитом имеются существенные различия как с экономической, так и с правовой стороны.

Основная особенность государственного (муниципального) кредита заключается в непроизводительном использовании капитала. Ведь средства, привлекаемые при таком кредите, обычно не участвуют в кругообороте производительного капитала, в производстве материальных ценностей, а идут на покрытие бюджетного дефицита. Средствами для погашения процентов за пользование государственным и муниципальным кредитом служат либо налоги, либо новые займы.

Характерной чертой банковского кредита является производительное использование ссудного фонда. Это позволяет не только погашать кредит, но и выплачивать вознаграждение за пользование ссудой за счет увеличения в процессе производства прибавочной стоимости. С правой точки зрения в отношениях банковского кредита участвуют две стороны: банк – в роли кредитора, юридические и физические лица – в роли заемщиков. При госу-

дарственном (муниципальном) кредите заемщиком, как правило, всегда является государство либо муниципальное образование.

В последнее время государство в отношениях по госкредиту выступает в роли не только заемщика, но и кредитора. Так, государство на безвозмездных либо льготных условиях предоставляет казначейские ссуды предприятиям, учреждениям, организациям, деятельность которых имеет важное значение для всего общества в целом, либо в целях стабилизации экономики страны.

И если отношения банковского кредита имеют своим следствием заключение между сторонами договора банковской ссуды, относящегося к объекту гражданско-правовых отношений, то результатом госкредитных операций выступает внутренний государственный долг, являющийся объектом финансовых правоотношений. Аналогично при муниципальном кредите формируется муниципальный внутренний долг.

Таким образом, различия между государственным и банковским кредитом заключаются в следующем:

1. В отношениях по государственному кредиту всегда имеется верховенство государства, несмотря на то, что государство является заемщиком (должником), а не кредитором. При банковском кредите, наоборот, кредитор (банк) обладает всей полнотой прав по применению мер принуждения, предоставляемых ему законом в случае неисправности должника.

2. Учитывая особую роль государства, оно заключает долгосрочные займы без обеспечения их каким-либо залогом, тогда как при заключении договоров долгосрочных банковских ссуд необходимо предоставление залога.

3. При банковском кредите договор банковской ссуды заключается, как и любой гражданско-правовой договор, на условиях равенства сторон. При государственном же кредите принуждение «имеет иногда место при заключении займа». Таковыми, например, были государственные займы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны и размещаемые среди населения по подписке.

Функционирование государственного (муниципального) кредита предполагает наличие не только временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и объективных экономических предпосылок их образования, но и правового за-

крепления возможности использования названных средств государством и муниципальными образованиями в качестве кредитных ресурсов.

Государственный долг

В результате осуществления Российской Федерацией или муниципальными образованиями заимствований образуется соответственно государственный или муниципальный долг. Понятие государственного долга тесно связано с такой финансово-правовой категорией, как государственный (муниципальный) кредит. Так, в результате реализации финансово-правовых отношений по госкредиту формируется внутренний государственный долг, с материальной точки зрения представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. Такой долг называется капитальным государственным долгом.

Выделяют также текущий государственный долг, представляющий собой сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил.

Муниципальный внутренний долг соответственно представляет собой общую сумму задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

Юридический аспект понятия внутреннего государственно-го долга России, представляющего собой долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ перед юридически и физическими лицами, если иное не установлено законом РФ, первоначально был закреплен в ст. 1 Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации». Государственный долг, как закреплено в Законе, обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства РФ.

В Бюджетном кодексе РФ государственному и муниципальному долгу посвящена отдельная глава. Бюджетный кодекс РФ впервые закрепляет не только общее понятие государственного долга, но и подразделяет понятия государственного долга РФ и государственного долга субъекта РФ. Однако эти понятия несколько отличаются от понятий, данных в Законе РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации».

Государственный долг РФ определяется в Бюджетном кодексе РФ как долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Государственный долг субъекта РФ определяется как совокупность долговых обязательств субъекта РФ. При этом закрепляется, что государственный долг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, а государственный долг субъекта РФ – соответственно всем имуществом субъекта РФ, составляющим казну субъекта РФ. Это несколько шире гарантий, установленных Законом РФ «О государственном внутреннем долге РФ».

Муниципальный долг как совокупность долговых обязательств муниципального образования полностью и без условий, как закреплено в ст. 100 Бюджетного кодекса РФ, обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Рост государственного долга, как правило, влечет повышение ставок действующих налогов или даже введение новых налоговых платежей, ведь основной источник погашения государственных долговых обязательств и расходов по его обслуживанию, как правило, один – бюджет, в котором эти средства закрепляются как расходы и выделяются отдельной строкой.

Формы государственного и муниципального внутреннего долга

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть выражены в следующих трех формах:

- 1) в форме кредитов, получаемых государством в лице Правительства РФ;
- 2) в форме государственных займов, осуществляемых посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ;
- 3) долговые обязательства в других формах, гарантированные Правительством РФ.

Бюджетный кодекс РФ более конкретно определяет формы, в которых могут существовать долговые обязательства России. В состав государственного долга Российской Федерации в соответ-

ствии со ст. 98 Бюджетного кодекса РФ включаются долговые обязательства в следующих формах:

- в форме кредитных договоров и соглашений, заключенных от имени России с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями, в пользу указанных кредиторов;
- в форме государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;
- в форме договоров о предоставлении государственных гарантий РФ, договоров поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- в форме переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых федеральных законов;
- и, наконец, в форме соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

В аналогичных формах могут быть выражены долговые обязательства субъекта РФ, а также муниципального образования. Исключение составляет для муниципальных образований последняя из вышеуказанных форм (международных договоров и соглашений). В свою очередь, долговые обязательства муниципального образования (в отличие от государственных) могут быть выражены в форме долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Государственные и муниципальные долговые обязательства, составляющие внутренний долг, должны быть выражены в валюте Российской Федерации. Иностранная валюта, условные денежные единицы и драгоценные металлы могут указываться лишь в качестве соответствующей оговорки, на основании которой определяется величина платежа по конкретным государственным и муниципальным ценным бумагам. Оплачиваться они также должны в российской валюте.

Одна из самостоятельных форм государственных заимствований от имени Российской Федерации – выпуск и размещение государственных ценных бумаг.

В целях оформления государственных внутренних займов выпускаются ценные бумаги различных видов: облигации, казначейские обязательства, бескупонные облигации и другие, относящиеся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг», удостоверяющих право их владельца на получение от органа, их выпустившего, денежных средств или иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии.

Эмитентом, т.е. органом, осуществляющим выпуск ценных бумаг Российской Федерации, выступает федеральный орган исполнительной власти, являющийся юридическим лицом, к функциям которого решением Правительства РФ отнесено составление и (или) исполнение федерального бюджета. Соответствующие органы субъекта Российской Федерации и местного самоуправления являются эмитентами ценных бумаг субъекта РФ и муниципального образования.

Наиболее распространенным видом ценных бумаг по государственным займам являются облигации внутреннего государственного займа.

В зависимости от эмитента различают: облигации, выпускаемые Правительством или Министерством финансов Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и облигации, выпускаемые органами местного самоуправления.

Выпуск облигаций внутренних займов имеют право осуществлять Правительство и Министерство финансов Российской Федерации, а также соответствующие органы субъектов Федерации и местного самоуправления. Все названные виды облигаций допускаются к публичному размещению.

Самостоятельной формой государственного внутреннего долга являются также долговые обязательства, гарантированные Правительством РФ. Долговые обязательства в данном случае – это любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступает государство, органы государственной власти или управления и удостоверяющие право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного

имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

В случае эмиссии ценных бумаг (независимо от сумм эмиссии) органами государственной власти и управления субъектов Российской Федерации, краев и областей, городов и регионов регистрация ценных бумаг проводится Министерством финансов РФ. По долговым обязательствам субъектов Федерации и местного самоуправления, гарантированным Правительством РФ, материальная ответственность по погашению долга в случае неплатежеспособности эмитентов возлагается на Российскую Федерацию. Если же внутренние займы субъектов РФ не были гарантированы Правительством РФ, то ответственности по их долговым обязательствам Российская Федерация не несет.

Формы и условия выпуска долговых обязательств субъектов Федерации и местного самоуправления устанавливаются самостоятельно соответствующими органами власти. Говоря о других формах государственных долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ, следует назвать, например, и такую как казначейские векселя, которые появились на территории Российской Федерации в 1994 г.

Долговые обязательства государства могут различаться не только по форме, но и по продолжительности. Различают:

- краткосрочные (до 1 года),
- среднесрочные (от одного года до пяти лет),
- долгосрочные (от 5 до 30 лет) обязательства.

Сроки погашения долга определяются конкретными условиями внутреннего государственного займа. В любом случае срок погашения государственных долговых обязательств не может превышать 30 лет, а муниципальных – 10 лет.

Государственные краткосрочные обязательства (ГКО) оформляются путем выпуска облигаций на срок три и шесть месяцев. Их продажа осуществляется с дисконтом, т.е. со скидкой, а погашаются они всегда по номинальной стоимости. ГКО можно продать раньше срока их погашения на вторичном рынке ценных бумаг. Как и любые ценные бумаги государства, они могут быть использованы как средство залога при кредитовании.

В результате всех государственных кредитных операций РФ формируется государственный внутренний долг РФ, в состав которого включаются все задолженности прошлых лет и вновь возникающие задолженности.

При аналогичных операциях на уровне муниципальных образований формируется муниципальный долг, представляющий собой совокупность долговых обязательств муниципального образования.

Управление государственным и муниципальным долгом

Правовое регулирование внутренних государственных займов осуществляется на основе Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также путем принятия по каждому их выпуску отдельных нормативных актов. Законом установлены порядок их выпуска и особенность обращения, а также связанный с названной эмиссией порядок возникновения и исполнения долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Под государственными внутренними заимствованиями Российской Федерации или субъекта РФ, понимаются займы, привлекаемые от юридических и физических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации или ее субъекта как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте России.

Муниципальные заимствования – займы, привлекаемые от физических и юридических лиц в валюте России, по которым соответственно возникают долговые обязательства органа местного самоуправления как заемщика или гаранта.

Эмиссия государственных и муниципальных заимствований допускается только в случае принятия Российской Федерацией или ее субъектом закона (органом местного самоуправления – решения) о бюджете соответствующего уровня, где в обязательном порядке утверждаются:

- предельный размер соответствующего государственного (муниципального) долга;
- предельный объем заемных средств, направляемых в течение текущего финансового года на финансирование бюджетно-

го дефицита или программ развития субъекта РФ или муниципального образования.

При эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг исполнительные органы власти соответствующего уровня утверждают Генеральные условия эмиссии (далее – Генеральные условия), являющиеся нормативно-правовым актом, в котором закрепляется:

- вид ценных бумаг;
- форма выпуска;
- указание на срочность данного вида ценных бумаг;
- валюта обязательств;
- особенности исполнения обязательства, предусматривающие право на получение вместо денежных средств имущественного эквивалента;
- наличие ограничений их оборотоспособности и круга лиц, среди которых данные бумаги распространяются.

На основе этих Генеральных условий эмитент (на федеральном уровне, как правило, Минфин России) принимает нормативно-правовой акт, содержащий более подробные *условия эмиссии и обращения* государственных (муниципальных) ценных бумаг. В частности, в них должны содержаться такие атрибуты, как: указание на вид ценных бумаг, сроки выпуска займа, его доходность, порядок выплаты и формы дохода, номинальная стоимость одной ценной бумаги в рамках одного выпуска государственных и муниципальных бумаг, льготы и другие существенные условия эмиссии.

Этот правовой акт подлежит обязательной государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством РФ на составление или исполнение федерального бюджета.

Об итогах эмиссии эмитенты соответствующего уровня обязаны принять нормативный акт, содержащий отчет.

В соответствии с Генеральными условиями и условиями эмиссии эмитент принимает решение об эмиссии отдельного выпуска государственных или муниципальных бумаг (далее – решение о выпуске).

Решение о выпуске должно включать в обязательном порядке следующие условия:

- наименование эмитента;
- дату начала размещения и дату, или период размещения;
- форму выпуска и указание на вид ценных бумаг;
- номинальную стоимость одной ценной бумаги;
- количество бумаг данного выпуска;
- дату их погашения;
- наименование органа, осуществляющего ведение реестра владельцев ценных бумаг (регистратора);
- наличие ограничений и иных условий, имеющих значение для их размещения и обращения.

Государство обладает достаточной полнотой прав по управлению государственным и муниципальным внутренним долгом, формирующимся в результате заемных операций.

Управление государственным долгом РФ на основании Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» возложено на Правительство РФ. Это же положение нашло отражение и в Бюджетном кодексе РФ.

Управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а муниципальным долгом – уполномоченным органом местного самоуправления.

Управление государственным (муниципальным) долгом представляет собой совокупность финансовых мероприятий государства и органов местного самоуправления по погашению займов, организации выплат доходов по ним, проведению изменений условий и сроков ранее выпущенных займов, а также по размещению новых долговых обязательств.

Среди мероприятий по управлению государственным и муниципальным долгом наиболее распространенными в мировой практике являются: рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация и некоторые другие.

Рефинансирование, т.е. выпуск новых займов в целях покрытия ранее выпущенных долговых обязательств, используется обычно при недостаточности средств централизованного денежного фонда (бюджета).

Конверсия займа заключается в изменении размера доходности займа. Изменение доходности может заключаться как в снижении, так и в повышении процентной ставки дохода, выпла-

чиваемого заемщиком — государством (муниципальным образованием) своим кредиторам.

Изменение сроков действия ранее выпущенных займов называется консолидацией.

Другим мероприятием по управлению государственным долгом являются мероприятия государства по унифицированию займов, означающий обмен нескольких ранее выпущенных займов на один новый.

Аннулирование государственного внутреннего долга, т.е. полный отказ от долговых обязательств, является, как правило, крайней мерой по управлению внутренним долгом. Принятие такой меры обусловлено обычно сменой политической власти. Так произошло в 1918 г., когда советское правительство решило аннулировать долги царской России, в том числе и внутренние.

ТЕМА V. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для эффективного функционирования бюджетной системы на субфедеральном уровне должен выполняться критерий вертикальной сбалансированности, т.е. доля расходных обязательств местных бюджетов в общем объеме расходных обязательств консолидированного бюджета субъекта РФ должна равняться доле доходов местных бюджетов после распределения трансфертов в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. В случае вертикальной сбалансированности системы, объем средств, предоставляемый местным бюджетам в процессе формирования межбюджетных отношений, можно представить следующим образом:

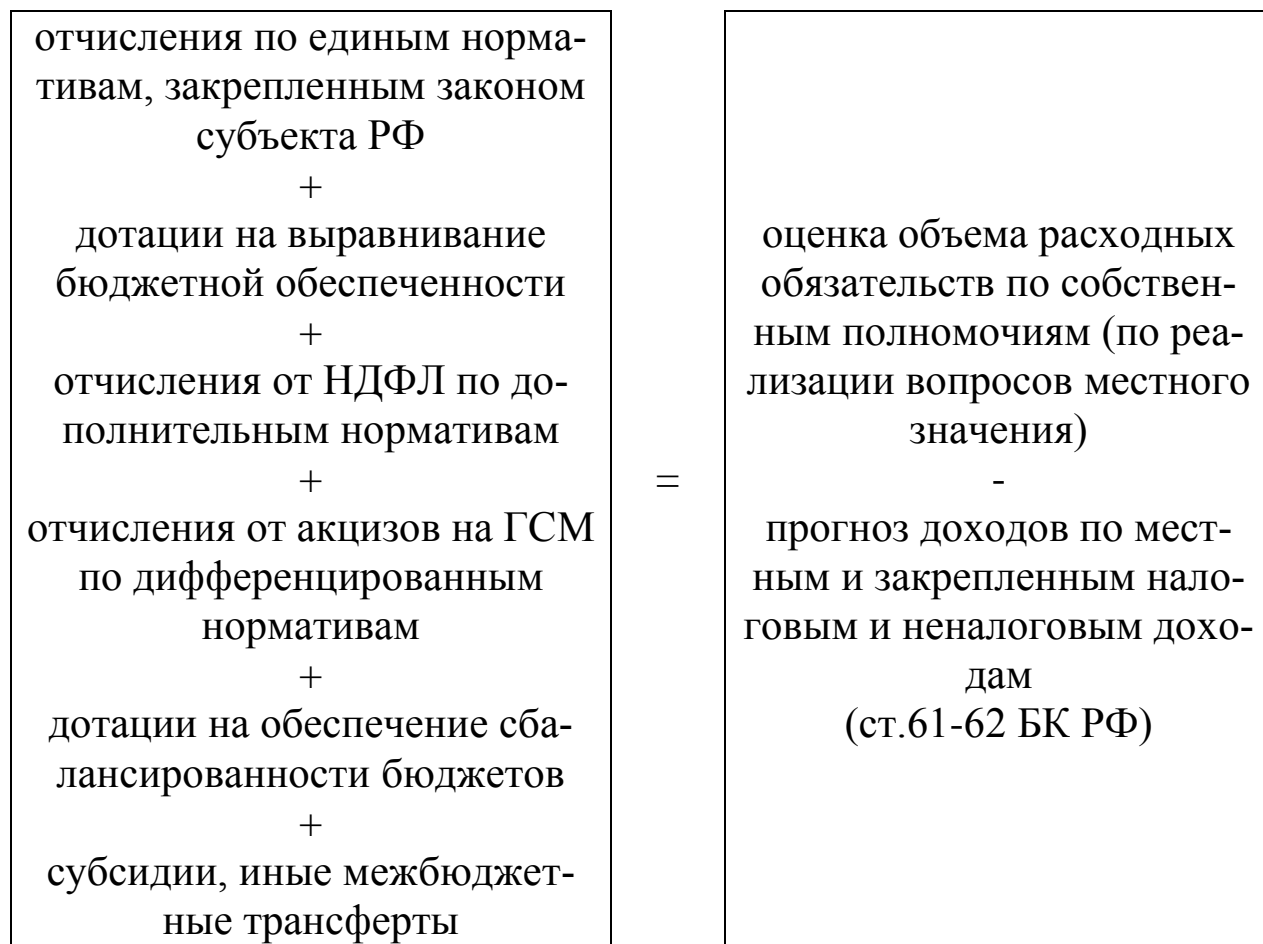


Рисунок 7 – Обеспечение вертикальной сбалансированности

При этом из данной схемы исключены субвенции, передаваемые на исполнение делегированных полномочий, т.к. предполагается, что объем финансирования субвенций соответствует объему финансирования переданных государственных полномочий.

Формы финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и условия ее предоставления

Предоставление финансовых ресурсов служит для обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами на исполнение собственных полномочий, стимулирования достижения приоритетов, установленных субъектами федерации, а также для обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения переданных полномочий. Для решения каждой из задач необходимо использовать соответствующие инструменты (табл. 1).

Таблица 1 – Задачи и инструменты межбюджетного регулирования

Задачи	Инструменты
Обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий	<ul style="list-style-type: none"> • установление единых нормативов отчислений от налогов; • установление дифференцированных нормативов от акцизов на ГСМ; • нецелевые трансферты (дотации); • замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.
<p>Стимулирование достижения приоритетов, установленных субъектами РФ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • достижение стратегических целей социально-экономического развития субъекта РФ, в т.ч. увеличение финансирования за счет местных бюджетов направлений расходов, приоритетных с точки зрения субъекта РФ; • выравнивание доступа к определенным бюджетным услугам, предоставление которых относится к вопросам местного значения; • поощрение различных достижений муниципальных образований в соответствии с приоритетами, установленными субъектом РФ. 	<p>Субсидии</p> <p>и иные межбюджетные трансферты</p>
Обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения переданных государственных полномочий	Субвенции
Устранение дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления (внешние экономические шоки, изменение разграничения расходных обязательств, изменение налогового законодательства и разграничения доходных источников)	Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов
Устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами местных бюджетов	Бюджетные кредиты

Эти инструменты позволяют органам власти субъекта Российской Федерации обеспечить местные бюджеты доходами, необходимыми для выполнения собственных и делегированных полномочий. Перед субъектом Российской Федерации стоит задача выбора: в какой пропорции разделить финансовые ресурсы между различными каналами передачи средств в местные бюджеты.

Закрепление единых нормативов отчислений от налогов является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития муниципальных образований. Преимущества закрепления нормативов отчислений на длительный срок очевидны:

- возможность для местных органов власти самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и, следовательно, осуществлять долгосрочные программы развития;
- повышение стимулов к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории муниципальных образований налоговой базы.

В то же время передаваемые местным бюджетам налоговые доходы, как правило, не могут обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов между муниципалитетами и гарантировать определенный объем доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития. Эта задача должна решаться с помощью дотаций из соответствующих фондов финансовой поддержки муниципальных образований и закрепление налога на доходы физических лиц по дифференцированным нормативам.

В случае использования нецелевой финансовой помощи (дотаций) для обеспечения муниципалитетов собственными доходами можно добиться более равномерного распределения средств между местными бюджетами, однако при этом может снизиться заинтересованность местных органов власти в повышении собираемости налогов и развитии собственной налоговой базы.

Использование «отрицательных трансфертов» (субсидий, передаваемых из бюджетов муниципальных образований в бюджет субъекта Российской Федерации) позволяет увеличить объем средств, переданных с помощью закрепления единых нормативов отчислений. С помощью «отрицательных трансфертов» установ-

ление более высоких нормативов отчислений в местные бюджеты, которое приводит к росту бюджетной обеспеченности муниципальных образований с наиболее развитой налогооблагаемой базой, может быть частично компенсировано перераспределением средств в местные бюджеты с низкой бюджетной обеспеченностью. При этом стимулирующая роль более высоких нормативов полностью сохраняется как у муниципалитетов, которые не перечисляют «отрицательные трансферты», так и у муниципальных образований, подпадающих под критерий взимания «отрицательного трансферта», поскольку изъятой окажется не более 50% от суммы, превышающей двукратный средний уровень расчетных налоговых доходов.

За исключением требования передачи местным бюджетам 15% НДФЛ в виде единых и дополнительных нормативов отчислений и 10% поступлений от акцизов на ГСМ, Бюджетный кодекс Российской Федерации не налагает иных ограничений на размеры дополнительно передаваемых отчислений налогов в местные бюджеты. Субъект Российской Федерации самостоятельно принимает решение о том, какую часть средств он передает в виде налоговых отчислений, а какую – в виде финансовой помощи из регионального фонда финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением).

Конкретный объем средств, передаваемых местным бюджетам в виде нормативов отчислений от налогов, должен зависеть (помимо выбора органов государственной власти субъектов Российской Федерации между выравниванием бюджетной обеспеченности муниципалитетов и поддержанием заинтересованности органов местного самоуправления в развитии налоговой базы), от равномерности распределения налоговой базы по территории муниципальных образований. В тех субъектах Российской Федерации, где налоговая база распределена между муниципалитетами относительно равномерно, рекомендуется закреплять за муниципальными образованиями больший объем налоговых доходов в виде единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Эта мера обеспечит муниципальным образованиям большую самостоятельность и определенность в долго-

срочном планировании доходов. В тех субъектах, где налоговая база распределена между муниципальными образованиями неравномерно, целесообразнее перераспределять больше средств в виде дотаций и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ.

Органы местного самоуправления муниципальных районов также обладают правом установления нормативов отчислений в бюджеты находящихся на их территории поселений (внутригородских районов). Однако следует учесть, что поселения, помимо финансовой помощи из районных (окружных) бюджетов, могут получать финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации, на объем которой районы (округа) не могут влиять. В связи с этим у районов (городских округов с внутригородским делением) с большей вероятностью, чем у региональных органов власти, могут возникнуть основания для пересмотра нормативов отчислений в бюджеты поселений. Критерии выбора того или иного механизма передачи финансовых средств для органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) будут те же, что и для субъекта Российской Федерации.

Предоставление финансовых средств в виде дотаций и закрепления единых и дифференцированных нормативов отчисления от налогов способствует увеличению доходов объема доходов местных бюджетов, которые органы местного самоуправления могут потратить в соответствии с собственными приоритетами. Предоставление финансовых средств муниципальным образованиям в виде субсидий, в свою очередь, позволяет органам государственной власти субъекта Российской Федерации в значительной степени влиять на бюджетную политику органов местного самоуправления в соответствии с приоритетами, установленными на региональном уровне.

Выбор пропорции между объемом средств, передаваемых местным бюджетам в виде нормативов отчислений от налогов и дотаций с одной стороны, и субсидий с другой зависит от выбора между двумя альтернативами: предоставлением органам местного самоуправления большей самостоятельности или следованием приоритетам региональной политики и усилением контроля за расходами местных бюджетов.

Принципы лучшей практики в сфере межбюджетных отношений предполагают преобладание в структуре межбюджетных трансфертов нецелевой финансовой помощи (т.е., доля средств, передаваемых в виде единых нормативов отчислений от налогов, дотаций и дополнительных нормативов от НДФЛ должна превышать долю субсидий и иных межбюджетных трансфертов).

В случае обнаружения несбалансированности местных бюджетов в течение финансового года перед субъектом федерации может встать выбор: устранить проблему с помощью увеличения объема межбюджетных трансфертов или с помощью предоставления бюджетных кредитов.

В первом случае речь будет идти о безвозмездных безвозвратных перечислениях, во втором – о возмездных и возвратных. При этом выбор необходимо осуществлять исходя из следующих параметров:

- является ли проблема временной или постоянной;
- действия каких факторов послужили причиной возникновения дисбаланса.

Если причиной несбалансированности местного бюджета служат внешние факторы: изменение экономической ситуации, действия федеральных или региональных органов власти, то устранять такой дисбаланс необходимо с помощью предоставления нецелевых трансфертов (в частности, дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов). Если же дисбаланс возник в результате действий местных органов власти, то предоставление трансфертов будет стимулировать к сохранению подобной политики, в то время как необходимость возврата бюджетных кредитов подтолкнет к поиску путей повышения эффективности расходов и увеличения налоговой базы.

ТЕМА VI. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО СТАДИИ

Бюджетный процесс – это деятельность по реализации материальных норм бюджетного права, т.е. прохождение бюджета (его движение). Под бюджетным процессом также понимается совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.

Бюджетный процесс предусматривает прохождение бюджета по строго регламентированным стадиям, а именно:

- составление проекта бюджета;
- рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- исполнение бюджета и осуществление бюджетного учета;
- составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Признаками, отличающими друг от друга каждую из существующих стадий бюджетного процесса, являются:

- задача, лежащая в основе каждой из стадий. Например, задачей стадии составления проекта бюджета является своевременное составление проекта бюджета на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств;

- состав участников, а также круг их полномочий, характерные для каждой конкретной стадии бюджетного процесса;

- срок, которым ограничивается каждая стадия бюджетного процесса;

- действие, которым каждая из стадий бюджетного процесса завершается.

Главным источником информации для составления проекта бюджета является прогноз социально-экономического развития государства или территории.

Бюджетный контроль должен сопровождать все стадии бюджетного процесса от составления проекта бюджета до осуществления бюджетной отчетности.

Стадия составления проекта бюджета на современном этапе развития бюджетного законодательства включает не только непосредственно деятельность по формированию проекта бюд-

жета, но также составление среднесрочного финансового плана и иных документов, позволяющих обеспечить обоснованное и результативное распределение бюджетных ассигнований. Из основных групп субъектов финансового права, выделяемых в науке (публично-правовые образования, коллективные субъекты и граждане), в правоотношениях по составлению проекта бюджета участвуют лишь коллективные субъекты – органы и организации. Они могут выступать сразу в нескольких ролях: главных распорядителей бюджетных средств по вопросам распределения бюджетных ассигнований, главных администраторов доходов бюджета по вопросам формирования доходов, главных администраторов поступлений из источников финансирования дефицита бюджета по вопросам планирования указанных поступлений.

Особая роль отводится финансовому органу, который, помимо выполнения полномочий главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета и главного администратора поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, непосредственно составляет проект бюджета, а также осуществляет методологическое руководство вопросами планирования поступлений в бюджет и бюджетных расходов.

Участники бюджетного процесса

Из основных групп субъектов финансового права, выделяемых в науке (публично-правовые образования, коллективные субъекты и граждане), в правоотношениях по составлению проекта бюджета участвуют лишь коллективные субъекты – органы и организации. Они могут выступать сразу в нескольких ролях:

- главных распорядителей бюджетных средств по вопросам распределения бюджетных ассигнований,
- главных администраторов доходов бюджета по вопросам формирования доходов,
- главных администраторов поступлений из источников финансирования дефицита бюджета по вопросам планирования указанных поступлений.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного само-

управления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Бюджетные полномочия:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;
- формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;
- ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;
- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;
- составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;
- вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;
- вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;
- определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;
- формирует и утверждает государственные (муниципальные) задания;
- обеспечивает контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных БК РФ, условий, установленных при их предоставлении;
- организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;

- формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;
- отвечает соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулируемыми бюджетные правоотношения.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Общие бюджетные полномочия главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств:

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета;
- распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;
- вносит предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;
- в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным

ным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

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 такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Минфином России;

– принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

– в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

– осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган

местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Бюджетные полномочия главного администратора:

- 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 Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом проводить операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Бюджетные полномочия главного администратора и администратора источников финансирования дефицита бюджета определены в ст. 160.2 БК РФ

Стадии бюджетного процесса

Под стадией в бюджетном процессе понимают обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных и муниципальных органов, в результате прохождения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое. Бюджетный процесс в РФ проходит в ряд стадий (рисунок 8).



Рисунок 8 – Стадии бюджетного процесса

Рассмотрим каждую из стадий подробнее.

Стадия составления проекта бюджета предполагает последовательное проведение следующих этапов:

- составление графика подготовки проектов законов, документов и материалов;
- разработка основных направлений налоговой и таможенно-тарифной политики, плана социально-экономического развития территории, тенденций долгосрочных целевых программ;
- представление главным распорядителям и главным администраторам доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджетов предложений по объему и структуре расходов, доходов и источников финанси-

ния дефицита бюджетов, предложений по бюджетным инвестициям;

- составление финансовыми органами свода проектировок главными распорядителями бюджетных средств и главными администраторами доходов и источников финансирования дефицита бюджета;
- утверждение и одобрение Правительством Российской Федерации проекта закона о бюджете.

Стадия рассмотрения и утверждения бюджета проходит в три этапа, когда проект бюджета проходит первое, второе и третье чтение.

Стадия исполнения бюджета (по расходам) включает в себя ряд этапов:

- Этап росписи (уточнение и доведение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования);
- Этап принятия обязательств (заключение контрактов и договоров, принятие иных обязательств);
- Этап подтверждения обязательств (предварительная проверка и подтверждение поставки товаров, работ и услуг, проверка Федеральным казначейством оснований для осуществления кассовых расходов, соответствия лимитам бюджетных обязательств, оформления кассовой заявки или платежных поручений);
- Кассовый расход.

Отчетная стадия представляет собой процесс составления бюджетной отчетности, проведения внешней проверки отчета об исполнении бюджета, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Бюджетный процесс проходит последовательно все стадии, после чего начинается заново. Промежуток времени между началом первой стадии бюджетного процесса и завершением его последней стадии получил название бюджетного цикла. Бюджетный цикл длится, в среднем, 3,5 – 4 года.

Бюджетная роспись

Основу исполнения бюджетов составляют:

- а) сводная бюджетная роспись;
- б) кассовый план.

Сводная бюджетная роспись представляет собой документ, расписывающий бюджетные расходы и источники финансирования дефицита бюджета на финансовый год и плановый период в разрезе главных распорядителей расходов по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов. В сводной бюджетной росписи расходы могут быть также детализированы по кодам операций сектора государственного управления (например, расходы на оплату труда).

Порядок составления и ведения сводных бюджетных росписей определяется финансовыми органами соответствующего уровня, а также органами управления государственных внебюджетных фондов. Так, на федеральном уровне сводную роспись утверждает Министерство финансов Российской Федерации.

Показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете (п. 3 ст. 217 БК РФ). Иными словами, показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены только в случае, если закон (решение) о бюджете был изменен. Вместе с тем бюджетное законодательство предоставляет финансовым органам возможность изменять показатели сводной бюджетной росписи без внесения поправок в закон о бюджете. Например, если недостаточно бюджетных средств для выполнения обязательств перед физическими лицами (публичные нормативные обязательства), то финансовый орган вправе превысить эти обязательства на 5%.

Финансовые органы при определенных условиях также могут оперативно (без внесения изменений в закон или решение о бюджете) перераспределять ассигнования между главными распорядителями бюджетных средств и цели их использования. Такое право предоставлено финансовым органам в случае возникновения различных непредвиденных обстоятельств в процессе исполнения бюджета (например, при изменении состава или полномочий главных распорядителей бюджетных средств, обращении взыскания на средства бюджетной системы по решениям судов) при условии неизменности общего размера бюджетных ассигнований.

Перераспределять бюджетные ассигнования одному и тому же главному распорядителю бюджетных средств между текущим финансовым годом и плановым периодом также можно по реше-

нию финансового органа посредством внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

Изменение сводной бюджетной росписи без внесения поправок в закон (решение) о бюджете возможно также при:

- увеличении бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджета за счет экономии по использованию в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг – в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю бюджетных средств в текущем финансовом году на оказание государственных (муниципальных) услуг при условии, что увеличение бюджетных ассигнований по соответствующему виду расходов не превышает 10%;
- получении субсидий и субвенций сверх объемов, утвержденных законом (решением) о бюджете;
- проведении реструктуризации государственного (муниципального) долга;
- размещении бюджетных средств на банковских депозитах;
- перераспределении бюджетных ассигнований между видами источников финансирования дефицита бюджета при образовании экономии в ходе исполнения бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, предусмотренных на соответствующий финансовый год.

Таким образом, увеличение, изменение структуры или перераспределение расходов в сводной бюджетной росписи, как правило, допускается при получении некоторых видов дополнительных доходов или при достижении экономии на отдельных расходах.

Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи доводятся до главных распорядителей бюджетных средств до начала очередного финансового года.

Порядок и сроки внесения изменений в сводную бюджетную роспись должны определяться финансовыми органами в нормативных правовых актах, которые устанавливают порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи.

ТЕМА VII. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Бюджетный контроль – вид государственного финансового контроля, осуществляемый в сфере бюджетной деятельности, направленный на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса.

Бюджетный контроль – составная часть финансово-экономического контроля и рассматривается как совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины. Бюджетный контроль основан на предписании закона, поскольку именно право регулирует контрольные отношения в сфере бюджетной деятельности.

Главная цель бюджетного контроля может быть определена как обеспечение законности бюджетной деятельности, т.е. контроль над соблюдением бюджетного законодательства всеми участниками бюджетных отношений. Указанная цель достигается решением следующих задач:

- а) соблюдение финансового законодательства;
- б) обеспечение эффективного контроля над формированием государственных доходов и рациональным их использованием;
- в) соблюдение бюджетного процесса;
- г) контроль над реализацией системы межбюджетных отношений;
- д) пресечение и предупреждение правонарушений в бюджетной сфере;
- е) проверка и координация деятельности контрольных органов.

Объектом бюджетного контроля являются денежные отношения, складывающиеся на всех стадиях бюджетного процесса.

Субъекты бюджетного контроля – законодательные (представительные) органы, органы исполнительной власти, органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований. Выделяют контролирующих (кто контролирует) и контролируемых (кого контролируют) субъектов. Так, контролируемые субъектами выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, предприятия, учреждения, получавшие, перечислявшие или использовавшие бюджетные средства.

Установление признаков контролируемых субъектов финансово-бюджетного контроля дает возможность правильно определять организации, которые могут подвергаться финансово-бюджетному контролю, а также круг проверяемых вопросов. Контролируемым субъектом финансово-бюджетного контроля является участник бюджетного процесса, осуществляющий деятельность, относящуюся к предмету финансово-бюджетного контроля, и имеющий юридические обязанности подчиняться правомерному властному воздействию контролирующих субъектов.

Под формой бюджетного контроля следует понимать конкретное выражение и организацию контрольных действий. Под методами бюджетного контроля понимаются приемы, способы или средства проведения контрольных мероприятий.

Основная форма бюджетного контроля – ревизия, которая представляет собой комплекс взаимосвязанных проверок законности и обоснованности финансово-хозяйственной деятельности ревизуемых организаций. Под ревизией понимается система контрольных действий по документальной и фактической проверке обоснованности совершенных организацией хозяйственных и финансовых операций в ревизуемом периоде или достигнутых результатов ее финансово-хозяйственной деятельности.

Цель ревизии – соблюдение процедур, норм или правил деятельности, отчетности проверяемого хозяйствующего (экономического) субъекта.

Результаты ревизии оформляются актом, имеющим большое юридическое значение. Акт ревизии основан на конкретных фактах и ссылках на документы, содержит последовательное изложение процесса контрольных действий и выявленных нарушений и недостатков.

Под проверкой понимается контрольное действие по определенному кругу вопросов, участку или эпизоду финансово-хозяйственной деятельности ревизуемой организации. Иными словами, проверка представляет собой единичное контрольное действие или исследование состояния дел на одном или нескольких участках финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля.

Обследование – оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию финансового контроля, в целях определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения детальной проверки. Обследование как метод государственного финансового контроля используется при проведении контрольно-ревизионных или экспертно-аналитических мероприятий, результаты которых должны содержать информацию о наличии и состоянии материальных объектов в натуре, данные о контрольных замерах. Например, данный метод используется при проведении контрольных мероприятий, объектом которых выступает федеральная адресная инвестиционная программа.

Анализ – это системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта, которое представляет собой специальный метод контроля достоверности финансовой документации с использованием аналитических приемов математики. Важнейшим приемом анализа специалисты считают экономический анализ, который предполагает детальную проработку бюджетной документации с целью общей оценки результативности и эффективности расходования государственных (муниципальных) средств и использования государственной (муниципальной) собственности.

Нормативная проверка – один из основных приемов бюджетного контроля, который заключается в сопоставлении фактических расходов с нормативными (плановыми). Для определения правильности расчета действующих показателей и нормативов, сметных ассигнований по отдельным статьям расходов использования бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности проводятся технико-экономические расчеты, являющиеся совокупностью общих предположений (об условиях производства и потребления товаров и услуг, о распределении

доходов), с помощью которых доказывается возможность рационального определения оптимальных решений, приводящих к экономическому равновесию.

Классификация бюджетного контроля

Основные виды бюджетного контроля представлены на рисунке 9.



Рисунок 9 – Виды бюджетного контроля

По времени проведения Бюджетный кодекс РФ выделяет следующие виды бюджетного контроля:

а) предварительный контроль, осуществляемый в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам. Предварительный контроль носит предупреждающий характер и способствует предотвращению бюджетных правонарушений;

б) текущий контроль, осуществляемый при рассмотрении вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Данный вид контроля называют также оперативным, по-

сколькx он позволяет оперативно реагировать на изменения в бюджетной деятельности и избежать негативных последствий, ведущих к финансовым потерям и убыткам. Текущий (оперативный) контроль ежедневно проводится финансовыми службами для предотвращения нарушений финансовой дисциплины в процессе привлечения или расходования денежных средств, выполнения организациями обязательств перед бюджетом;

в) последующий контроль, осуществляемый в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов. Данный вид контроля позволяет оценить результаты финансовой деятельности, эффективность проводимых финансовых операций за истекший период.

По субъектам бюджетного контроля выделяется государственный, муниципальный и общественный контроль.

Все виды бюджетного контроля основаны на определенных формах и методах их проведения.

Контроль, осуществляемый финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Бюджетный контроль проводят органы государственной власти, наделенные контрольными полномочиями.

Бюджетный кодекс РФ выделяет контрольную деятельность:

1) Президента Российской Федерации. Органом, обладающим контрольными полномочиями в бюджетной сфере (среди прочих), в структуре Администрации Президента РФ является Контрольное управление Президента Российской Федерации. Основные задачи Управления таковы:

а) контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

б) контроль над реализацией общенациональных проектов;

в) контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и руководителя Администрации Президента России;

г) контроль над реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, бюджетных посланий и иных программных документов Президента Российской Федерации;

д) информирование Президента Российской Федерации и руководителя Администрации Президента России о результатах проверок и подготовка на их основе предложений о предупреждении и об устранении выявленных нарушений.

2) законодательных (представительных) органов, которые в процессе осуществления бюджетного контроля имеют право на:

а) получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных

образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

б) получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении бюджетов;

в) утверждение (или отказ в утверждении) отчета об исполнении бюджета;

г) создание собственных контрольных органов (Счетная палата Российской Федерации,

контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов);

д) оценка деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Парламентский финансовый контроль – это регламентированная нормами права деятельность Федерального Собрания, его двух палат, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и образованных ими органов, а также отдельных депутатов и формируемых органов в структуре представительной власти субъектов РФ по реализации постоянного контроля над законностью и целесообразностью действий в области аккумулирования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов в сфере управления.

3) органов исполнительной власти, органов (должностных лиц) местных администраций муниципальных образований, осуществляемый Федеральной службой финансово-бюджетного

надзора, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) уполномоченными ими органами, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации в системе юридической ответственности

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства – вид финансово-правовой ответственности.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства можно определить как обязанность лица, нарушившего бюджетное законодательство, претерпевать лишения государственно-властного характера, выражающиеся в применении к нему санкций.

Статья 282 БК РФ содержит открытый перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства.

Государственное принуждение – это воздействие государства на поведение лица, нарушающего или нарушившего нормы права. По своему характеру меры государственного принуждения могут быть предупредительными, пресекательными, праввосстановительными и карательными (взыскательными). В публичном праве, как правило, только последняя из перечисленных мер государственного принуждения признается мерой юридической ответственности. Ее специфической чертой является то, что она наступает только как результат совершения лицом правонарушения. Другие виды принуждения (предупредительные, пресекательные и праввосстановительные) могут применяться независимо от того, совершило ли лицо правонарушение.

В статье 282 БК РФ перечислены меры принуждения, которые могут быть применены к нарушителям бюджетного законодательства:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;

- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса – мера превентивного характера, говорящая о недолжном поведении, незначительном нарушении бюджетного законодательства.

Блокировка расходов представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств на определенных условиях, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными. Иными словами, данная мера ответственности представляет собой невозможность использовать выделенные средства бюджета, причем применяется на любом этапе исполнения бюджета.

Изъятие бюджетных средств носит правовосстановительный и предупредительный характер и применяется для того, чтобы средства бюджета, имеющиеся у органа или организации, которые допустили нарушение, не были растрочены в дальнейшем. Изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, предусмотрено в ст. 289 БК РФ как санкция за выявленный факт нецелевого использования бюджетных средств.

Следующая мера государственного принуждения – право приостанавливать операции по счетам кредитных организаций. Данная мера заключается в том, что уполномоченные органы имеют право приостанавливать текущие операции организаций и учреждений, использующих денежные средства федерального бюджета.

Самой распространенной санкцией за нарушение бюджетного законодательства является мера принуждения в виде штрафа. Взыскание штрафов проводится в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Крохина, Ю. А. Бюджетное право России: учебник для магистров: [для студентов вузов, обучающихся по направлениям 030500 (521500) «Юриспруденция» и 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность»] / Гос. НИИ систем. анализа Счетной палаты РФ. – Москва : Юрайт, 2012. – 483 с.

2. Ремиханова, Д. А. Бюджетное право: учеб. пособие [Электронный ресурс] / Д. А. Ремиханова, С. Н. Бочаров, Н. Д. Амаглобели [и др.]. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити-Дана, 2012. – 312 с. <http://www.biblioclub.ru/book/114760/>

3. Куманеева, М. К. Бюджетное право [Электронный ресурс]: учеб. пособие для студентов направления подготовки бакалавра 080100 «Экономика» (профиль подготовки «Финансы и кредит») / М. К. Куманеева; ФГБОУ ВПО «Кузбас. гос. техн. ун-т им. Т. Ф. Горбачева», Каф. Финансов и кредита. – Кемерово, 2014. – 120 с.

<http://library.kuzstu.ru/meto.php?n=90188&type=utchposob:common>

4. Александров, И. М. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. [Электронный ресурс] / И. М. Александров, О. В. Субботина. – 4-е изд. – Москва: Дашков и Ко, 2012. – 445 с. <http://www.biblioclub.ru/book/115776/>

5. Бюджетное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / под ред. М. В. Карасевой. – Москва : Эксмо, 2010. – 320 с.

6. Финансовое право Российской Федерации : учебник / П. Н. Бирюков [и др.]; под ред. М. В. Карасевой. – Москва : КноРус, 2012. – 272 с.

7. Финансовое право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / А. Б. Быля [и др.]; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2010. – 528 с.

8. Суглобов, А. Е. Межбюджетные отношения в Российской

Федерации : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит», «Гос. и муниц. управление» / А. Е. Суглобов, Ю. И. Черкасова, В. А. Петренко. – Москва : ЮНИТИ, 2010. – 263 с.