

ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Д.Л. Комягин

**БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО
РОССИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора
А.Н. Козырина*

Москва

2011

УДК 349 : 336.12
ББК 67.402.1я7

Рецензенты:

Е.В. Коломин – профессор, доктор экономических наук
Р.Е. Артюхин – заведующий кафедрой финансового права
Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации, кандидат юридических наук

Комягин, Д.Л.

Бюджетное право России: учебное пособие / Д.Л. Комягин; общ. ред. А.Н. Козырин. – М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. – 352 с.

Автор учебного пособия – профессор кафедры финансового права Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики». В основу издания положен многолетний опыт преподавания бюджетного права в этом учебном заведении.

Пособие включает в себя программу учебной дисциплины, краткий курс лекций, задания для работы на семинарах и дома, словарь терминов и основных понятий по бюджетному праву.

Предназначено для студентов правовых и экономических специальностей, а также будет полезно аспирантам, преподавателям и всем, кто интересуется проблемами публичных финансов и публичного права.

УДК 349 : 336.12
ББК 67.402.1я7

ISBN 978-5-905381-03-4

© Комягин Д.Л., 2011.
© Институт публично-правовых исследований, 2011.
© Центр публично-правовых исследований, 2011.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| Введение | 4 |
| Программа дисциплины «Бюджетное право» | 7 |
| Краткий курс лекций по бюджетному праву | |
| Лекция 1. Бюджет и бюджетное право | 39 |
| Лекция 2. Расходы, доходы и источники финансирования дефицита бюджета | 76 |
| Лекция 3. Бюджетное устройство и бюджетная система | 111 |
| Лекция 4. Полномочия участников бюджетного процесса | 133 |
| Лекция 5. Стадии бюджетного процесса | 178 |
| Лекция 6. Бюджетный контроль и ответственность за нарушения бюджетного законодательства | 228 |
| Практикум по бюджетному праву | 266 |
| Словарь терминов и основных понятий | 328 |

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня существует множество учебных изданий по финансовому праву и по бюджетному праву в частности. В настоящей работе сделана попытка на основе знаний, накопленных наукой российского финансового права за ее уже почти двухсотлетнюю историю, представить учебный курс, который позволил бы получить надежные, основательные сведения по бюджетному праву.

Основное отличие предлагаемого учебного пособия состоит в оригинальной подаче учебного материала: большой спектр изучаемых вопросов изложен в лаконичной форме, что способствует его лучшему усвоению. Пособие включает в себя программу учебной дисциплины «Бюджетное право», краткий курс лекций, задания для работы на семинарах и для самостоятельных занятий дома, словарь терминов и основных понятий по бюджетному праву.

Любое произведение несет на себе отпечаток убеждений его создателя, так и предлагаемый курс лекций отражает позицию определенной научной школы, к которой принадлежит автор. Это обстоятельство также диктует особенности настоящего курса бюджетного права. Можно выделить два начала, которые скрыто присутствовали при написании настоящего издания. Первым из них является убеждение в том, что изучение любой части бюджетного права, равно как и иной правовой науки, только посредством анализа действующих нормативных правовых актов было бы не только неполным, но и бессмысленным занятием. Использование историко-сравнительного метода позволяет отделить вторичное от сущности явления, подняться от прикладного уровня до научной объективности. По словам профессора права Московского университета А.Н. Филиппова, «какое бы юридическое поня-

тие мы ни взяли в истории <...> каждое из них пережило длинный ряд изменений, прежде чем предстало пред нами в том развитом и расчлененном образе, в каком оно является в современных юридических теориях или законодательствах различных стран. Не все звенья этой сложной и часто загадочной цепи роста в течение веков, юридических понятий и учреждений уже распутаны наукой...»¹.

Можно сказать и по-иному – всякое историческое событие происходит единожды. Эти события и факты являются результатом поступков людей, совершаемых под влиянием разных мотивов, накапливаются и складываются в картину, которая зачастую приводит в недоумение. Важно, однако, понимать, что всегда можно отличить порядок от беспорядка, то есть отклонение от установленного порядка. Чтобы увидеть за хаосом различных событий, фактов и норм актуального состояния первоначальный смысл, лежащий в основе, следует «пройти» в истории обратный путь к сути предмета или процесса. Кроме того, рассмотрение в исторической ретроспективе позволяет выявить положительный опыт и повторяющиеся ошибки. Такой подход дает возможность выделить фундаментальные знания по бюджетному праву, которые выдержат проверку временем. В этой связи, например, уместно и необходимо изучение всех многочисленных исторически известных форм и способов мобилизации доходов бюджета, невзирая на то, что на сегодняшний день наполнение бюджета производится в основном за счет налоговых поступлений. Точно также установление бюджетных расходов требует преемственности решений, без которых могут произойти потери и упущения.

Вторым началом, которое служило руководством при подготовке пособия, является уверенность в положительности

¹ Филиппов А.Н. История русского права. Ч. I. Вып. 1. – М., 1905. С. 4 – 5.

целостного, целомудренного устройства всякого предмета и системы и, наоборот, во вреде отклонения от целостности, пагубных последствиях разделения и путаницы причин и следствий. Примером здесь может служить принцип первенства расходов над доходами в публичных финансах. Обратный порядок может дать сиюминутный эффект, но лишит смысла само составление бюджета, который существует для финансового обеспечения публичных задач. Так же и бюджет в качестве финансового плана государства не может быть подвешен в воздухе, существовать сам по себе, его параметры должны вытекать не из рыночной конъюнктуры, а из стратегических целей и задач публичного управления. Еще один пример – приоритетность принципа единства при построении бюджетной системы над принципом самостоятельности бюджетов. Если признать принцип самостоятельности доминирующим или даже равным единству, то исчезает сама бюджетная система, не имея связующего начала.

Настоящее учебное пособие может служить основой для преподавания курса бюджетного права студентам юридических и экономических специальностей, будет полезно также аспирантам и преподавателям¹.

¹ Выполнено с использованием справочно-правовой системы КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

ПРОГРАММА ДИСЦИПЛИНЫ «БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО»

*для обучения специалистов и магистров
по направлению «Юриспруденция»*

СОДЕРЖАНИЕ ПРОГРАММЫ

Тема 1 Понятие бюджета и бюджетного права

1. Бюджет как категория финансового права. Место бюджета в системе категорий финансового права. Бюджет как системообразующая категория. Бюджет как экономическое и правовое явление. Бюджет как форма, как план и как закон. Бюджет и публично-территориальные образования.

2. Законодательное определение бюджета. Виды бюджетов, бюджет-брутто и бюджет-нетто. Пределы бюджета: бюджет и публичные финансы, бюджет и частные финансы.

3. Бюджетное право как подотрасль финансового права, как наука и как учебная дисциплина. Место бюджетного права в системе российского права. Соотношение бюджетного права и гражданского права: бюджет и казна, бюджет и государственный заказ. Бюджет и исполнительное производство. Система бюджетного права. Источники бюджетного права. Судебная практика как источник бюджетного права.

4. Структура и особенности бюджетного законодательства. Финансовые законы и ежегодные законы о бюджете. Подзаконные акты. Бюджетное законодательство Российской Федерации, его соотношение с нормами международного права. История развития российского бюджетного законодательства.

5. Нормы бюджетного законодательства. Действие норм бюджетного законодательства в пространстве, во времени, по кругу лиц.

Литература

Основная

1. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 97 – 100.
2. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схемы 1.1 – 1.16.
3. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина – М.; Курск, 2008. С. 112 – 127.
4. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета. – М., 2007. С. 7 – 18.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Бельский К.С. Финансовое право. – М., 1995.
2. Бесчеревных В.В. Развитие советского бюджетного права. – М., 1960.
3. Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие. – М., 2010. С. 41 – 63.
4. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. – Киев, 1981.
5. Годме П.М. Финансовое право / Пер. с франц. – М., 1978.
6. Государственные финансы России (19 – первая четверть 20 века) / Под ред. И.В. Караваевой. – М., 2003.
7. Еллинек Г. Бюджетное право // Публично-правовые исследования: Ежегодник ЦППИ. Т. 1. – М., 2006.
8. Жез Г. Общая теория бюджета. – М., 1930.
9. Золотые страницы финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. Т. 1: У истоков финансового права. – М., 1998. С. 5 – 107.

10. Золотые страницы финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. Т. 2: В.А. Лебедев. Финансовое право: учебник. – М., 2000. С. 7 – 33, 116 – 269.

11. Золотые страницы финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. Т. 3: И.И. Янжул. Основные начала финансовой науки. – М., 2002. С. 5 – 33, 59 – 82, 239 – 496.

12. Иловайский С.И. Учебник финансового права. Пятое (посмертное) издание – Издание Иловайской Е.С. – Одесса, 1912.

13. Иловайский С.И. Конспект лекций по финансовому праву. – Одесса, 1889.

14. История финансового законодательства России. – М.; Ростов-н/Д., 2003.

15. История финансового права России / под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2005.

16. Козырин А.Н. Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. – М., 1998.

17. Кокошкин Ф.Ф. Бюджетный вопрос в государствах с представительным правлением // Публично-правовые исследования: Ежегодник ЦППИ. Т. 2. – М., 2007.

18. Матненко А.С. Бюджет результатов: правовая концепция. – Омск, 2008. С. 5 – 9, 58 – 95.

19. Озеров И.Х. Финансовое право: курс лекций, читанный в Московском университете. – М., 1905.

20. Очерки по истории финансовой науки / под ред. В.В. Ковалева. – СПб., 2009.

21. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971.

22. Плехан И.С. Бюджетные законы. – СПб., 1911.

23. Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. – М., 2003.

24. Финансовое право: учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М., 2003.

25. Федяевский К.К. Исполнение бюджета в капиталистических странах. – М., 1939.

26. Химичева Н.И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. – Саратов, 1966.

27. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов, 1979.

28. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. – М., 1973.

29. Штурм Р. Бюджет. – СПб., 1907.

30. Яснопольский Л.Н. Очерки русского бюджетного права. – М., 1912.

Статьи

1. Артюхин Р.Е. Частноправовые элементы в бюджетном праве // Интерес в публичном и частном праве. – М., 2002.

2. Козырин А.Н. Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.

3. Комягин Д.Л. Что такое бюджет: форма, план или фонд? // Бюджет. 2005. № 2. С. 34 – 36.

4. Комягин Д.Л. О понятии военного бюджета // Финансовое право. 2008. № 2.

5. Комягин Д.Л. Военный бюджет как часть федерального бюджета: правовой аспект // Современное право. 2008. № 6 (1).

6. Комягин Д.Л. Соотношение общегосударственного и военного бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11 (47). С. 52 – 57.

7. Конюхова Т.В. О системе российского бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 6.

8. Пискотин М.И. Предмет и система советского бюджетного права // Реформы и право. 2007. № 1.

9. Преображенский Б.Г. О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.

10. Ялбулганов А.А. Военный бюджет России: историко-практическое исследование // История государства и права. 1999. № 4.

Тема 2

Бюджетные правоотношения

1. Понятие и структура бюджетных правоотношений: объект, субъекты и содержание. Основания возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений.

2. Публично-правовые образования как участники бюджетных правоотношений. Бюджетные права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Наднациональные образования как участники бюджетных правоотношений.

3. Органы государственной власти как участники бюджетных правоотношений на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления как участники бюджетных правоотношений.

4. Материальное и процессуальное в бюджетном праве. Эволюция и современная трансформация содержания бюджетных правоотношений. Понятие денежных средств и бюджетных средств.

Литература

Основная

1. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 340 – 387.

2. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. – М.; Курск, 2008. С. 125 – 127.

3. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 97 – 100, 111 – 115.

4. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химиче-

ва. – М., 2003. С. 166 – 175, 192 – 209.

5. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета. – М., 2007. С. 30 – 48, 64 – 70.

6. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схема 1.17.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права. – М., 2003.

2. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971.

3. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов, 1979.

Статьи

1. Комягин Д.Л. Правовая природа бюджетных средств: деньги, обязательства или информация? // Финансы. 2005. № 8.

2. Комягин Д.Л. Субсидиарная ответственность в публичных правоотношениях // Реформы и право. 2008. № 1. С. 24 – 30.

3. Комягин Д.Л. Иски к Российской Федерации в порядке субсидиарной ответственности (на примере учреждений Минобороны России) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6.

4. Пискотин М.И. Предмет и система советского бюджетного права // Реформы и право. 2007. № 1.

Тема 3

Принципы бюджетного права

1. Понятие и значение принципов бюджетного права.

2. Общеправовые принципы, на которых базируется бюджетное право: законности, справедливости, единства, федерализма и др.

3. Принципы финансового права, на которых базируется бюджетное право: открытости, соблюдения финансовой дисциплины, неотвратимости ответственности за финансовые правонарушения и др.

4. Многоаспектность принципа единства: единства финансовой системы, единства бюджетной системы, единства кассы и т.д. Единство и разделение полномочий. Единство и самостоятельность бюджетов.

5. Принципы построения бюджетной системы: единства бюджетной системы, самостоятельности бюджетов, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами различных уровней, равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

6. Принципы бюджетного процесса: плановости, специализации бюджетных показателей, сбалансированности, общего (совокупного) покрытия и полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, достоверности, подведомственности расходов, результативности и эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера расходов, единства кассы и др.

Литература

Основная

1. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 74 – 95.

2. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. – М.; Курск, 2008. С. 154.

3. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 97 – 100.

4. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета. – М., 2007. С. 49 – 64.

5. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схема 1.18.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Матненко А.С. Бюджет результатов: правовая концепция. – Омск, 2008. С. 23 – 58.
2. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию. – М., 2007. С. 43 – 87.
3. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: постатейный / Под ред. Е.Ю. Грачевой. – М., 2009.

Статьи

1. Артюхин Р.Е. О принципе единства кассы // БиНО: силовые ведомства. 2003. № 1.
2. Комягин Д.Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового исследования / Административное и финансовое право: Ежегодник ЦППИ. – М., 2006. С. 87 – 105.
3. Комягин Д.Л. Принцип единства кассы в России: история и современность // Финансовое право. 2006. № 2. С. 5 – 13.

Тема 4

Основные категории бюджетного права

1. Бюджет и бюджетная политика. Бюджет и бюджетная деятельность.
2. Бюджетное устройство, бюджетный процесс, расходы, доходы и источники финансирования дефицита бюджета, межбюджетные отношения и т.д. как категории бюджетного права и как его институты.
3. Бюджетный кредит, межбюджетные трансферты, бюджетные инвестиции как категории бюджетного права и как

виды расходов или источников финансирования дефицита бюджета.

4. Бюджетная роспись, бюджетная классификация, реестр распорядителей и получателей бюджетных средств, расходные обязательства, бюджетные обязательства, бюджетная смета и др. как категории бюджетного процесса.

Литература

Основная

1. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 17 – 19.
2. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 96 – 97, 100, 111 – 115, 139 – 143, 210 – 217, 244 – 257.
3. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина – М.; Курск, 2008. С. 128 – 129.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. – Киев, 1981.
2. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие. – М., 2002.
3. Годме П. М. Финансовое право / Пер. с франц. – М., 1978.
4. Емельянов А.С. Финансовое право России: учебное пособие. – М., 2002.
5. Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. – М., 2002.
6. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971.
7. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. – М., 2004.
8. Финансовое право: учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М., 2003.

9. Химичева Н.И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. – Саратов, 1966.

10. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. – М., 1973.

Статьи

1. Комягин Д.Л. Исполнение бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита: этапы и отдельные процедуры // Публично-правовые исследования: Ежегодник ЦППИ. Т. 2. – М., 2007. С. 470 – 504.

2. Комягин Д.Л. Государственная казна в гражданском обороте. // Интерес в публичном и частном праве. – М., 2002.

3. Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал российского права. 2002. № 2.

Тема 5

Бюджетная классификация

1. Понятие, значение и состав бюджетной классификации. Юридическая сила и правовые источники бюджетной классификации. Соотношение бюджетной классификации и доходов, расходов и источников финансирования дефицита по закону о бюджете.

2. Классификация доходов бюджетов.

3. Классификации расходов бюджетов.

4. Классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

5. Основы институционального подхода к экономике. Классификация операций сектора государственного управления.

6. Единство бюджетной классификации. Уровни детализации бюджетной классификации.

7. Эволюция бюджетной классификации, экономическая, функциональная, ведомственная классификация.

Литература

Основная

1. Артюхин Р.Е. Бюджетная классификация Российской Федерации: научно-практический комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // Публично-правовые исследования: Ежегодник ЦППИ. Т 1. – М., 2006. С. 376 – 403.

2. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 44 – 64.

3. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. – М.; Курск, 2008. С. 146 – 149.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2009. С. 35 – 37.

Статьи

Конюхова Т.В. К вопросу о бюджетной классификации // Законодательство и экономика. 2002. № 11.

Тема 6

Бюджетное устройство

1. Соотношение понятий бюджетного устройства и бюджетной системы. Структура бюджетной системы, элементы и уровни бюджетной системы. Консолидированные бюджеты и наднациональные бюджеты в бюджетной системе.

2. Федерализм и унитаризм в бюджетной системе. Единство бюджетной системы и самостоятельность бюджетов, разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами, равенство бюджетных прав. Фискальный федерализм, принципы гармонизации и субсидиарности.

3. Значение федерального бюджета в бюджетной системе Российской Федерации. Бюджеты субъектов Российской Федерации. Местные бюджеты. Бюджеты государственных внебюджетных фондов. Территориальные внебюджетные фонды.

4. Регулирование межбюджетных отношений. Межбюджетные трансферты: дотации, субвенции, субсидии. Правительственные программы развития межбюджетных отношений.

Литература

Основная

1. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию. – М., 2007. С. 5 – 42.

2. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 313 – 340.

3. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. – М.; Курск, 2008. С. 150 – 157.

4. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 109 – 111.

5. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схемы 3.1 – 3.8.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2002.

2. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. – СПб., 2004.

3. Комягин Д.Л. О бюджетной системе и современном бюджетном законодательстве Китая // Реформы и право. 2010. № 4. С. 55 – 56.

4. Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. – СПб., 2005.

5. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М., 2002.

Статьи

Чаплыгина О.В. Социальные финансы и современное финансовое право // Правовое регулирование экономических отношений: Альманах ЦППИ. – М., 2008. С. 30 – 50.

Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. 2011. № 6. С. 3 – 8.

Тема 7

Расходы, доходы и источники финансирования дефицита бюджета

1. Понятие и признаки публичных расходов. Виды публичных расходов. Бюджетные расходы как главная составляющая публичных расходов. Виды бюджетных расходов. Текущие и капитальные расходы. Многолетние инвестиции. Программные и непрограммные расходы. Расходные обязательства, их виды, реестр расходных обязательств. Бюджетные обязательства.

2. Публичные доходы как способ удовлетворения публичных потребностей. Понятие и виды публичных доходов. Доходы от частноправовых и публичных источников. Бюджетные доходы как главная составляющая публичных доходов. Виды бюджетных доходов. Внешние и внутренние доходные источники. Налоговые и неналоговые доходы. Доходы от внешнеэкономической деятельности. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и от оказания платных услуг. Без-

возмездные поступления. Чрезвычайные источники доходов. Средства, переданные во временное хранение.

3. Сбалансированность бюджета. Понятия дефицита и профицита бюджета. Источники финансирования дефицита бюджетов. Принцип совокупного покрытия. Виды внутренних и внешних источников финансирования дефицита бюджетов. Бюджетные фонды накопления.

Литература

Основная

1. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. – М.; Курск, 2008. С. 154.

2. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 105 – 117, 180 – 200.

3. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. проф. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 139 – 145, 210 – 224, 244 – 268.

4. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схемы 2.1 – 2.24.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. – Киев, 1981.

2. Комягин Д.Л. Исполнение бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита: этапы и отдельные процедуры // Публично-правовые исследования: Ежегодник ЦППИ. Т. 2. – М., 2007. С. 470 – 504.

3. Поттер Б., Даймонд Дж. Общие принципы управления государственными расходами. – Вашингтон, 1999.

4. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – Вашингтон, 2001.

5. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. – М., 2004.

6. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. – М., 1973.

7. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах // Золотые страницы финансового права. Т. 3. – М., 2002.

Статьи

1. Комягин Д.Л. Когда налог можно считать доходом бюджета? // Налоговый вестник. 2000. № 4.

2. Комягин Д.Л. К вопросу о классификации публичных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10 – 15.

Тема 8

Бюджетный процесс

1. Понятие бюджетного процесса, стадии бюджетного процесса. Понятие бюджетного (финансового) года и бюджетного периода. Режим прозрачности бюджетных расходов.

2. Участники бюджетного процесса и их полномочия (на примере федерального уровня). Представительные органы государственной власти и местного самоуправления, контрольно-счетные органы. Глава государства (глава администрации субъекта РФ, местного самоуправления). Высший орган исполнительной власти. Орган, организующий исполнение бюджета (финансовый орган). Федеральное казначейство. Центральный банк и уполномоченные кредитные учреждения. Администраторы бюджетных средств по расходам, доходам и источникам финансирования дефицита бюджета. Орган по управлению единым счетом бюджета. Полномочия в бюджетном процессе: организации бюджетного процесса, распоряжения бюджетными средствами, кассовые полномочия, полномочия по управлению единым счетом.

3. Стадия составления проекта бюджета. Принцип ежегодного составления и многолетнее бюджетное планирование. Бюджет действующих обязательств и бюджет принимаемых обязательств. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Инструменты БОР.

4. Стадия утверждения проекта бюджета. Порядок рассмотрения и утверждения проекта бюджета. Особенности рассмотрения федерального бюджета. Порядок внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. Особенности рассмотрения и утверждения проектов региональных и местных бюджетов.

5. Стадия исполнения бюджета. Централизованное и децентрализованное исполнение бюджетов. Банковское и небанковское исполнение бюджетов. Принцип единства кассы и единый счет бюджета. Этапы исполнения бюджета по расходам, бюджетная роспись, бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств. Принятие обязательств за счет бюджета, их подтверждение и учет. Кассовый расход. Кассовый план. Особенности и этапы исполнения бюджета по доходам. Особенности исполнения бюджета по источникам финансирования дефицита.

6. Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета. Порядок подготовки отчета об исполнении бюджета и его рассмотрение и утверждение. Внешний аудит отчета об исполнении бюджета. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета. Особенности подготовки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении региональных и местных бюджетов.

7. Иммунитет бюджетов. Порядок исполнения судебных решений за счет государственной (муниципальной) казны. Порядок исполнения судебных решений по обязательствам бюджетных и казенных учреждений. Исполнение судебных решений по обязательствам из внутреннего долга. Судебная практика.

Литература

Основная

1. Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2009. С. 7 – 69.
2. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 340 – 571.
3. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета. – М., 2007.
4. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 111 – 131.
5. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схемы 4.1 – 4.56.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие. – М., 2010. С. 134 – 201.
2. Болтинова О.В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах: учебное пособие. – М., 2002.
3. Вайнштейн Э. Развитие банковской системы кассового исполнения государственного бюджета. – М., 1957.
4. Емельянов А.С. Финансовое право России: учебное пособие. – М., 2002.
5. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. – М., 2004.
6. Федяевский К.К. Исполнение бюджета в капиталистических странах. – М., 1939.
7. Финансовое право: учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М., 2003.

8. Химичева Н.И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. – Саратов, 1966.

Статьи

1. Комягин Д.Л. Типовой устав бюджетного учреждения // Хозяйство и право. 2000. № 6.

2. Комягин Д.Л. Организационно-правовые особенности реализации принципа единства кассы при исполнении бюджетов // Финансовое право зарубежных стран: исследования, рефераты, законодательные акты. – М., 2005.

3. Комягин Д.Л. Проблемы определения бюджетных средств // Налоговый вестник. 2000. № 10.

4. Комягин Д.Л. Расчеты по исполнительным листам судов // Финансы. 2001. № 8.

5. Комягин Д.Л., Ковпак С.В. Обзор судебной практики по спорам в бюджетно-финансовой сфере // Реформы и право. 2008. № 1. С. 43 – 49.

6. Комягин Д.Л. Современные проблемы казначейского исполнения бюджета: перспективы развития законодательства об исполнении бюджетов в Российской Федерации // Финансовое право России: актуальные проблемы. – М., 2007. С. 57 – 68.

7. Комягин Д.Л. Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. С. 43 – 54.

8. Комягин Д.Л. Субсидиарная ответственность в публичных отношениях // Реформы и право. 2007. № 1. С. 24 – 30.

9. Пушкарева В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи // Финансы. 2003. № 4. С. 73 – 75.

10. Прокофьев С.Е. Казначейская система исполнения бюджета // Бюджет. 2003. № 6.

Тема 9

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства

1. Основания привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства и основания для применения мер принуждения. Соотношение нарушений бюджетного законодательства и административных правонарушений, а также преступлений. Сравнительный анализ нарушений бюджетного законодательства и налоговых правонарушений, нарушений валютного законодательства. Проблема состава нарушения бюджетного законодательства.

2. Виды нарушений бюджетного законодательства. Нарушения порядка санкционирования расходов. Нарушения отчетности. Нарушения зачисления и перечисления доходов бюджетов. Нарушения, связанные с использованием средств бюджета, переданных на возвратной основе. Нарушения принципа единства кассы. Нарушения принятия обязательств за счет бюджета (государственных закупок).

3. Нецелевое использование бюджетных средств: понятие и содержание. Определение целевого назначения выделенных из бюджета средств. Административная, уголовная и финансовая ответственность за нецелевое использование бюджетных средств. Судебная практика привлечения к ответственности. Длжащееся нецелевое использование бюджетных средств.

4. Санкции, применяемые за нарушения бюджетного законодательства. Органы, уполномоченные к применению санкций. Карательные меры: административная (штрафная) ответственность и уголовная ответственность. Предупредительные и праввосстановительные меры. Приостановление операций по лицевым счетам. Блокировка расходов. Приостановление операций и бесспорное списание средств с банковских счетов нарушителей бюджетного законодательства.

Литература

Основная

1. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 616 – 645, 754 – 757.
2. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 82 – 96.
3. Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. – М.; Курск, 2008. С. 206 – 211.
4. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схемы 5.1 – 5.5.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. – М., 2004.
2. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. – М., 2004.

Статьи

1. Другова Ю.В. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 3.
2. Козырин А.Н. Административные правонарушения в области бюджетных правоотношений: научно-практический комментарий Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях // Реформы и право. 2010. № 4. С. 4 – 19.
3. Комягин Д.Л. Административная ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансы. 2002. № 12.
4. Комягин Д.Л. Новое содержание понятия нецелевого использования бюджетных средств // Финансы. 2004. № 10.

5. Комягин Д.Л. Основания для применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства и правонарушения в бюджетной сфере // Финансовое право. 2007. № 2. С. 12 – 21.

6. Комягин Д.Л. Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // Финансовое право. № 10. 2006. С. 2 – 8.

7. Юстус О.И. К вопросу о конкуренции мер административной и финансово-правовой ответственности в связи с нецелевым использованием средств федерального бюджета // Финансовое право. 2003. № 3.

Тема 10

Правовые основы бюджетного контроля

1. Понятие и предмет бюджетного контроля. Соотношение бюджетного, налогового, валютного и финансового контроля.

2. Система и полномочия государственных и муниципальных органов власти, осуществляющих бюджетный контроль.

3. Бюджетный контроль в бюджетном процессе. Предварительный, текущий и последующий контроль. Внутренний и внешний контроль. Принцип «четырёх глаз». Контроль уполномоченного по бюджету. Полномочия по бюджетному контролю Счетной палаты, Росфиннадзора, Федерального казначейства, главных администраторов бюджетных средств (внутриведомственный бюджетный контроль). Соотношение бюджетного контроля и аудита. Лимская декларация руководящих принципов контроля.

4. Виды и формы контроля. Ревизия и проверка, самоконтроль. Оформление результатов контрольных мероприятий.

Литература

Основная

1. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 573 – 586.
2. Финансовое право России: учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2001. С. 60 – 82.
3. Лимская декларация руководящих принципов контроля // <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay>.
4. Комягин Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011. Схема 4.57.

Дополнительная

Статьи

1. Артюхин Р.Е. Роль бюджетного учета // Бюджет. 2003. Февраль.
2. Андреева Г.Н. Органы финансового контроля в зарубежных странах: особенности конституционного уровня регулирования // Государственный контроль 1811–2011: Сборник научных трудов, посвященных 200-летию государственного контроля. – Курск, 2011.
3. Лагутин И.Б. Аудит эффективности в системе регионального финансового контроля // Реформы и право. 2011. № 2. С. 41 – 49.
4. Кадиков А.Р., Ялбулганов А.А. Правовое регулирование бюджетного контроля в Австралии на федеральном уровне // Публично-правовые исследования: Ежегодник ЦППИ. Т. 2. – М., 2007.
5. Козырин А.Н. Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных расходов (на примере деятельности Счетной палаты Российской Федерации) // Государственный контроль 1811–2011: Сборник научных трудов,

дов, посвященных 200-летию государственного контроля. – Курск, 2011.

6. Комягин Д.Л. Типовой устав бюджетного учреждения // Хозяйство и право. 2000. № 6.
7. Комягин Д.Л. К вопросу о соотношении финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства // Государственный контроль 1811–2011: Сборник научных трудов, посвященных 200-летию государственного контроля. – Курск, 2011. С. 18 – 22.
8. Ялбулганов А.А. «Модельный закон о государственном финансовом контроле»: развитие национального законодательства и доктрины о государственном финансовом контроле // Государственный контроль 1811–2011: Сборник научных трудов, посвященных 200-летию государственного контроля. – Курск, 2011.
9. Ялбулганов А.А., Лагутин И.Б. Модернизация системы органов регионального финансового контроля // Государство и право. 2010. № 12. С. 42 – 50.

Тема 11

Правовой статус государственных учреждений

1. Понятие казенных, бюджетных и автономных учреждений по законодательству Российской Федерации. Правовой статус государственного учреждения как участника бюджетного процесса, как участника хозяйственного оборота и как институциональной единицы государственного управления. Юридические лица публичного права.
2. Создание и ликвидация бюджетных учреждений. Реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Компетенция Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при создании учреждений. Момент создания, на-

деление имуществом, особенности государственной регистрации.

3. Деятельность государственных учреждений. Денежные обязательства казенных и бюджетных учреждений, бюджетная смета, ассигнования, лимиты и объемы финансирования. Виды расходов казенных учреждений. Средства учреждений от оказания платных услуг и от использования государственного и муниципального имущества. Особенности налогообложения и бухгалтерского учета в государственных учреждениях.

4. Правовое регулирование размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. Виды конкурсов. Государственные (муниципальные) контракты. Реестры закупок.

5. Особенности отдельных категорий бюджетных учреждений. Органы публичной власти, учреждения здравоохранения, культуры, науки, искусства, воинские части и воинские формирования, образовательные учреждения.

Литература

Основная

1. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002. С. 376 – 382.

2. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М., 2003. С. 644 – 663.

3. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета. – М., 2007. С. 49 – 76, 113 – 183.

Дополнительная

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Постатейный комментарий Федерального закона «О высшем образовании» / Под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. – М., 2005.

2. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / Под ред. А.Н. Козырина, В.В. Насонкина. – М., 2006.

3. Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском образовании». – М., 2008.

4. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» / под ред. А.Н. Козырина. – М., 2007.

5. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2007.

6. Финансирование образования: организационно-правовые проблемы: Сборник статей / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2002.

7. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М., 2007.

Статьи

1. Жуков А. «Самостоятельное» имущество бюджетных учреждений // эж-Юрист. 2004. № 39.

2. Данилевский Ю.А. Овсянников Л.Н. Ревизия в государственном финансовом контроле // Бухгалтерский учет. 2001. № 16.

3. Комягин Д.Л. Типовой устав бюджетного учреждения // Хозяйство и право. 2000. № 6.

4. Комягин Д.Л. Проблемы аренды государственной собственности // Управление собственностью. 2000. № 4.

5. Комягин Д.Л. Плата за аренду федеральной недвижимости // Бюджетные учреждения. 2002. № 12.

6. Комягин Д.Л. Расчеты по исполнительным листам судов // Финансы. 2001. № 8.

7. Комягин Д.Л. Иски к Российской Федерации в порядке субсидиарной ответственности (на примере учреждений Минобороны России) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6.

8. Комягин Д.Л. Арбитражная практика по спорам с участием образовательных учреждений // Закон. 2007. № 4.

9. Колотыгина З.А. Правоспособность бюджетных учреждений // Юрист. 2000. № 12.

10. Лескова Ю.Г. Некоторые особенности гражданско-правовой ответственности учреждений как юридических лиц // Юрист. 2004. № 9.

ПРИМЕРНЫЕ ТЕМЫ ПИСЬМЕННЫХ РАБОТ

1. Бюджетное право и бюджетное законодательство.
2. Предмет бюджетного права.
3. Бюджет как категория финансового права.
4. Практика Конституционного Суда Российской Федерации как источник бюджетного права.
5. Структура бюджетного законодательства.
6. Бюджетные средства и денежные средства.
7. Бюджетные процессуальные нормы.
8. Виды и классификация бюджетных расходов.
9. Виды и классификация бюджетных доходов.
10. Эволюция бюджетной классификации.
11. Бюджетное устройство разных стран (сравнительно-правовой анализ).
12. Структура бюджетной системы и форма государственного устройства.
13. Принципы построения бюджетной системы.
14. Принципы бюджетного процесса.
15. Межбюджетные отношения (формы, виды и содержание).
16. Социальные бюджеты.
17. Сравнительный анализ стадии составления проекта бюджета в разных странах.
18. Сравнительный анализ стадии исполнения бюджета в разных странах.

19. Сравнительный анализ отчетной стадии бюджета в разных странах.

20. Предварительный и текущий бюджетный контроль.

21. Контроль правомерности использования бюджетных средств и аудит эффективности.

22. Нецелевое использование бюджетных средств.

23. Классификация видов и форм ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

24. Основные этапы формирования и развития науки бюджетного права в России.

25. Характеристика расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета на основе закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

26. Основные характеристики регионального бюджета по закону о бюджете соответствующего субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год (субъект Российской Федерации – по выбору студента).

27. Минфин России как участник бюджетного процесса.

28. Место бюджетного контроля в системе государственного контроля.

29. Санкции, применяемые за нарушения бюджетного законодательства.

30. Сравнительный анализ правового положения казенных, бюджетных и автономных учреждений по законодательству Российской Федерации.

31. Правовое регулирование закупок для государственных (муниципальных) нужд по законодательству Российской Федерации.

32. Виды расходов казенного учреждения: классификация, содержание.

33. Доходы из «внебюджетных» источников казенного и бюджетного учреждения.

34. Сметное финансирование и государственные задания.

35. Особенности учреждений общего и высшего образования по законодательству Российской Федерации.

36. Особенности учреждений социальной сферы по законодательству Российской Федерации.

37. Финансово-правовой статус органов публичной власти.

38. Финансово-правовой статус органов военного управления и воинских частей.

39. Исполнение судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

40. Правовая политика в бюджетной сфере.

41. Развитие бюджетного права в России.

42. Зарождение бюджетного права в России: работа М.М. Сперанского «План финансов».

43. Вопросы бюджетного права в трудах И.И. Янжула.

44. Вопросы бюджетного права в трудах М.И. Пискотина.

45. Стадия составления проекта бюджета: правовые проблемы.

46. Стадия рассмотрения и утверждения бюджета: правовые проблемы.

47. Стадия исполнения бюджета: правовые проблемы.

48. Отчетная стадия бюджетного процесса: правовые проблемы.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Понятие, предмет, метод бюджетного права.
2. Наука российского бюджетного права: понятие, этапы развития.
3. Система принципов бюджетного права.
4. Система источников бюджетного права.
5. Соотношение бюджетного права с отраслями российского права.
6. Бюджетное право и политика.

7. Понятие, особенности и виды бюджетных правоотношений.

8. Состав участников бюджетных правоотношений.

9. Классификация правоотношений в бюджетном праве. Примеры регулятивных или охранительных; относительных (противостоят конкретные стороны) или абсолютных (неограниченное число контрагентов); материальных или процессуальных; имущественных или неимущественных; простых (одно право – одно обязательство) или сложных; диспозитивных или императивных правоотношений.

10. Бюджетные полномочия Российской Федерации.

11. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации.

12. Бюджетные полномочия муниципальных образований.

13. Основные категории бюджетного права.

14. Бюджет как правовая и экономическая категория.

15. Особенности закона о бюджете (с анализом практики Конституционного Суда Российской Федерации).

16. Структура бюджетного законодательства.

17. Расходы и доходы бюджетов как категории бюджетного права.

18. Бюджет действующих обязательств и бюджет принятых обязательств: понятие, особенности утверждения.

19. Содержание сбалансированность бюджета.

20. Структура закона о бюджете.

21. Понятие бюджетного устройства и бюджетной системы.

22. Принципы формирования доходов и расходов бюджета, их краткая характеристика.

23. Принципы построения бюджетной системы, их краткая характеристика.

24. Принципы осуществления бюджетного процесса, их краткая характеристика.

25. Принцип единства кассы.

26. Понятие и состав бюджетной классификации.

27. Понятие, предмет, метод науки бюджетного права.
28. Основные характеристики (доходы, расходы, источники финансирования дефицита) бюджета.
29. Общая характеристика стадий бюджетного процесса.
30. Состав и полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня.
31. Виды полномочий в бюджетном процессе. Содержание организационных, регуляционных, кассовых и распорядительных полномочий.
32. Виды администраторов бюджетных средств и их полномочия.
33. Стадия составления проектов бюджетов по законодательству Российской Федерации. Особенности этой стадии на федеральном, региональном и местном уровнях.
34. Инструменты БОР.
35. Стадия рассмотрения и утверждения бюджетов по законодательству Российской Федерации. Особенности этой стадии на федеральном, региональном и местном уровнях.
36. Стадия исполнения бюджета по законодательству Российской Федерации. Особенности этой стадии на федеральном, региональном и местном уровнях.
37. Участники исполнения бюджета на федеральном и региональном уровнях.
38. Понятие и содержание полномочий при исполнении бюджета (кассового обслуживания исполнения бюджета, организации исполнения бюджета, распорядительных полномочий и др.).
39. Органы, обладающие полномочиями при исполнении бюджета, их краткая характеристика.
40. Этапы исполнения бюджета, их содержание.
41. Содержание принципа единства кассы.
42. Типы исполнения бюджета. Централизованное и децентрализованное исполнение бюджета. Понятие казначейского исполнения бюджета и банковского исполнения бюд-

- жета в соответствии с законодательством Союза ССР, РСФСР и Российской Федерации.
43. Характеристика отчетной стадии бюджетного процесса по законодательству Российской Федерации. Особенности этой стадии на федеральном, региональном и местном уровнях.
44. Понятие межбюджетных отношений в Российской Федерации. Понятие бюджетного федерализма. Краткая характеристика межбюджетных отношений.
45. Законодательный порядок разграничения доходов по уровням бюджетной системы.
46. Реализация принципов единства и равенства в межбюджетных отношениях.
47. Понятие бюджетного контроля в Российской Федерации и органы, его осуществляющие.
48. Содержание бюджетного контроля.
49. Виды бюджетного контроля.
50. Понятие ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.
51. Виды нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации.
52. Понятие нарушения бюджетного законодательства как основание применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства.
53. Меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, и меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства.
54. Правонарушения в бюджетном праве, состав бюджетных правонарушений, виды санкций за бюджетные правонарушения. Соотношение нарушений бюджетного законодательства и бюджетных правонарушений.
55. Гражданская правосубъектность казенных, бюджетных и автономных учреждений.
56. Виды расходов казенных учреждений.

57. Статус и виды лицевых счетов Федерального казначейства.

58. Правовой режим средств казенных учреждений, поступающих из внебюджетных источников.

59. Принятие денежных обязательств казенными учреждениями.

60. Заключение государственных (муниципальных) контрактов (общая характеристика).

61. Процедура исполнения судебных решений по взысканию денежных средств с казенным учреждений.

62. Процедура приобретения имущества казенным, бюджетным и автономным учреждением.

63. Понятие и содержание нецелевого использования бюджетных средств.

64. Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, понятие и санкции.

65. Определение целевого назначения бюджетных средств.

Рекомендуемые электронные ресурсы:

- www.minfin.ru
- www.roskazna.ru
- www.budgetrf.ru
- www.ach.gov.ru

КРАТКИЙ КУРС ЛЕКЦИЙ ПО БЮДЖЕТНОМУ ПРАВУ

Лекция 1. Бюджет и бюджетное право

Бюджет как предмет бюджетного права и как правовая категория. Содержание бюджетного права непосредственно связано с бюджетом, которым детерминировано само существование бюджетного права. Бюджет является одновременно и предметом бюджетного права, и одной из важнейших категорий финансового права в целом. Понятие «бюджет» активно используется в гражданском, административном, конституционном праве. Бюджет в качестве источника тех или иных выплат либо как место зачисления платежей упоминается в огромном количестве нормативных правовых актов. В практическом приложении и в качестве научной категории бюджет изучается не только финансовым правом, но также финансовой и экономической науками. Результаты осуществления бюджетных расходов имеют важнейшее значение для всех без исключения сфер общественной жизни.

Бюджет представляет собой сложную правовую и экономическую категорию, и чтобы раскрыть его содержание, необходимо взглянуть на бюджет с нескольких точек зрения.

Впервые бюджет как форма образования и расходования государственных денежных средств появился в Англии (последняя треть XVII в.), затем во Франции (конец XVIII в.). Эти страны являются первыми, установившими практику составления бюджетов, которая в XIX в. распространяется на большинство стран.

Этимология слова «бюджет» описана еще Р. Штурмом¹,

¹ См.: Штурм Р. Бюджет. – СПб., 1907. С. 3.

который связывает его с английским (по иным версиям – нормандским) словом *bougette* (кармашек, мешок). И.Х. Озеров отмечает, что в Англии словом *budget* именовалась речь канцлера казначейства в Палате общин, содержащая цифровой отчет об истекшем финансовом годе и предположениях на будущее¹.

В настоящее время актуальными являются, по крайней мере, пять значений категории бюджет, которые раскрывают его экономическое, материальное и юридическое содержание. Учитывая, что «финансовое право в России зародилось в недрах политических и экономических наук»², сложно разделить юридическое и экономическое понимание бюджета.

Первое понимание бюджета следует из его легального законодательно утвержденного определения, согласно которому *бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового определения задач и функций государства и местного самоуправления*³.

Утратившим силу Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁴ бюджет также определялся как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Однако другим утратившим силу законом – Законом СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»⁵ государственный бюджет определялся как основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства.

¹ См.: Озеров И.Х. Финансовое право. – М., 1905. С. 4.

² См.: Козырин А.Н. У истоков финансового права: Вступительная статья // Золотые страницы финансового права. Т. 1. – М., 1998. С. 10.

³ Статья 6 БК РФ.

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

⁵ Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

В законодательстве Российской империи упоминается государственная роспись, которая «есть исчисление 1) всех предстоящих по государству расходов и 2) источников к их удовлетворению»¹. Государственная роспись составлялась как свод финансовых смет министерств и главных управлений. Государственная роспись доходов и расходов составлялась на предстоящий год, утверждалась в законодательном порядке и служила правительству и исполнительной власти руководящим указанием для ведения финансового хозяйства страны².

Здесь мы сталкиваемся с другим выражением сути бюджета – как плана финансовой деятельности государства (публично-правового образования).

Будучи обращенным в будущее планом, бюджет носит прогнозный характер, то есть может быть охарактеризован как *финансовый план-прогноз публично-правового образования*.

Такое определение бюджета является традиционным. Например, Гастоном Жезом бюджет определялся как «финансовая программа, план деятельности» государства, «план ведения государственного хозяйства»³ на предстоящий период. С.И. Иловайский определял бюджет как «общее предположительное исчисление предстоящих расходов и ожидаемых для покрытия их доходов государства (или другого принудительного союза), с подведенным балансом, для определенного периода будущего времени, называемого финансовым или бюджетным периодом или годом»⁴.

¹ Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, именной указ Правительствующему сенату 22 мая 1862 г. Цит. по: Плетан И.С. Бюджетные законы. – СПб., 1911. С. 35.

² См.: Наша государственная роспись. Исторический обзор законов и правил о государственной росписи в России (1862 – 1918 гг.). – М., 1919. С. 5.

³ Жез Г. Общая теория бюджета. – М., 1930. С. 16.

⁴ Иловайский С.И. Учебник финансового права / 5-е (посмертное) издание. – Одесса, 1912. С. 141.

Вообще понимание бюджета как финансового плана ведения публичного хозяйства на будущий период тесно связано с понятием *государственной росписи доходов и расходов* (государственной сметы). В России долгое время бюджет и государственная роспись считались понятиями тождественными, и изменилось данное положение вещей только в начале XX в. через некоторое время после того, как государственная роспись стала проходить утверждение в Государственной Думе.

С наиболее общей точки зрения бюджет как план финансовой деятельности не может существовать в отрыве от иных планов, занимая свое место в общей системе планов развития и деятельности публично-правового образования. С одной стороны, «государственное планирование напрямую связано с возможностью финансирования планов»¹, а с другой стороны – планирование объема и направлений расходов бюджета, его дефицита фактически детерминировано общими народно-хозяйственными планами или планами социально-экономического развития.

Согласно Конституции Союза ССР, принятой Чрезвычайным VIII Съездом Советов СССР 5 декабря 1936 г., Верховные Советы союзных республик одновременно должны были утверждать народно-хозяйственный план и бюджет республик, а высший исполнительный орган СССР – Совет Народных Комиссаров СССР обязан был принимать меры по осуществлению народно-хозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы². Госплан СССР давал заключение Правительству СССР о соответствии проекта государственного бюджета проекту социально-

¹ См.: Кудряшова Е.В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11 – 14.

² См.: Бюджетная система Союза ССР. Сборник законодательных материалов / Сост. С.С. Глезин. – М., 1947. С. 11.

экономического развития на рассматриваемый год¹. Сегодня Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) также устанавливает непосредственную связь между прогнозами социально-экономического развития и бюджетом, в частности, принцип достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ) означает надежность показателей социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичности расчета доходов и расходов бюджета. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития (ст. 169, 172 БК РФ), а в представительный орган бюджет представляется одновременно с ожидаемыми итогами и прогнозами социально-экономического развития соответствующей территории (ст. 184.2 БК РФ). Если народно-хозяйственный план (план социально-экономического развития) является первичным по отношению к бюджету как финансовому плану, то имеются и производные от бюджета планы, в частности – кассовый план (прогноз кассовых поступлений и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году)².

По своей природе план-прогноз не может носить обязательного характера, но с момента утверждения законом либо актом органа местного самоуправления прогноз-бюджет получает обязательную силу. Здесь мы уже имеем дело с бюджетом как с *законом (обязательным к исполнению актом)*. То есть «хозяйственный план государства, государственная предварительная смета»³ подкрепляется силой государства и выступает уже в качестве обязательного для исполнения императива. И.Т. Тарасовым замечено, что только те доходы и расходы государства могут быть признаны правомерными, которые определены в законодательном порядке на определенный период времени, причем акт, в котором сделано такое опре-

¹ См.: Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. – М., 1982. С. 96; Кудряшова Е.В. Указ. соч.

² См.: Ст. 217.1 БК РФ.

³ Еллинек Г. Бюджетное право. – Ростов-н/Д., 1906. С. 1.

деление, называется государственной росписью или бюджетом¹. М.И. Пискотиным была сформулирована проблема соотношения бюджета и закона о бюджете и сделан бесспорный вывод о том, что лишь после утверждения бюджет – финансовый план государства – становится официальным бюджетом². Можно отметить, что в мировой практике существуют ситуации, когда бюджет утверждается высшим органом представительной власти, но не имеет формы закона. В частности, в Японии, несмотря на использование при рассмотрении проекта бюджета в парламенте процедуры утверждения обычного закона, после одобрения бюджета обеими палатами парламента он не промульгируется и не становится законом в формальном смысле этого слова³. Тем не менее процедура утверждения бюджета парламентом и в этом случае остается необходимым условием, без которого бюджет не имеет юридической силы.

Однако закон или акт, по меткому замечанию П.М. Годме⁴, не может быть в дефиците или в излишке, в связи с чем возникает понимание бюджета (в материальном смысле) как *централизованного в масштабах публично-правового образования фонда денежных средств*, который находится в распоряжении органа, наделенного властными полномочиями. Неоднозначность природы бюджета была подчеркнута М.И. Пискотиным, который заметил, что существуют по крайней мере три значения, в которых практически употребляется термин «бюджет»⁵. Когда речь идет о составлении, принятии и исполнении бюджета, он понимается как финансовый план государства. Одновременно чаще всего под бюджетом подразумева-

ется сам государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы. И, наконец, «с третьим значением термина «бюджет» мы сталкиваемся в связи с его официальным оформлением. Финансовый план государства, разработанный его исполнительно-распорядительными органами, не является бюджетом как таковым, пока он не утвержден высшим органом государственной власти, он является только проектом бюджета. Он получает высокий титул бюджета только в результате официального утверждения. В этом случае под бюджетом понимается уже государственный акт, устанавливающий финансовый план государства»¹.

При рассмотрении бюджета как фонда денежных средств, однако, возникает вопрос, связанный с тем, что содержание бюджета как фонда подвижно, поскольку всегда меняется объем концентрируемых в нем денежных средств в силу постоянно происходящих поступлений и расходов. Сами по себе средства бюджета представляют собой совокупность записей на банковских счетах, что не вполне соответствует понятию централизованного фонда.

Чтобы описать подвижный характер содержания бюджета, следует прибегнуть к сравнению его с неким потоком, который непрерывно течет, оставаясь, однако, в одном русле. Содержимым этого потока являются обязательства, связанные как с расходами (расходные обязательства), так и с доходами бюджета. Все обязательства меняют свое содержание по мере исполнения, но бюджетный поток остается в русле утвержденного законом плана и в пределах основных параметров. Вообще понимание *бюджета как совокупности меняющихся обязательств* является новым для российской науки финансового права и может быть обозначено как взгляд на бюджет с точки зрения учета концентрируемых в нем средств.

¹ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. – М., 2004.

² См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971. С. 16.

³ См.: Козырин А.Н. Бюджетное право современной Японии // Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. – М., 1998.

⁴ См.: Годме П.М. Финансовое право. – М., 1978. С. 18.

⁵ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971. С. 16.

¹ Там же. С. 20.

Итак, если подвести совсем краткий итог, категория «бюджет» имеет, по крайней мере, пять значений: как *форма* осуществления финансовой деятельности публично-правового образования, как его финансовый *план-прогноз* на определенный период, как обязательный для исполнения *правовой акт* представительной власти по утверждению вышеуказанного плана-прогноза, как публичный *фонд* денежных средств и как форма учета непрерывного *потока обязательств*, связанных с мобилизацией доходов и осуществлением расходов публично-правового образования.

Показательна эволюция определения бюджета по законодательству Франции, которая раскрывала разные стороны его содержания. Декрет о государственном бухгалтерском учете Франции от 31 мая 1862 г. определил бюджет как акт, который предвидит и разрешает ежегодные доходы и расходы государства или другие повинности, подчиняемые законами тем же правилам. По мнению П.М. Годме¹, данное определение выражало двойственный характер бюджета, который, с одной стороны, является актом, предусматривающим доходы, а с другой стороны – актом, разрешающим государству совершать расходы и получать доходы. Действительно, понятие бюджета неразрывно связано с этой двойственностью, то есть там, где мы упоминаем «бюджет», мы всегда подразумеваем связанные в динамическую систему доходы и расходы, как две самостоятельные части единого целого.

Уточненное определение бюджета, данное французским Декретом от 19 июня 1956 г., звучит следующим образом: «государственный бюджет предусматривает и утверждает в законодательной форме потребности и ресурсы государства. Он принимается парламентом в законе о финансах, определяющим экономические и финансовые цели правительства»².

¹ См.: Годме П.М. Финансовое право. – М., 1978. С. 184.

² Годме П.М. Указ. соч. С. 185.

Здесь также фигурируют потребности и ресурсы государства, то есть опосредованно расходы и необходимые для их удовлетворения средства. В соответствии с французским ординаром № 59-2 от 2 января 1959 г. бюджет состоит из совокупности расчетов, описывающих все постоянные средства и расходы государства на один календарный год. Органический закон Французской Республики «О финансовых законах» от 1 августа 2001 г. не содержит определения бюджета, но вновь говорит о том, что «бюджетные доходы и расходы государства отражены в бюджете в виде доходов и расходов, бюджет расписывает все доходы и бюджетные расходы государства сроком на один год»¹.

Важным для выяснения сущности бюджета является тот факт, что бюджет как форма образования и расходования фондов денежных средств, а также как финансовый план существует лишь определенный период времени. В качестве закона бюджет сохраняет свою жизнь и по истечении данного периода.

Еще одна характерная черта понятия «бюджет» связана с принципиальной разницей между публичными и частными финансами, которая заключается в том, что в первом случае совокупность необходимых для обеспечения функций государства расходов определяет объем доходов², получение которых государство в состоянии обеспечить установлением

¹ Перевод данного закона на русский язык опубликован: Публично-правовые исследования. – М., 2006. С. 573.

² Золотое правило бюджета, каковым считалось математическое равенство сумм расходов и доходов, является элементарным принципом частных финансов, господствовавшим также и в сфере государственных финансов большинства стран Западной Европы вплоть до начала XX в. В догме бюджетного равновесия была пробита брешь, когда заметили, что бюджеты представлялись и утверждались сбалансированными, но в результате их исполнения чаще всего создавался дефицит, поскольку расходы в ходе исполнения превышали заранее исчисленные доходы. Как альтернатива «золотому правилу» появилась доктрина систематического дефицита, главным образом развившаяся под влиянием идей Кейнса. Ее суть в том, что дефицит можно не считать злом, он, в масштабах государства, имеет положительные результаты, например, стимулируя разви-

обязательных для исполнения предписаний, подкрепленных властным принуждением. Частные финансы, напротив, стремятся к минимизации своих расходов, ни в коем случае не выходя при осуществлении расходов за границы получаемой прибыли. Исходя из этого, смета частного предприятия не является бюджетом в настоящем смысле. Отношения, возникающие при исполнении сметы негосударственной (не муниципальной) организации, характеризуются как направленные на получение прибыли, то есть коммерческие.

Бюджет уже в силу приведенных выше определений изучается финансовым правом в неразрывной связи с публично-правовым образованием. Будучи формой осуществления финансовой деятельности публично-правового образования, бюджет, в идеальной ситуации, предполагает отсутствие в публично-правовом образовании иных централизованных в масштабах данного публично-правового образования публичных фондов денежных средств. На самом деле следует констатировать закономерность, которая выражается в непосредственной зависимости степени централизации публичных средств от стабильности централизованной власти. В любом

те производства. Опасным может быть дефицит торгового баланса, так как он выражает утечку богатств за границу, но в пределах национальной территории бюджетный дефицит не может уменьшить богатства страны. В результате развития экономической мысли появились более тонкие концепции бюджетного равновесия, предусматривающие циклический дефицит либо покрытие имеющегося дефицита средствами, получаемыми из неинфляционных источников. На сегодня бюджетный дефицит из тщательно избегаемого и скрываемого зла стал планируемой составляющей бюджета.

Однако неизбежность бюджетного дефицита корректируется, например, во Франции, традиционным «принципом предшествования расходов». После принятия ордонанса 1959 г. этот принцип был изменен с тем, что вторая часть ежегодного финансового закона, в которой производится оценка расходов, рассматривается парламентом лишь после принятия первой части, в которой должны быть оценены общественные средства. Сделано это потому, что расходы французского бюджета реинвестируются в национальную экономику в таком объеме, что имеют прямое и непосредственное на нее воздействие.

публично-правовом образовании, независимо от формы политического устройства и государственного управления, провозглашенных политических приоритетов, наличие порядка и стабильности во власти приводит к централизации публичных средств в едином бюджете. Ослабление власти, нестабильность в обществе неизбежно ведут к децентрализации публичных финансов, появлению, например, различных внебюджетных фондов с собственными источниками поступлений, дроблению бюджетной системы¹.

Такое обстоятельство свидетельствует о том, что бюджет является необходимым условием существования суверенного государства и (или) публично-правового образования и состоятельности муниципального образования.

Виды бюджетов. Бюджеты, являясь общей формой осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований через утвержденный представительной властью план-прогноз, различаются в зависимости от места, времени и иных конкретных обстоятельств. В некоторых случаях бюджетом (например, консолидированные бюджеты в Российской Федерации) называют предмет, не являющийся таковым по определению.

В первую очередь бюджеты подразделяются по *территориальному признаку в зависимости от соответствующего им публично-правового образования, то есть на общегосударственные (федеральные), региональные, местные*. В Российской Федерации, например, существуют федеральный бюджет,

¹ Например, непосредственно после 1991 г. в переходный период от Союза ССР к Российской Федерации возникло несколько десятков государственных внебюджетных фондов. Помимо социальных внебюджетных фондов: Пенсионного, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования, федерального и территориальных дорожных фондов, Фонда занятости, (сегодня упразднен), собственные внебюджетные фонды имели многие ведомства. Можно назвать Централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы, который формировался за счет отчислений от взысканных налогов.

бюджеты субъектов Российской Федерации и несколько видов местных бюджетов. В Союзе ССР существовал государственный бюджет СССР, в настоящее время упраздненный. Государственный бюджет до настоящего времени сохранен в бюджетной системе Китайской Народной Республики, Республики Украина.

Сегодня можно говорить о *бюджетах наднациональных образований* (Европейский Союз, Союз Беларуси и России), которые еще не являются в полной мере государствами, но после появления самостоятельного бюджета получают один из необходимых признаков-атрибутов государства. Наднациональные бюджеты также выделяются по территориальному признаку. В отличие от наднациональных образований, которые являются союзами государств, международные организации осуществляют свою финансовую деятельность на основании сметы, которая «бюджетом» в смысле, который придается ему в бюджетном праве, именоваться не может.

Консолидированный бюджет является сводом бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Консолидированные бюджеты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований также по существу не являются бюджетами, так как не составляются, не утверждаются и не исполняются, представляя собой лишь отчет, объединяющий результаты исполнения бюджетов всех трех уровней.

Бюджетная система Союза ССР включала в себя на союзном уровне помимо государственного бюджета СССР союзный бюджет, а на республиканском уровне – государственные бюджеты союзных республик и республиканские бюджеты. Здесь мы сталкиваемся еще с одним подразделением видов бюджетов одного и того же публично-правового образования *в зависимости от цели: на бюджеты для централизованных мероприятий или центральные (союзные, республиканские) и общие (государственные) бюджеты.*

Сходным образом (по признаку цели) внутри расходов бюджета могут выделять, например, *бюджет развития и текущий бюджет* (бюджет текущих расходов). Бюджет развития – это часть бюджета, включающая ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, а бюджет текущих расходов – часть расходов бюджета, предназначенных на текущее содержание и капитальный ремонт, все иные расходы, не включенные в бюджет развития. Бюджет развития и текущий бюджет как часть расходов бюджета публично-правового образования не включают в себя источники покрытия расходов, то есть бюджетами в действительности не являются.

В бюджетной системе выделяются так называемые *социальные бюджеты*, обособленные от прочих организационно и по цели. В настоящее время в бюджетную систему Российской Федерации включены бюджеты государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, территориальных фондов обязательного медицинского страхования. В Союзе ССР существовал бюджет социального страхования как часть государственного бюджета, который объединял цели всех современных государственных внебюджетных фондов.

Вообще наименования различных разделов бюджетных расходов, выделяемых по признаку цели, термином «бюджет» является популярным на практике. Встречаются, например, такие словосочетания, как *военный бюджет, бюджет социальной сферы*. На самом деле, например, понятие военного бюджета, введенное с 1 января 2007 г. для целей военно-экономического сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств¹, говорит о том, что военный

¹ Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии Российской Федерации от 09.10.2006 г. № 224-ст (ГОСТ 31278-2004). – М., 2006.

бюджет представляет собой часть «государственного бюджета, предназначенную для военных расходов». То есть военный бюджет как часть расходов не включает в себя доходы, покрывающие эти расходы, и значит, бюджетом в действительном смысле не является¹. Это же можно сказать и о бюджете образования, науки и т.д.

Различаются бюджеты по времени их составления и исполнения. В частности, речь идет о *чрезвычайном и обыкновенном бюджете*. Существующий в мирное время обыкновенный бюджет в случае наступления чрезвычайной либо военной ситуации видоизменяется до такой степени, что становится в действительном смысле слова чрезвычайным, будучи направленным к одной цели – нормализации чрезвычайного положения либо защите суверенитета.

Примером чрезвычайных бюджетов в буквальном смысле могут служить бюджеты времени Великой Отечественной войны 1942 – 1945 гг. Чрезвычайный (не предусмотренный действовавшей тогда конституцией) орган власти – Государственный Комитет Оборона – самостоятельно распределял и перераспределял ресурсы бюджетов 1942 и 1943 гг., составленных правительством (Совнаркомом), что свидетельствовало о существенном упрощении бюджетного процесса. Упомянутые бюджеты были военными и по источникам формирования: наблюдалось существенное сокращение всех расходов, напрямую не связанных с обеспечением военных действий, в пользу военных расходов. В доход бюджета изымались неиспользованные остатки многих премиальных и поощрительных фондов, валютные резервы, заемные и оборотные средства Госбанка. Появились новые источники покрытия расходов бюджета военного периода: отчисления от прибыли государственных предприятий и организаций, мобили-

¹ Подробнее см.: Комягин Д.Л., Ялбулганов А.А. Военные расходы: эволюция понятия и правового регулирования // Правоведение. 2008. № 4.

зация средств населения, надбавка к сельскохозяйственному и подоходному налогам с населения, военный налог, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, новые виды местных налогов (например, сбор с владельцев транспортных средств, включая велосипеды, сбор с владельцев скота и др.).

Наконец, существуют *многолетние и однолетние, а также дробные бюджеты*. Многолетние бюджеты, как следует из названия, составляются более чем на один год, как правило, на три либо на пять лет вперед. В то же время часть многолетнего бюджета, выходящая за пределы финансового года, всегда носит приблизительный характер в силу невозможности точного планирования на среднесрочную перспективу и подлежит дополнительной корректировке и утверждению накануне начала соответствующего года¹. Такие бюджеты еще называют *скользящими*, а бюджетный процесс, построенный на скользящем бюджете, сегодня считается наилучшей практикой. Дробные бюджеты – бюджеты, утверждаемые на срок меньше года (квартал, полгода, девять месяцев), известны в недавнем прошлом Российской Федерации, когда в силу различных обстоятельств бюджет утверждался только на один квартал. Однако данная практика была временной и быстро прекратилась².

Известны также *бюджет-брутто и бюджет-нетто*, что означает выделение видов бюджета по способу формирования

¹ В Российской Федерации принят трехлетний скользящий бюджет, который состоит из бюджета действующих обязательств (объема ассигнований, необходимых на год) и бюджета принимаемых обязательств (объема ассигнований для принимаемых обязательств, то есть на последующие два года).

² См., например, Закон Российской Федерации от 24 января 1992 г. № 2246-1 «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 9. Ст. 392; Закон Российской Федерации от 4 июня 1993 г. № 5103-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на II квартал 1993 года» // Ведомости СНД и ВС. 1993. № 27. Ст. 1013; Федеральный закон от 10 апреля 1994 г. № 1-ФЗ «О финансировании расходов федерального бюджета во II квартале 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

его расходов. Дело в том, что сама организация бюджетного процесса, мобилизация доходов требуют определенных расходов, необходимых на содержание государственных (муниципальных) органов, организационных расходов. Бюджет-нетто представляет собой бюджет, очищенный от расходов на организацию бюджетного процесса, а бюджет-брутто – такой бюджет, расходы которого включают в себя все без исключения ассигнования. Данное подразделение не имеет практического значения, на сегодняшний день все бюджеты формируются по принципу «брутто» и содержат такой обязательный раздел, как расходы на государственное (муниципальное) управление. На самом деле трудно выделить из бюджета часть, которая касается непосредственно расходов на организацию бюджетного процесса, мобилизацию налогов, финансовый контроль. Расходы бюджета по любому разделу и главе содержат в себе расходы на содержание государственных (муниципальных) служащих и учреждений. В составе учреждений имеются финансовые и контрольные подразделения, специализированные подразделения, занятые мобилизацией и учетом разных видов доходов. С другой точки зрения, существует тенденция любого бюрократического аппарата к неограниченному росту, ограничить который можно через периодическое измерение его полезности с помощью различных соотношений, в том числе отношением бюджета-нетто к бюджету-брутто.

Функциями бюджета являются *перераспределительная* (по отношению к национальному богатству) и *прогностическая*, где бюджет соответственно проявляет себя как форма финансовой деятельности публично-правового образования и имеющий обязательную силу финансовый план-прогноз публично-правового образования. Чтобы данные функции были реализованы, необходимо выполнение различных сложных процедур, в совокупности носящих наименование бюджетного процесса. Еще одной функцией бюджета является *контрольная*, которая проявляется на всех стадиях и этапах бюджет-

ного процесса и заключается в том, что через регулирование направлений финансовых потоков государство контролирует те или иные сферы общественной жизни.

Бюджет и политика. На практике термин «бюджетная политика» в том или ином смысле применяется к любому явлению в бюджетной сфере. Само понятие политики определить чрезвычайно затруднительно. Первоначальный его смысл был определен Аристотелем как общение людей на уровне государства¹. Сегодня понятие политики получило самые различные толкования. В силу данных обстоятельств необходимо, в первую очередь, дать определение бюджетной политики, прежде чем говорить о ее формах и содержании.

Прежде всего бюджетная политика является политикой государственной и правовой. То есть это деятельность, которая осуществляется государством в правовых формах. Будучи неразрывно связанным с государством (муниципальным образованием), бюджет неизбежно несет на себе отпечаток государственной политики или интересов муниципального образования. Предполагается, что публичные нужды (публичные интересы) непосредственно преломляются в цифры бюджетных назначений, которые не могут содержать в себе что-либо не соответствующее публичным интересам.

Чтобы сделать возможным объяснение содержания бюджетной политики, в настоящей работе предлагается следующее определение бюджетной политики: *совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования*. Бюджетная политика имеет: 1) институциональный аспект, который представляет собой совокупность органов, уполномоченных реализовывать бюджетную политику²; 2) нормативный аспект – совокупность правовых

¹ См.: Аристотель. Политика. – М., 2010.

² Показательно, что большинство структурных подразделений Минфина России содержат в названии слово политика, указывая тем самым

норм, содержащихся в нормативных правовых актах и устанавливающих процедуры реализации бюджетной политики, и 3) содержательный аспект, который представляет собой иерархическую совокупность целей и задач, сформированных для реализации при составлении и утверждении проекта бюджета.

Выражение бюджетной политики в краткой формуле, например, «правительство проводит социально ориентированную бюджетно-налоговую политику», не отражает ее сущности и не имеет смысла. Установить содержание бюджетной политики, проводимой де-факто, позволяет соотнесение целей и задач, сформулированных в документах стратегического планирования с конкретными решениями, выраженными в законе о бюджете.

Бюджетный процесс содержит в себе несколько инструментов, позволяющих реализовать бюджетную политику. Началом составления проекта бюджета является *бюджетное послание* главы государства, в котором, согласно БК РФ, определяется бюджетная политика¹. Бюджетное послание является лишь одним из многих документов стратегического планирования (посланий, доктрин, концепций, основных направлений), которые должны быть согласованы между собой и найти отражение в бюджете². Для достижения этих задач су-

на наличие компетенции по определению политики: Департамент бюджетной политики и методологии, Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики, Департамент финансовой политики, Департамент бюджетной политики в отраслях экономики, Департамент межбюджетных отношений, Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки и т.д. См. официальный интернет-сайт Минфина России: <http://www.minfin.ru>.

¹ См.: Ст. 170 БК РФ.

² Можно в качестве примера привести Концепцию реформирования межбюджетных отношений в 1999 – 2001 гг., которая действовала одновременно с Бюджетным посланием на соответствующий год. Имеется военная доктрина, доктрина продовольственной безопасности, доктрина развития науки, доктрина образования, экологическая, морская и др., содержание которых так или иначе определяет структуру расходов бюджета.

ществуют иные средства реализации бюджетной политики. В частности, имеется возможность согласования интересов главных распорядителей, главных администраторов бюджетных средств и финансового органа в установленных формах, которыми являются *межведомственные координационные и совещательные органы, рабочие группы*¹. Следующим инструментом реализации бюджетной политики являются сами *парламентские слушания* бюджета, в результате которых в бюджете должны отражаться интересы различных политических сил. Наконец, реализация *принципа прозрачности* предполагает опубликование в недвусмысленном виде бюджетной документации, гласность исполнения бюджета и деятельности органов государственного финансового контроля, что позволяет также организовать взаимодействие различных сил для достижения публичного интереса.

Можно представить публичный интерес как сумму интересов законодательной и исполнительной власти, общественных организаций. Свой собственный интерес имеет и финансовый орган, который непосредственно отвечает за прохождение бюджетного процесса, достоверность бюджета и успешное прохождение бюджетного процесса. Выражение интересов финансового органа также именуют бюджетной политикой (в узком смысле).

Следует отметить некоторые черты и формы бюджетной политики, которая может проводиться в конкретном публично-правовом образовании. Прежде всего следует отличать, как явление скорее позитивное, *консервативную бюджетную политику*. Такая политика является нормальной для финансового органа и направлена на сохранение и умеренное рас-

¹ См., например, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 г. № 452, Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30.

ходование бюджетных средств, на снижение факторов риска, возникающих в ходе бюджетного процесса. Противоположностью консервативной бюджетной политике будет *политика одного дня*, направленная на решение сиюминутных, конъюнктурных задач. Реформирование, не будучи обуздано консервативным подходом финансового органа, может принести горькие плоды, так как просчитать все факторы, причины и следствия того или иного опыта не является возможным даже с помощью современных методик. По словам министра финансов России В.Н. Коковцева (1906 – 1913 гг.), «нет другой области, которая менее поддавалась бы новшествам, как область финансового управления, и нет другой области, в которой всякие неудачные эксперименты не проявляли своего губительного влияния так быстро, как эксперименты в области финансов»¹. В силу этого все принимаемые решения должны лежать на острие «бритвы Оккама», соответствовать критериям необходимости, умеренности и предсказуемости, то есть консервативному подходу.

Итак, с институциональной точки зрения обеспечивают проведение бюджетной политики глава государства, все главные распорядители и главные администраторы бюджетных средств, финансовый орган, правительство, представительный орган власти. Возможность влиять на реализацию бюджетной политики имеется у Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов РФ, а также непосредственно у общественных организаций и граждан на стадии публичного обсуждения принимаемых нормативных правовых актов.

Нормативная составляющая бюджетной политики должна иметь конституционную основу. В основном законе могут быть решены вопросы длительности горизонта бюджетного планирования, содержания закона о бюджете, недопущения

¹ Цит. по: Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. – М., 2003. С. 6.

«бюджетных наездников», то есть не относящихся к цифровым показателям доходов и расходов, сбалансированности бюджета, предельного размера государственного долга, порядка исполнения бюджета в случае его неутверждения к началу финансового года, составления отчета об исполнении бюджета и т.д. Необходимым условием проведения бюджетной политики является развитое стратегическое планирование, позволяющее трансформировать стратегические решения в бюджетные показатели, а также наличие четких и непротиворечивых процедур принятия решений на всех уровнях публичной власти. Нормы, позволяющие реализовать бюджетную политику, должны содержаться в основном финансовом законе, иных нормативных правовых актах.

Содержательно бюджетная политика включает в себя множество направлений: политика в межбюджетных отношениях, в социальной сфере, налогово-тарифная политика, политика в сфере государственного долга и т.д., которые должны соответствовать стратегическим направлениям планирования.

Резюмируя изложенное в отношении бюджетной политики, можно поставить вопрос следующим образом: учитывая правовой характер бюджетной политики, следует говорить об отсутствии или наличии бюджетной политики в публично-правовом образовании, в зависимости от присутствия всех необходимых правовых средств, которые позволяют достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования.

Бюджет и казна. С точки зрения гражданского законодательства бюджет представляет собой часть казны соответствующего публично-правового образования. Такое положение прямо закреплено в статье 214 Российской Федерации (далее – ГК РФ), согласно которой средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации,

казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Такое определение, однако, таит в себе несколько коллизий. Во-первых, как показано выше, бюджет является правовой и экономической категорией и не может быть определен как имущество в форме денежных средств¹. Во-вторых, все расходы и доходы бюджета закреплены за конкретными администраторами и ограничены определенным назначением, в силу чего нельзя говорить о бюджете как о нераспределенном имуществе. Объем казны не является определенным, так как включает в себя бесхозяйное имущество, иное имущество, не принадлежащее никому в частности, а также богатства недр, континентального шельфа и т.д. Бюджет детальнейшим образом подсчитан, и любая его корректировка влечет дисбаланс расходов и доходов.

Повторяясь, отметим, что казна представляет не только нераспределенное, но также не поддающееся подсчету, неограниченное в объеме имущество, включающее в себя любое имущество на территории юрисдикции публично-правового образования, не имеющего титульного собственника (бесхозяйное, выморочное), недра, территориальные воды, воздушное пространство, земную поверхность и т.д. Убедиться в понимании казны как неисчислимого имущества можно, проследив вкратце историю данного понятия.

В начале прошлого века, как правило, для обозначения единого лица государства, участвующего в правоотношениях с юридическими и физическими лицами, применялось название фиск (казна)², которому поступало выморочное имуще-

¹ Подробнее см.: Комягин Д.Л. Бюджет в составе казны: за и против // Финансы. 2006. № 10.

² См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность // Избранные труды по гражданскому праву. Т. 2. – М., 2004. С. 408 – 409.

ство. Этот же фиск (казна) назывался как сторона в отношениях, связанных с уплатой налогов, в договорах поставки и подряда. С.Н. Братусь, отмечая различие между понятием государства, как фиска (например, при покупке, продаже. – Д. Комягин), и государством как субъектом публичной власти (очевидно, при осуществлении принудительной власти. – Д. Комягин), тем не менее, уточняет, что фиск и государство не являются различными субъектами, но есть стороны одного явления – государства¹. Свод законов Российской империи определял казну следующим образом: «...все имущество, не принадлежащее никому в особенности, то есть ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни уделам, ни установлениям, принадлежит к составу имуществ государственных. Имущества государственные, поскольку они состоят в ведомстве казны, именуется также казенными»². Не менее любопытно также еще одно установление из свода законов Российской империи: «К составу государственных имуществ принадлежат подати, пошлины и разного рода сборы, доходы казны составляющие»³. Такие доходы бюджета на современном языке именуется незачисленными доходами бюджета и возникают с того момента, когда налогоплательщик или иной плательщик предоставил платежное поручение в банк, то есть исполнил налоговую обязанность. В этот момент доход бюджета еще не учтен и, значит, ни за кем не закреплен, и в этом качестве остается до завершения операции по зачислению соответствующей суммы на счет бюджета. В настоящее время исчислены могут быть только отдельные части государственной (муниципальной) казны, такие, например, как Государственный фонд драгоценных металлов и дра-

¹ Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. – М., 1947.

² Свод законов Российской Империи. Законы гражданские. – СПб., 1912. Глава вторая. Статья 406.

³ Там же. Статья 407.

гоценных камней¹, находящееся в государственной или муниципальной собственности недвижимое имущество, но полный объем казны всегда остается неопределенным.

Итак, *казна, в отличие от бюджета, представляет собой, во-первых, нераспределенное имущество, во-вторых, имеет неопределенный объем.* Наконец, следует констатировать, что *бюджет, в отличие от казны, вовсе не является имуществом.*

Путаница, связанная с отождествлением бюджета с имуществом, а казны – то с субъектом, то с объектом имущественных прав, в российской правовой науке усугубилась после принятия Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ, которым в Бюджетный кодекс Российской Федерации была введена глава 24.1, регулирующая порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статьей 242.2 БК РФ установлено, что исполнения судебных актов по искам к Российской Федерации (субъекту Российской Федерации, органу местного самоуправления) о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации (казны субъекта Российской Федерации, местной казны) осуществляется Минфином России (или финансовым органом субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления) за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете.

Иначе говоря, вся государственная казна Российской Федерации, которая представляет собой колоссальный имущественный комплекс, свелась к строчке в бюджетной росписи, соответствующей ассигнованиям, выделенным Минфину России на оплату определенного рода судебных решений.

¹ Федеральным законом от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» установлено, что Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации составляет часть золотовалютных резервов Российской Федерации и представляет собой совокупность полученных из определенных источников драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них.

Еще одну точку зрения сформировал Высший Арбитражный Суд Российской Федерации при вынесении постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации». Здесь указано, что при удовлетворении исков, предъявленных в соответствии со статьями 16, 1069 ГК РФ в резолютивной части решения суда должно указываться о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит статьям 126, 214, 215 ГК РФ, и в данном случае действует общее правило об ответственности публично-правового образования всем принадлежащим ему имуществом, составляющим казну.

Согласно БК РФ получается, что взыскание за счет бюджета денежных средств по неисполненным договорным обязательствам бюджетных учреждений вовсе не означает взыскания за счет казны. Судебные решения о взыскании долгов по договорным обязательствам, согласно статьям 242.3 – 242.5 БК РФ, оплачиваются за счет средств, выделенных соответствующим бюджетным учреждениям (не за счет Минфина России или финансового органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления).

Опять вспомним, что в соответствии со статьей 214 ГК РФ средства бюджета являются составной частью соответствующей казны. И здесь логика БК РФ и ГК РФ вступают в противоречие. Согласно БК РФ судебное решение о взыскании за счет бюджета не означает взыскания за счет казны, и, наоборот, взыскание за счет казны не может быть исполнено как взыскание за счет бюджета. Очевидно, в ГК РФ и БК РФ ведется речь о разной казне и разных бюджетах. Согласно БК РФ казна – лишь знак, символ, обозначающий за счет какого источника (кода бюджетной классификации) следует оплачивать судебное решение, так как перечисление денежных

средств о взыскании и с государственного учреждения, и непосредственно с казны в конечном итоге все равно осуществляется из бюджета.

Получается, что суд, вводя в резолютивную часть символы «казна», «бюджет» с целью дать квалификацию спорным правоотношениям, на самом деле определяет источник оплаты данных решений согласно бюджетной классификации Российской Федерации.

Для освещения проблемы определения казны и соотношения ее с понятием бюджета представляет интерес рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации дело № ГКПИ08-1879 по заявлению Администрации муниципального образования Ленинский район о признании недействующими абзацев первого и третьего пункта 1 и пункта 10 Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10.02.2006 г. № 25н (далее – Инструкция).

Согласно спорным пунктам Инструкции на муниципальное образование возлагается обязанность по учету на балансе имущества казны муниципального образования, независимо от стоимости объектов основных средств со сроком полезного использования более 12 месяцев. Такие объекты относятся к основным средствам, и в результате у муниципального образования возникала налогооблагаемая база по налогу на прибыль, который должен был выплачиваться за счет собственных средств муниципального образования, чем, по мнению заявителя, нарушались его права.

Верховный Суд Российской Федерации для объективного рассмотрения дела был вынужден выяснить, что представляет собой казна. Суд в данном случае принял позицию Минфина России, которая заключалась в том, что в состав казны входят как нефинансовые, так и финансовые активы (денежные средства, денежные фонды, активы, отраженные в государственном долге, депозиты, ценные бумаги и иные формы уча-

ствия в капитале). Можно также частью казны назвать средства Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, некоторые имущественные и неимущественные права (разного рода обязательства, роялти, авторские, патентные права и др.), государственный резерв, уставной капитал и иное имущество Банка России включая золотовалютные резервы. Все перечисленные активы отражаются на балансе уполномоченных собственником (публично-правовым образованием) государственных органов и юридических лиц, что вытекает из статьи 264.1 БК РФ. Отсутствие учета имущества казны привело бы к искажению бюджетной отчетности, исключило бы возможность контроля и оценки эффективности использования средств казны.

То есть в данном случае имущество казны трактуется в максимально широком смысле – это все имущество, средства, имущественные и неимущественные права, принадлежащие на каких-либо правах публично-правовому образованию. Бюджет в данном случае лишь *регистр бухгалтерского учета, посредством которой осуществляется учет части казны*, но никак не имущество, составляющее казну, иначе получается логический тупик – если бюджет является имуществом, то каким образом он может его учитывать? В этом случае получается, что бюджет должен учитывать самого себя, а не реальные активы, которые и составляют имущество казны.

Итак, несмотря на норму, содержащуюся в ГК РФ, автор утверждает, что *бюджет не является частью казны*, и можно сделать предположение о будущей ревизии норм ГК РФ, касающихся определения и участия в гражданском обороте государственной и муниципальной казны, которая должна стать или публичным имуществом, или субъектом правоотношений. В любом случае бюджет, не являясь ни субъектом, ни имуществом, следуя логике, должен быть исключен из состава казны.

Предмет, метод и система бюджетного права. Необходимо отметить, что «бюджетное право» в первом его понимании являлось правом представительного органа власти утверждать (вотировать) бюджет¹. Сегодня это соответствует такой стадии бюджетного процесса, как утверждение бюджета.

Изучая бюджетное право, как и любую иную юридическую дисциплину, в первую очередь выясняют ее предмет и метод правового регулирования. Для бюджетного права предмет, на который направлено правовое регулирование, может быть охарактеризован единственным словом – это бюджет. Раскрывая содержание бюджетного права как подотрасли финансового права, мы неизбежно должны изложить кратко его систему, то есть дать развернутое определение бюджетному праву как *совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства; формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований; мобилизации их доходов; бюджетного процесса; государственного и муниципального долга; контроля за исполнением бюджетов; отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушения бюджетного законодательства.*

Бюджетное право существует также как наука и как учебная дисциплина. Говоря о науке российского бюджетного права, следует отметить ее особенность, связанную с тем, что начало науки о финансах в России неотделимо от науки отечественного финансового (бюджетного) права, которые на первоначальном этапе развития в России представляли собой целое². Наука бюджетного права имеет историю не менее длинную, чем история бюджетного законодательства, так как

¹ См., например, Еллинек Г. Бюджетное право. – Ростов-н/Д., 1906.

² См.: Козырин А.Н. В.А. Лебедев и развитие финансово-правовой науки в России: Вступительная статья // Золотые страницы финансового права. Т. 2. – М., 2000. С. 12 – 14.

первые исследования в области публичных расходов и доходов появились тогда, когда в России была финансовая практика¹, но не было систематического финансового законодательства.

В развитии науки бюджетного права (как и финансового права) в России выделяются следующие этапы²:

– доуниверситетский период (связан с именами таких ученых и государственных деятелей, как Михаил Михайлович Сперанский, Михаил Андреевич Балугьянский и др.);

– университетский период до 1917 г. (связан с именами Сергея Ивановича Иловайского, Василия Александровича Лебедева, Ивана Христофоровича Озерова, Ивана Трофимовича Тарасова, Михаила Исидоровича Фридмана, Ивана Ивановича Янжула, и др.);

– период с 1917 до середины 1950-х гг. (связан с именами Александра Александровича Алексева, Михаила Ивановича Боголепова, Дмитрия Петровича Боголепова, Александра Мироновича Гурвича, Самуила Соломоновича Глезина, Матвея Дмитриевича Загряцкого, Константина Константиновича Федяевского, Леонида Николаевича Яснопольского и др.);

– период с середины 1950-х гг. до 1991 г. (связан с именами Виктора Васильевича Бесчеревных, Михаила Борисовича Богачевского, Бориса Григорьевича Болдырева, Лидии Константиновны Вороновой, Михаила Ивановича Пискотина, Ефима Абрамовича Ровинского, Николая Николаевича Ро-

¹ Речь идет о сочинении И.Т. Посошкова «Скудость и богатство» (переиздано М., 1951), которое можно считать первым из известных отечественных трудов по бюджетному праву. Также см. по этому вопросу: Пушкарева В.М. Указ. соч. С. 39.

² См.: История финансового права России / Под ред. А.А. Ялбулганова. – М., 2005. С. 114; Ковалев В.В. Эволюция финансовой науки в Санкт-Петербургском университете / Очерки по истории финансовой науки. – М., 2009. С. 10 – 11; Пушкарева В.М. Указ. соч.; История финансового законодательства. – М., Ростов-н/Д., 2003; А.Н. Козырин. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. – М., 2009. С. 8 – 11.

винского, Сергея Дмитриевича Цыпкина, Нины Ивановны Химичевой и др.).

В настоящее время развитие науки бюджетного права продолжается, существуют многочисленные научные школы и исследования по бюджетному праву. Как показывает опыт, все основные положения бюджетного права являются проверенными временем и остаются актуальными, несмотря на прошедшие десятилетия и даже столетия. Принципы бюджетного права, основы бюджетного процесса и финансового контроля, способы мобилизации доходов и осуществления расходов бюджета нисколько не изменились за почти два столетия существования отечественной науки бюджетного права. Наука бюджетного права в России всегда была связана с практической деятельностью в области государственных финансов. Накопленный практический опыт сохраняется и обобщается именно в науке бюджетного права, которая является открытой кладовой, сокровищницей, откуда можно черпать необходимое для принятия правильных и оптимальных решений. Игнорирование научного опыта является неразумным и бесполезным для бюджетного дела, чревато негативными последствиями для общества и государства.

Бюджетное право по своему месту в системе юридических наук представляет собой подотрасль финансового права, и, таким образом, его *метод* правового регулирования совпадает с методом правового регулирования финансового права в целом. Этот метод, в целом, является публично-правовым, то есть характеризуется отношениями власти – подчинения, но одновременно включает в себя диспозитивные элементы, где субъекты бюджетного права выступают в качестве равных партнеров. К таким диспозитивным элементам, например, можно отнести отношения по заключению государственных контрактов, большинство отношений внутри бюджетного процесса (между Банком России и Федеральным казначей-

ством, между Федеральным казначейством и администраторами бюджетных средств, между финансовым органом и главными администраторами бюджетных средств, отношения по поводу исполнения судебных актов о взыскании из бюджета и т.д.).

Источниками бюджетного права России как отрасли права являются нормативные правовые акты, содержащие *нормы бюджетного права*.

Нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на *материальные* и *процессуальные*. Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень доходов и расходов бюджетов, распределение их между различными бюджетами и т.д. К бюджетным процессуальным нормам относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государства и местных бюджетов, а также порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Источники бюджетного права можно разделить по уровню правового регулирования на: международные договоры; Конституцию Российской Федерации, бюджетное законодательство; подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты, издаваемые в пределах компетенции финансовым органом, Федеральным казначейством; нормативные правовые акты, издаваемые главными администраторами и главными распорядителями бюджетных средств в связи с осуществлением ими своих бюджетных полномочий). Акты, содержащие нормы бюджетного права, могут принимать органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также Центральный банк Российской Федерации (например, утверждая план банковских счетов).

Особо следует сказать об актах (постановлениях и определениях) Конституционного Суда Российской Федерации¹, которым, по некоторым мнениям, присуще негативное нормотворчество². Конституционным Судом Российской Федерации действительно вынесен целый ряд актов, которые существенно повлияли на развитие бюджетного права³. Однако, обладает ли Конституционный Суд Российской Федерации полномочиями непосредственно создавать нормы права? По мнению автора, все-таки, хотя и подчиняясь указаниям суда, нормы права творят исключительно уполномоченные органы законодательной и исполнительной власти.

Бюджетное законодательство, в узком виде, состоит из двух звеньев: во-первых, из постоянно действующего закона о финансах, в котором закрепляются основные понятия, принципы, процедуры и полномочия участников бюджетной

¹ Статьи 71 и 72 определяют компетенцию Российской Федерации и сферу совместной деятельности Российской Федерации и ее субъектов в области бюджета. В статьях 101, 104, 106, 114 и др. установлен порядок рассмотрения, утверждения бюджета.

² См.: Лазарев Л.В., Морщакова Т.Г., Страшун Б.А. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. – М., 2005; Туманов Д. К вопросу о применении Конституции Российской Федерации в случае пробелов в праве, а также о роли Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении таких пробелов // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6; Мелихов А.И. Правовые позиции Конституционного Суда как источник конституционного права // Российский судья. 2005. № 8 и др.

³ Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»; от 17.06.2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»; от 15.12.2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» и др.

деятельности¹, и, во-вторых, из принятых в соответствии с ним ежегодных законов о бюджете.

Отдельно необходимо разобрать ситуацию, когда закон о бюджете устанавливает права и обязанности участников бюджетного процесса. Подобные нормы действительно могут быть включены в закон о бюджете, однако основой бюджета является именно финансовый план как свод цифровых показателей, все иное носит факультативный характер и связано с конъюнктурными факторами.

Следует вспомнить германский принцип ограничения содержания закона о бюджете, в соответствии с которым в ежегодный закон о бюджете разрешается включать лишь те положения, которые «касаются доходов и расходов Федеративной Республики и распространяются на период времени, соответствующий действию закона о бюджете»².

В соответствии с французским ордонансом № 59-2 от 2 января 1959 г. «никакая дополнительная статья, никакая поправка в проект финансового закона не может быть предложена, кроме таких, которые направлены на ликвидацию или реальное сокращение расхода, на создание или увеличение дохода или на обеспечение контроля за государственными расходами». Такая «чистота» бюджета успешно обеспечена практикой Конституционного суда Республики Франция³. Точно так же полномочия участников бюджетного процесса в Российской Федерации регламентируются нормами, содержащимися в БК РФ, но не ежегодным законом. И.Х. Озеров

¹ Для Российской Федерации таким законом является Бюджетный кодекс Российской Федерации, во Франции имеется органический (конституционный) закон «О финансовых законах» от 1 августа 2001 г., в Германии многие положения о финансах вошли непосредственно в Основной Закон (Конституцию) и т.д.

² Бюджетная система Федеративной Республики Германия. – Вопп, 1994. С. 15.

³ См.: Основные принципы государственной финансовой системы во Франции: 2-е изд. – М., 1993. С. 31.

по данному поводу заметил, что бюджет не есть акт материального законодательства: он не создает новых положений, а дает только цифры¹. По этому же вопросу вполне определенно высказался Конституционный Суд Российской Федерации, указав, что «федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, то есть предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и соответствующих расходов. Как таковой, он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов...»².

Система бюджетного права включает в себя, как и многие иные отрасли (подотрасли) права и правовые науки, общую и особенную часть. В общей части изучаются общие понятия, принципы, полномочия. Особенная часть включает в себя основные наиболее крупные институты бюджетного права и институты вспомогательные, которые могут трансформироваться с изменением законодательства или экономических условий. К основным, неизменным институтам бюджетного права следует отнести:

– *бюджетные расходы и доходы* (не будет ошибкой разделить этот институт бюджетного права на два самостоятельных института – бюджетных расходов и бюджетных доходов, в связи с расходами и доходами изучаются также бюджетная классификация, сбалансированность бюджета);

– *бюджетное устройство* (включает в себя бюджетную систему, принципы ее построения, межбюджетные отношения, в том числе различные формы финансовой помощи);

¹ См.: Озеров И.Х. Указ. соч. С. 11.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 г. № 9-П // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923.

– *бюджетный процесс* (пожалуй, наиболее крупный институт бюджетного права, разделяется на стадии бюджетного процесса, в рамках бюджетного процесса изучается порядок исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

– *государственный долг и государственный кредит*.

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства, как правило, также выделяется в качестве отдельного института бюджетного права, несмотря на то, что затруднительно выделить какие-то особенные бюджетно-правовые санкции и вообще самостоятельную бюджетно-правовую ответственность. Правовая охрана бюджетных отношений осуществляется посредством установления уголовно-правовых, административно-правовых и гражданско-правовых санкций за соответствующие правонарушения, то есть нарушения бюджетного законодательства влекут за собой применение общепринятых видов юридической ответственности. Тем не менее наличие четвертой части БК РФ, именуемой «Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации», и определенная специфика диктуют необходимость выделить такую ответственность в отдельный факультативный институт бюджетного права.

В качестве факультативного института следует изучать также *бюджетный контроль*, который является частью финансового контроля. Финансовый контроль распадается на несколько видов контроля: бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль, каждый из которых имеет обособленное правовое регулирование¹ и обладает яркой спе-

¹ Для бюджетного контроля основным источником является Бюджетный кодекс Российской Федерации, для налогового контроля – Налоговый кодекс Российской Федерации, для валютного контроля – Федеральный закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

цифкой, что позволяет выделить бюджетный контроль в отдельный институт бюджетного права.

Систему бюджетного права можно представить и более детально, в основном опираясь на бюджетное законодательство. В частности, Т.В. Конюховой выделены следующие институты и субинституты бюджетного права¹:

- институт бюджетного устройства;
- институт доходов, который триедин и состоит из субинститутов: доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местные доходы;
- институт расходов бюджета, в котором выделяются субинституты расходных обязательств Российской Федерации, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, местных расходных обязательств, а также бюджетных ассигнований;
- институт сбалансированности бюджета, в котором имеются субинституты дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного кредита и использования нефтегазовых доходов бюджета;
- институт государственного и муниципального долга, в которым выделены субинституты государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга, внешних долговых требований Российской Федерации;
- институт межбюджетных трансфертов, в который включены субинституты дотаций, субсидий, субвенций;
- институт государственных внебюджетных фондов;
- институт бюджетного процесса, включающий субинституты: полномочия участников бюджетного процесса, бюджетные полномочия при временном финансовом управлении, основы составления проектов бюджетов, основы рассмотрения и утверждения бюджетов, исполнение бюджетов, испол-

¹ См.: Конюхова Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М., 2009.

нение судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внешняя проверка исполнения бюджетов;

- институт бюджетного учета и отчетности;
- институт государственного и муниципального финансового контроля;
- институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Лекция 2. Расходы, доходы и источники финансирования дефицита бюджета

Бюджет прежде всего представляет собой доходы и расходы, и все остальное существует ради них и подчинено им¹. Существование бюджетных расходов непосредственно связано с *публичными потребностями и затратами*, необходимыми для их удовлетворения. Большая часть затрат, необходимых для удовлетворения публичных потребностей, осуществляется через бюджет, и лишь небольшая часть – за счет децентрализованных публичных финансов или частных средств.

Согласно законодательно утвержденному определению² *расходы бюджета* – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, а *доходы бюджета* – поступающие в бюджет денежные средства.

В приведенных определениях за основу взят *кассовый признак* зависимости от характера операции – приходной (зачисление на банковский счет) или расходной (списание с банковского счета). Такой подход, однако, не учитывает сложность финансового баланса публично-правового образования и неоднозначности некоторых операций, которые, являясь кассовыми поступлениями, порождают обязательства по выплате (например, получение займа или кредита), или, наоборот, являясь кассовыми выплатами (возврат займа), сопровождаются положительной балансовой записью. Все операции с публичными финансовыми активами и обязательствами, в целях реализации полноты, сбалансированности и достоверности бюджета, должны найти отражение в бюджете. Указанные операции относятся к *источникам финансирования дефи-*

¹ См.: Пискотин М.И. Указ. соч.

² Статья 6 БК РФ.

цита бюджета. Понятие источников финансирования дефицита законодательством не установлено, известно лишь понятие *дефицита* (превышение расходов бюджета над его доходами) и *профицита* (превышение доходов бюджета над его расходами). Источниками финансирования дефицита бюджета могут быть как поступления в бюджет, так и выплаты из него.

Источники финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделены на источники внутреннего финансирования дефицита и источники внешнего финансирования дефицита.

К *источникам внутреннего финансирования дефицита* относятся государственные (муниципальные) ценные бумаги, кредиты банков и международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации, бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы, изменение остатков средств на счетах по учету бюджета.

Источниками внешнего финансирования дефицита являются государственные ценные бумаги; кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, кредитных организаций в иностранной валюте. Перечень источников финансирования дефицита является открытым.

Необходимость соблюдения *принципа универсальности* (полноты) бюджета означает, что в бюджете должны быть соединены воедино все публичные доходы и расходы будущего периода¹. Не может быть бюджета, состоящего только из расходов без источников их покрытия или только из доходов, без определения направлений их расходования. При этом как доходы, так и расходы должны быть исчислены в цифрах детально и с абсолютной точностью. Например, П.М. Годме под-

¹ См., например, Штурм Р. Бюджет. – СПб., 1907. С. 121.

черкивал двойственный характер бюджета, который, с одной стороны, является актом, предусматривающим доходы, а с другой стороны – актом, разрешающим государству совершать расходы и получать доходы¹. Бюджет означает расходы и доходы, неразрывно связанные в единую динамическую систему.

Говоря о расходах и доходах бюджета, необходимо остановиться на принципе *приоритетности публичных расходов*. В широком понимании первенство расходов над доходами является одним из критериев разграничения публичных и частных финансов². Давно замечено, что «...финансовое хозяйство, в противоположность практике хозяйства частного, при выработке плана для наступающего хозяйственного периода, определяет сначала потребности и необходимые для удовлетворения их расходы, а затем уже нужные для покрытия их средства»³.

В качестве иллюстрации можно провести сравнение между бюджетом публично-правового образования и частными «бюджетами», например, семейным. Величина расходов в семье определяется объемом доходов и сбережений и не может их превысить. Государство (публично-правовое образование), как правило, не может себе позволить сократить расходы только по той причине, что для их удовлетворения недостаточно прогнозируемых доходов. В противном случае функции государства (социальные, оборонительные) могут быть не исполнены. Государство обладает способами покрытия дефицита бюджета: от прямого изъятия собственности (через установление новых налогов или повышение их ставок, национализации) до рыночных механизмов (через продажу государственной собственности, ее возмездного использования,

¹ Годме П.М. Финансовое право. – М., 1978. С. 184.

² Подробнее см.: Козырин А.Н. Финансовое право и управление финансами в зарубежных странах. – М., 2009. С. 24.

³ Эберг К.Т. Курс финансовой науки. – СПб., 1913. С. 32.

введения регалий на определенные виды деятельности и т.д.). Невозможность обеспечить расходы бюджета говорит о слабости государства или о несостоятельности управления в публично-правовом образовании.

Как сказано выше, публичные расходы теснейшим образом связаны с функциями государства. В этой связи существовала и существует позиция о необходимости ограничиться в бюджетном (финансовом) праве только изучением публичных доходов, так как существование и состав публичных расходов «вытекает целиком из понятия о существе государства и его обязанностях»¹. Действительно, единственным объективным критерием для введения новых публичных расходов может быть только их соответствие публичным функциям. Однако потребности государства (публично-правового образования) должны быть переложены на язык сметы, в цифры, что предопределяет возможность введения категории «расходы бюджета».

Известен противоположный аргумент в пользу «расходного бюджета», который заключается в том, что большинство доходных источников бюджета устанавливаются «раз и навсегда через издание постоянных законов (налоги, пошлины или проистекают из отдельных юридических актов (отчуждение, сдача в наем и т.п.)»², а бюджет не имеет никакого влияния на эти акты, то есть периодического (ежегодного) вмешательства в порядок взимания налогов и получения доходов от имущества не требуется. Здесь можно возразить, что такое построение бюджета было бы очевидным нарушением принципов полноты и равновесия (сбалансированности) бюджета, а невозможность заранее прогнозировать покрытие расходов бюджета может повлечь его неисполнение.

¹ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. – М., 2002. С. 52.

² Жез Г. Общая теория бюджета. – М., 1930. С. 205.

Необходимость планирования, правильного исчисления расходов, исторический процесс и иные факторы породили различные способы классификации публичных расходов¹.

Виды и классификации расходов бюджета. Первой из известных классификаций расходов бюджета является *функциональная классификация*. Разделение расходов бюджета по функциональному признаку означает соотнесение бюджетных расходов с публичными потребностями.

В первую очередь все функциональные расходы, вслед за функциями государства, можно разделить на *внутренние и внешние*.

Выделяются такие важнейшие разделы расходов бюджетов по функциональному признаку, как общегосударственные расходы (в их числе расходы на функционирование органов государственной власти, проведение выборов и т.д.); национальная оборона; национальная безопасность (расходы на правоохранительную деятельность, деятельность по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т.д.); национальная экономика (расход по отраслям экономики, а также расходы на связь, исследования космического пространства и т.д.); жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование; культура и средства массовой информации; здравоохранение и спорт; социальная политика и др.² Следует отметить, что в основу действующей классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации положен функциональный признак.

¹ Известны также способы удовлетворения публичных потребностей за счет частных средств, что, впрочем, не имеет решающего значения. Примером могут служить привлечение средств через подписку, лотереи, частные учебные заведения, современный пример – страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств.

² См., например, утративший силу Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации».

В разные времена основные функциональные разделы расходов бюджета менялись, но можно выделить некоторые постоянные. Это, например, общегосударственные расходы, или расходы по общему управлению (расходы на функционирование главы государства, парламента, исполнительной власти прокуратуры и т.д.), расходы на безопасность (расходы по поддержанию правового порядка), расходы на национальную оборону, расходы по внутреннему управлению (расходы на развитие народного хозяйства, образование, науку, культуру, здравоохранение, иные социальные расходы).

Современная бюджетная классификация расходов включает в себя следующие разделы: общегосударственные расходы, национальная оборона, национальная безопасность, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование, культура и средства массовой информации, здравоохранение и спорт, социальная политика.

Важнейшим критерием введения новых расходов является их соответствие государственным потребностям, так как «потребность, не вызываемая течением государственной жизни, не должна существовать, так как это фальшивая потребность»¹. В этой связи имеется способ *классификации бюджетных расходов по степени их необходимости (нужды)*. М.М. Сперанский считал этот способ основополагающим, все расходы были им разделены на необходимые, полезные, избыточные и излишние (бесполезные). «*Необходимыми* расходами должно считать все те, без коих внутренняя и внешняя безопасность государства стоять не может; *полезными* – те, кои принадлежат единственно к гражданскому усовершенствованию; *избыточными* – те, кои принадлежат к некоторой роскоши и великолепию государства; наконец, *излишние и бесполезные* суть те, кои употребляются противу разума ис-

¹ Лебедев В.А. Финансовое право. – М., 2000. С. 119.

тинной государственной экономии, на предметы, для правительств посторонние и по существу своему принадлежащие к частной промышленности»¹.

Третий из известных критериев разделения расходов бюджета предполагает своим основанием их экономическое содержание (*экономическая классификация расходов*). В первую очередь по данному критерию выделяются *капитальные* и *текущие* расходы бюджета.

К текущим расходам бюджета следует отнести: оплату труда государственных (муниципальных) служащих; соответствующие этим начисления выплаты в государственные внебюджетные фонды, страховые взносы; оплату расходных материалов (например, канцелярских товаров, продуктов питания и т.д.). К капитальным расходам следует отнести такие расходы, как приобретение оборудования и предметов длительного пользования; расходы на строительство объектов публичного назначения, назначения; капитальный ремонт, в том числе капитальный ремонт государственного (муниципального) жилого фонда. Особым экономическим видом расходов является финансовая помощь бюджетам других уровней. Создание государственных запасов и резервов, приобретение земли и нематериальных активов также являются разделами экономической классификации расходов.

Среди расходов бюджета по экономическому признаку выделяют *бюджетные инвестиции*. БК РФ установлено, что бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества. Иногда инвестиции относят к самостоятельному виду расходов, иногда их называют одним из видов капитальных вложений. Правильными будут обе точки зрения, так как, например, инвестиции, осуществляемые в объекты недвижимости и име-

¹ У истоков финансового права. – М., 1998. С. 44 – 45.

ющие долгосрочный характер, будут относиться к капитальным расходам, а инвестиции, не отвечающие этим признакам, могут не являться капитальными расходами.

Имеются различные определения инвестиций как в законодательстве, так и в доктринальных источниках¹. В самом широком смысле инвестиции понимаются как все виды активов (средств), вкладываемых в хозяйственную деятельность в целях получения дохода². Смыслом инвестиционной деятельности называют процесс преобразования инвестиционных ресурсов во вложения³, то есть превращение денежных средств в иное имущество.

Имеется множество иных определений, но все их объединяет следование семантическому смыслу латинского слова «invest» – вкладывать. Известно два направления бюджетных

¹ Закон РСФСР от 26.06.1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» определяет инвестиции как денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта. Федеральный закон 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» определяет, для целей указанного закона, инвестиции как денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Краткий юридический словарь (М., 2005) определяет инвестиции как совокупность затрат, реализуемых в форме долгосрочных вложений капитала в промышленность, сельское хозяйство, транспорт и другие отрасли народного хозяйства. Еще одно определение: инвестиции – расходы на создание, расширение или реконструкцию и техническое перевооружение основного и оборотного капитала. См.: Вахрин П.И. Инвестиции. – М., 2002; Гушин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право. – М., 2009. С. 153.

² См.: Шарп У.Ф., Александр Г.Д., Бейли Д.В. Инвестиции. – М., 1998; Гушин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право. – М., 2009. С. 153.

³ Гильманов Э.М. Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 10.

инвестиций: инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, и инвестиции в объекты государственной или муниципальной собственности. Кроме того, существуют инвестиции за счет Инвестиционного фонда Российской Федерации, осуществляемые в рамках государственно-частного партнерства¹.

На самом деле в течение последнего десятилетия в Российской Федерации помимо разделения расходов на текущие и капитальные применяются одновременно две альтернативные экономические классификации расходов. Первая из них заключается в традиционных, закрепленных в законе, направлениях бюджетных ассигнований. Второй является классификация операций сектора государственного управления, которая позволяет взглянуть на расходы бюджета с точки зрения бухгалтерского учета.

Бюджетными ассигнованиями являются предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

К разрешенным направлениям бюджетных ассигнований относятся ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе на оплату государственных (муниципальных) контрактов; на социальное обеспечение населения; на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, предоставление субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, физическим лицам; на предоставление межбюджетных трансфертов; на платежи и взносы субъектам международного права; на обслуживание государственного (муниципального) долга; на исполнение судебных актов по искам к публично-правовым образованиями о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

¹ См. статьи 69, 69.1, 79, 80 БК РФ.

Более подробно бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг расшифровываются следующим образом: обеспечение выполнения функций бюджетных (казенных) учреждений; предоставление субсидий автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям; закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает в себя оплату труда работников; оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд; уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации и возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Наконец, закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд включает в себя: закупки в целях оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам; осуществление бюджетных инвестиций; разработку, закупку и ремонт вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа; закупку товаров в государственный материальный резерв¹.

Расходы в соответствии с *классификацией операций сектора государственного управления (КОСГУ)* отличаются от всех традиционных классификаций бюджетных расходов. Согласно КОСГУ рассматриваются исключительно учетные операции, происходящие в рамках сектора государственного управления экономики общества². Насчитывается восемь типов

¹ Статьи 69 – 70 БК РФ.

² Согласно экономическому институциональному подходу вся экономика разделяется на пять секторов: сектор государственного управления, сектор домашнего хозяйства, сектор организаций, обслуживающих до-

операций, которым присвоены соответствующие коды: доходы (100), расходы (200), увеличение нефинансовых активов (300), уменьшение нефинансовых активов (400), увеличение финансовых активов (500), уменьшение финансовых активов (600), увеличение обязательств (700) и уменьшение обязательств (800).

Только некоторые из операций, традиционно относящихся к расходам, могут быть отнесены к расходам согласно КОСГУ. Операциями по расходам КОСГУ могут быть только такие операции, которые не влекут за собой изменения обязательств, финансовых или нефинансовых активов. В качестве примера таких «чистых» расходов можно назвать оплату труда, начисления на нее, социальное обеспечение.

В связи с КОСГУ следует вспомнить давно известное разделение расходов на *возвратные и безвозвратные (потребительные)*¹ (например, на выплату денежного содержания должностным лицам, расходы на текущее содержание зданий и сооружений), то есть те, которые нельзя отнести ни к инвестициям, ни к инновациям, ни к иным полезным вложениям, обещающим отдачу в будущем. *Инвестиции, иные капитальные расходы, инновационные расходы* можно, с этой точки зрения, отнести к *расходам производительным*, увеличивающим стоимость активов государства.

Пятым способом разделения бюджетных расходов является *ведомственная классификация*, или классификация расходов в зависимости от субъекта, управляющего данными расходами (*классификация по управлению*).

В действительности ведомственная классификация расходов является классификацией по функциональному признаку, но в разрезе главных распорядителей бюджетных средств,

машнее хозяйство, сектор нефинансовых организаций и сектор финансовых организаций.

¹ См.: Лебедев В.А. Указ. соч. С. 131 – 132.

перечень которых ежегодно устанавливается законом (решением) о бюджете¹.

Шестое – *территориальное* разделение расходов, или *классификация расходов по признаку принадлежности*, требует установления ответственности разных уровней публичной власти за выполнение публичных задач. Общегосударственные расходы (централизованные расходы) возлагаются на высший уровень власти, на центральный (федеральный) бюджет. Обеспечение иных задач закрепляется за региональным уровнем, а задачи местного значения – за местным уровнем власти.

В Российской Федерации распределение расходов по территориальному признаку в первую очередь связано с конституционными положениями о предметах ведения Российской Федерации, предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации².

В новейший период развития бюджетного законодательства распределение расходов бюджета по территориальному признаку связано с понятием *расходного обязательства* бюджета³. Каждое расходное обязательство должно принадлежать только одному публично-правовому образованию и исполняется им самостоятельно. Принадлежность расходного обязательства устанавливается исходя из того, органом власти какого уровня был принят акт или заключен контракт, установивший конкретное расходное обязательство. Расходные обя-

¹ Перечень главных распорядителей бюджетных средств, которые относятся к органам исполнительной власти (для федерального уровня – министерства, службы, агентства), можно увидеть также в правовом акте, который устанавливает структуру органов исполнительной власти.

² Статьи 71 – 73 Конституции Российской Федерации.

³ Согласно статье 6 БК РФ расходное обязательство – обусловленное законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права, средства из соответствующих бюджетов.

зательства не передаются, не допускается установление одного расходного обязательства одновременно несколькими публично-правовыми образованиями¹.

Разграничение полномочий по финансированию расходных обязательств, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установлено Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этим же законом установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут передаваться последним для осуществления на основании федеральных законов. Финансовое обеспечение переданных таким образом полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Аналогичный порядок установлен для отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Среди бюджетных расходов выделяются также расходы *обыкновенные* и *чрезвычайные*. Обыкновенными расходами именуется такие, которые повторяются ежегодно. Это разграничение, однако, небесспорно, так как и чрезвычайные расходы могут возникать если не ежегодно, то периодически. Поэтому следует принимать буквальное понимание чрезвычайных расходов как расходов, которые появляются в чрез-

¹ Согласно принципу самостоятельности бюджетов (статья 31 БК РФ) недопустимо установление расходного обязательства, подлежащего исполнению за счет доходов и источников финансирования другого бюджета, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов, а также за счет консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться исполнение расходного обязательства.

вычайной ситуации или для решения чрезвычайных (в отличие от обычных) задач. Отмечается, что «бюджет, основанием принятия которого является введение чрезвычайного положения¹, называется чрезвычайным бюджетом».²

Бюджет государства в чрезвычайный и военный период существенно отличается от мирного бюджета. В этот период полностью видоизменяется весь бюджетный процесс, а действие законов и других нормативных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс в обычное время, приостанавливается. Можно утверждать, что доходы бюджета в чрезвычайный период будут формироваться за счет изъятия необходимого для чрезвычайных нужд имущества, а расходы осуществляться в упрощенном порядке. Особым образом будет учитываться государственный внутренний долг, а исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета может приостановиться³. Можно добавить, что в чрезвычайный период все расходы бюджета будут ревизоваться на предмет их необходимости и пригодности для разрешения чрезвычайных задач.

Помимо разграничения по периоду возникновения – в мирный или в чрезвычайный период, можно указать на более существенный признак различия чрезвычайных и

¹ См. статью 8 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», статью 27 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», п. 5 статьи 154 БК РФ. А.Н. Козырин также отмечает, что возможность введения на территории Российской Федерации чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования средств предусматривалась еще статьей 25 Закона РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», который утратил силу с 1 января 2000 г.

² Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право: Ежегодник ЦППИ. Т. 1. – М., 2006. С. 419.

³ Подробнее см.: Комягин Д.Л., Лебедев С.К., Лукоянов И.В., Ходяков М.В. Военный бюджет России: историко-правовое исследование // Публично-правовые исследования. – М., 2009.

обыкновенных расходов – возможность их прогнозирования. Если обыкновенные расходы являются плановыми, заранее прогнозируются и рассчитываются, то чрезвычайные расходы прогнозированию не поддаются. Например, В.А. Лебедев, обосновывая деление бюджета на обыкновенный и чрезвычайный, отмечал, что в первом случае доходы и расходы хотя и изменяются в цифрах, но соответствуют плану, а во втором они выходят за рамки этого плана¹.

В то же время, учитывая масштабы и растущий характер природных и техногенных катастроф, стихийных бедствий, промышленных аварий, увеличение связанного с ними материального ущерба², на сегодняшний день расходы на защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций предусматриваются в бюджетах на постоянной основе по разделу «Расходы на национальную безопасность». Кроме того, средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) также предназначены для решения задач, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций³.

Еще одним, восьмым, способом классификации бюджетных расходов является их разграничение на *постоянные* и *временные*. В дореволюционной науке финансового права под *переменяемыми* расходами, в отличие от постоянных, в науке финансового права понимались такие расходы, которые не поддавались точному прогнозированию⁴. Современная ситуация, с учетом инфляции и экономической нестабильности, позволяет утверждать, что ни один вид расхода в бюджете не

¹ См.: Ялбулганов А.А. Развитие финансово-правовой доктрины (XIX в. – начало XX в.) // Финансовое право. 2010. № 3.

² Подробнее см.: Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. – М., 1991.

³ См. статью 81 БК РФ.

⁴ См.: Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. – М., 2000. С. 134.

может быть запланирован в одном и том же объеме даже два года подряд. Поэтому нынешняя классификация по признаку постоянства отличается от существовавшей ранее и тесно связана с современными понятиями *программных* и *непрограммных* расходов бюджета. Расходы бюджета, выраженные в целевых программах, имеют ясно установленную цель, достижение которой отменяет необходимость в соответствующих расходах. Планирование непрограммных (постоянных) бюджетных расходов не связано с временным фактором, такие расходы существуют в бюджете всегда, пусть даже в разном объеме. В качестве примера можно привести расходы на содержание зданий органов государственной власти, денежное содержание военнослужащих, государственных служащих, иные текущие расходы.

Сегодня лучшей практикой для повышения эффективности расходов считается максимальное увеличение программной части бюджета. В этой связи, однако, следует вспомнить деление бюджетных расходов на расходы по содержанию государственного аппарата и расходы на удовлетворение собственно публичных потребностей (исполнение функций)¹. Для создания и реализации самих целевых программ необходим квалифицированный и постоянно действующий аппарат и материальный базис для его функционирования. Данные расходы, как и расходы на исполнение некоторых других публичных функций, не могут быть переведены в программную часть в силу того, что их осуществление не может быть поставлено в зависимость от принятия соответствующей программы.

Управление бюджетными расходами. Определение полезности, целесообразности или выгоды бюджетных расходов составляет основу бюджетной политики, которая долж-

¹ Это связано с понятиями бюджета-брутто, который включает в себя все затраты, и бюджета-нетто, очищенного от «эксплуатационных» расходов.

на строиться на мнении специалистов по отраслям публично-го хозяйства и документах стратегического планирования. Однако сам механизм установления новых или упразднения ненужных бюджетных расходов регулируется нормами бюджетного права. Отчасти проверка расходов на их полезность и целесообразность осуществляется в рамках бюджетного процесса на стадиях составления проекта бюджета и его утверждения.

Несмотря на приоритет публичных расходов над доходами, всегда существовала необходимость тщательного формирования расходов с тем, чтобы запланированные расходы, во-первых, не превысили возможностей публично-правового образования и, во-вторых, соответствовали публичным целям и задачам, не являлись излишними или бесполезными.

Проблема так называемых «нефинансируемых мандатов» или несбалансированных обязательств, появилась в 90-е годы предыдущего столетия и была связана с отсутствием финансового обеспечения для значительного количества обязательств Российской Федерации и ее субъектов, закрепленных в законах и иных нормативных правовых актах. Возникла необходимость поиска эффективного механизма, исключающего появление непредусмотренных финансовым планом обязательств. Инструмент, который, как казалось, позволяет решить все вышеуказанные задачи, был найден после введения в бюджетный процесс института «расходных обязательств»¹, который дополнил процедуры управления бюджетными расходами еще одним инструментом.

Расходное обязательство определяется как обусловленная законом, иным нормативным правовым актом, договором

¹ В окончательном виде это было сделано Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

или соглашением обязанность публично-правового образования предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права, средства из соответствующих бюджетов¹.

Исходя из определения, расходные обязательства не могут не соответствовать публичным целям и задачам, так как непосредственно вытекают из нормативных правовых актов, международных соглашений или государственных контрактов.

Представляется очевидным, что сумма расходных обязательств, действующих в очередном финансовом году, должна соответствовать годовым расходам бюджета. Однако бюджет составляется не в разрезе расходных обязательств, а на языке бюджетной классификации обозначающем направления бюджетных ассигнований. В этой связи нельзя непосредственно увидеть в утвержденном бюджете составляющие его расходные обязательства. Перечень расходных обязательств содержится в реестре расходных обязательств публично-правового образования, который обязаны вести органы государственной (муниципальной) власти (как правило, финансовые органы). Данные из реестра расходных обязательств используются при формировании среднесрочного финансового плана и разработке проекта бюджета публично-правового образования, служат основой формирования государственного (муниципального) задания.

Среди расходных обязательств законодателем выделена группа *публичных обязательств*, которые представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный

¹ См. статью 6 БК РФ.

указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

В отличие от обычных расходных обязательств, публичные расходные обязательства возникают исключительно из нормативных правовых актов.

Среди публичных расходных обязательств выделены *публичные нормативные обязательства*, которые представляют собой публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, работникам казенных учреждений, военнослужащим по призыву и лицам, обучающимся в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Из определения видно, что публичные нормативные обязательства отличаются от публичных расходных обязательств исключительно тем, что могут возникать только в отношении физических лиц.

Расходное обязательство, включенное в очередной бюджет, трансформируется в *бюджетное обязательство* и подлежит оплате в определенном законом (актом) о бюджете размере.

Выделяются *разовые, многолетние и постоянные* расходные обязательства. Разовые расходные обязательства действуют один год, многолетние – несколько лет (например, многолетний государственный контракт), а постоянные – до отмены нормативного правового акта, их установившего.

Бюджетное обязательство должно при исполнении бюджета погашать соответствующее ему *денежное обязательств*.

Денежное обязательство является разновидностью гражданско-правовых обязательств, в силу денежного обязатель-

ства одно лицо обязано уплатить другому лицу (кредитору) деньги. Одновременно БК РФ определяет денежное обязательство как обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки или в соответствии с законом, иным правовым актом.

В своем действующем качестве расходные обязательства исполняют *прогностическую функцию* при формировании расходной части бюджета. Однако реализация прогностической функции наталкивается на ряд вопросов, в основном правового характера.

Во-первых, та часть расходных обязательств, которая должна формироваться из государственных (муниципальных) контрактов, может возникнуть не ранее, чем до получателей бюджетных средств будут доведены лимиты бюджетных обязательств, в пределах которых можно заключать государственные (муниципальные) контракты¹. Лимиты бюджетных обязательств формируются в пределах бюджетных ассигнований, а бюджетные ассигнования появляются после вступления в силу закона о бюджете. Таким образом, формирование расходных обязательств из заключенных государственных (муниципальных) контрактов невозможно. Такие расходные обязательства не могут быть положены в основу формирования расходов бюджета, так как на момент их появления закон о бюджете уже утвержден.

Во-вторых, не существует определенного порядка установления расходных обязательств. В этой связи уместно провести аналогию расходных обязательств и гражданско-правовых обязательств (термин «обязательство» заимствован бюджет-

¹ Заключение контрактов соответствует этапу принятия обязательств исполнения бюджета по расходам. Подробнее см., например, письмо Минфина России от 26 октября 2008 г. № 02-03-0/3290 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

ным правом из гражданского права и его первым значением всегда будет гражданско-правовой смысл). Здесь речь уже будет идти о тех расходных обязательствах, которые относятся к публичным расходным обязательствам, то есть возникают не из договоров (соглашений, контрактов), а из нормативных правовых актов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет публичное обязательство как обусловленное законом, иным нормативным правовым актом, расходное обязательство публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащее исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющее установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Согласно статье 307 ГК РФ в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.д., а кредитор имеет права требовать от должника исполнения обязанности.

Стороны гражданско-правового обязательства равны между собой, одной из сторон публичного обязательства всегда выступает публично-правовое образование. Возникает публичное обязательство помимо воли кредитора – должник (публично-правовое образование) сам принимает на себя обязательство перед юридическим или физическим лицом. Кредитор в публичном обязательстве – неопределенный круг лиц.

Бросающимся в глаза, главным отличием гражданско-правового обязательства и публичного обязательства по бюджетному законодательству является отсутствие права требования по расходному обязательству со стороны физических или юридических лиц. Действительно, если существует установленное законом или иным нормативным актом право на выплаты из бюджета, то для защиты данного права не требует-

ся специального решения финансового органа по включению в реестр соответствующего расходного обязательства. Право требования к публично-правовому образованию вытекает непосредственно из закона или иного нормативно-правового акта без всяких условий.

Нет совпадения и по содержанию тех и других обязательств. Согласно гражданско-правовому обязательству должны быть совершены определенные действия (передано имущество, выполнены работы, выплачены деньги). Публичные обязательства по бюджетному праву тоже предполагают совершение определенных действий – предоставление средств бюджета. Однако предоставление средств бюджета и выплата денежных средств – не одно и то же, это следует из анализа бюджетного законодательства.

В БК РФ, как уже сказано выше, содержится понятие денежного обязательства, которое является обязанностью получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки или в соответствии с законом, иным правовым актом. Публичное обязательство и денежное обязательство отличаются по субъектному составу: публичное обязательство – обязанность публично-правового образования, а денежное обязательство – обязанность получателя бюджетных средств. Иначе говоря, для того чтобы публично-правовое образование исполнило свое расходное обязательство, должно возникнуть обязательство у получателя бюджетных средств.

В гражданском праве также существует понятие денежного обязательства как разновидности гражданско-правового обязательства, в силу которого одно лицо обязано уплатить другому лицу (кредитору) деньги. Из сравнения денежных обязательств по гражданскому праву и по бюджетному праву вытекает, что получатель бюджетных средств обязывается по

денежному обязательству не принадлежащим ему имуществом, а средствами бюджета. Кроме того, в гражданском праве обязательства не возникают непосредственно из закона и иного нормативного правового акта, в отличие от публичных обязательств бюджетного права.

Итак, публичные обязательства по бюджетному праву, в отличие от гражданско-правовых обязательств, не сопровождаются правом требования, являются односторонними и возникают (а также исполняются) вне зависимости от воли кредитора. Кроме того, содержание публичного обязательства по предоставлению средств бюджета является условным, так как предполагает успешное прохождение процедуры, которая заканчивается возникновением денежного обязательства у получателя бюджетных средств и выплатой с единого счета бюджета.

Последнее, то есть условный характер публичных обязательств, заставляет вспомнить о подходе к бюджетным назначениям как к кредитам, получение которых получателями средств бюджета требует выполнения ряда условий.

Следующей проблемой в области правового регулирования расходных обязательств является пробел в части процедуры установления таких обязательств и требований к их структуре. Эта неопределенность порождает многочисленные судебные споры¹.

Для установления расходных обязательств можно заимствовать опыт правового регулирования установления налога. Согласно статье 17 Налогового кодекса Российской Федерации налог считается установленным лишь в том случае, когда определены плательщики и элементы налогообложения, из которых обязательными являются объект налого-

обложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Точно так же должен быть исключен субъективный подход и для установления расходных обязательств. Законом должны быть определены обязательные элементы, наличие которых с необходимостью говорит о том, что расходное обязательство установлено независимо от включения (невключения) его в реестр, который ведется финансовым органом. Такими элементами можно назвать:

- наличие акта публичной власти, устанавливающего расходное обязательство;
- определение публично-правового образования, к принадлежности которого относится то или иное расходное обязательство (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование);
- размер расходного обязательства (порядок расчета);
- адресат расходного обязательства (юридическое лицо, физическое лицо, неопределенная группа физических или юридических лиц, иное публично-правовое образование, субъект международного права);
- содержание расходного обязательства.

Данные элементы являются очевидными и необходимыми и позволяют сформировать расходную часть бюджета, то есть реализовать прогностическую функцию расходных обязательств.

Однако расходные обязательства позволяют осуществлять проверку расходов на соответствие стратегическим целям и задачам государства. Выполнение данной задачи соответствует *контрольной функции* расходных обязательств.

Вообще контрольная функция расходных обязательств гораздо шире и предполагает не только отсеивать ненужных и бесполезных, с точки зрения стратегических задач, расходов, но и инвентаризацию расходов на предмет их обоснованности,

¹ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 22.07.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

корректности и достижимости, то есть выступает как один из инструментов концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)¹.

Реализация контрольной функции требует в перечень обязательных элементов расходного обязательства включить еще один элемент для корреляции расходов с документами стратегического планирования. Такая корреляция может достигаться через наличие неких заранее предусмотренных индикаторов достижения цели расходного обязательства (показателей). Таким образом, к элементам расходного обязательства можно добавить наличие показателей (индикаторов) достижения планируемой цели.

Однако наличие таких индикаторов еще не позволяет говорить о том, что расходное обязательство реализует стратегические цели и задачи, не является бесполезным и излишним. Реальная результативность возможна только при наличии качественного стратегического планирования, когда содержание доктрин, концепций и иных документов позволило бы соотнести поставленные цели и конкретные результаты. То есть для полноценной реализации контрольной функции расходных обязательств необходима их живая взаимосвязь со стратегическим планированием².

Понятие и способы исчисления доходов бюджетов. Доходы бюджетов в первую очередь следует рассматривать как способы (источники) обеспечения или покрытия бюджетных расходов³. В более общем виде можно сказать, доходы

¹ В наиболее законченном виде концепция БОР была впервые сформулирована постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

² В настоящее время в Российской Федерации ситуация возникновения расходных обязательств является скорее стихийной и не имеет причинно-следственной связи с общими публичными целями и задачами.

³ Такое определение включает в себя все способы, включая кредиты и займы, которые влекут за собой обязательства по государственному или муниципальному внутреннему и внешнему долгу.

бюджета – способы удовлетворения материальных *публичных потребностей*. Помимо доходов бюджета известны способы удовлетворения материальных публичных потребностей в натуральной форме. Это, например, повинности, то есть предоставление услуг натурой безвозмездно, национализация частного имущества, военная добыча. Некоторые публичные потребности могут покрываться не за счет бюджета, а за счет частных средств либо децентрализованных финансов, и тогда источники их удовлетворения не относятся к доходам бюджета.

Рассматривая бюджетные доходы последовательно, следует разделить исчисление необходимого объема доходов для покрытия расходов бюджета и источники, из которых доход может быть получен. Эти вопросы соотносятся как постановка задачи с путями ее решения, то есть сначала выясняется, какая сумма должна быть мобилизована, а уже затем выбираются различные способы получения этой суммы¹. Обратный порядок принес бы в публичное хозяйство элемент стихийности и дезорганизованности, что противоречит плановой сути бюджета.

Приводя отличия государственного хозяйства от частного, И.И. Янжул замечает, что «в частном хозяйстве решающим является размер доходов, в государственном – эту роль играет объем необходимых расходов»². Соглашаясь с таким подходом, следует продолжить мысль: простейшим способом исчисления необходимого объема доходов является их математическое равенство расходам. Однако на практике «золотое правило бюджета» не соблюдается в силу вмешательства различ-

¹ Вообще исторически известные способы мобилизации доходов бюджета настолько разнообразны, что позволяют, в случае столкновения интересов, связанном, например, с ущемлением интересов предпринимателей или иных лиц, не сокращать доходную часть бюджета, а лишь скорректировать способы мобилизации доходов.

² Янжул И.И. Указ. соч. С. 50.

ных факторов: инфляции, политической конъюнктуры, противоправного поведения, конфликта интересов и др. Кроме того, начиная с начала XX в. появились экономические теории, обосновывающие целесообразность допущения дефицита бюджета, то есть превышения расходов над доходами¹.

Существуют *принципы установления доходов бюджета*. К ним прежде всего относится *принцип универсальности*, который равным образом распространяется и на отношения, связанные с планированием бюджетных доходов и бюджетных расходов, и означает, что определенные доходы не могут быть «закреплены» за конкретными расходами. Кроме того, расходы на само взимание (мобилизацию) дохода не должны быть высоки, то есть должен соблюдаться *принцип эффективности* при установлении и мобилизации дохода. Мобилизация тех или иных доходов не должна создавать неудобства, обременение для физических и юридических лиц, то есть необходимо соблюдать *принцип баланса публичных и частных интересов*. Здесь самым простым примером является налогообложение прибыли предприятий: в случае высокого налога производство становится невыгодным, а закрытие производства означает потерю определенной части доходов бюджета. Еще один, противоположный пример заключается в ситуации,

¹ В первую очередь речь идет об идеях Дж. Кейнса и его последователей. Основным аргументом здесь служил тот факт, что бюджеты составлялись и утверждались сбалансированными, но в ходе их исполнения чаще всего возникал дефицит, поскольку расходы в ходе исполнения превышали заранее исчисленные доходы. Как альтернатива «золотому правилу», появилась доктрина систематического дефицита, суть которой в том, что дефицит можно не считать злом, он, в масштабах государства, имеет положительные результаты, например, стимулируя развитие производства. В результате развития экономической мысли появились более тонкие концепции бюджетного равновесия, предусматривающие циклический дефицит либо покрытие имеющегося дефицита средствами, получаемыми из неинфляционных источников. Впрочем, эти теории не отрицают необходимости балансирования бюджета, что можно сделать единственным способом – изыскивая источники покрытия расходов, то есть мобилизуя доходы.

когда для решения временных задач и покрытия дефицита бюджета приносятся в жертву иные публичные интересы: ликвидируется имущество, необходимое для обеспечения образовательного процесса, фундаментальных научных исследований, обороны. Таким образом, принцип соблюдения баланса публичных и частных интересов означает в том числе не только охрану прав и интересов юридических и физических лиц, но и публичных интересов, выраженных, например, в документах стратегического планирования.

Таким образом, помимо общеправовых принципов при установлении источников покрытия бюджетных расходов должны соблюдаться принципы *универсальности дохода, его эффективности, баланса публичных и частных интересов*.

Классификации и виды доходов бюджета позволяют изучить их содержание и представить себе все многообразие исторически известных способов покрытия расходов бюджета¹.

Наиболее фундаментальной представляется классификация публичных доходов, которой придерживался И.И. Янжул. Согласно этой классификации все доходы разделяются на две большие группы: *обыкновенные* и *чрезвычайные* источники. Обыкновенные источники, в свою очередь, разделяются на два класса по способу приобретения: доходы, приобретенные *частноправовым* способом и *общественно-правовым* способом (частноправовые и общественно-правовые). Можно также два указанных способа назвать «мягким» и «жестким» способом мобилизации, или – доходы *обязательные* и *добровольные*².

Под *частноправовыми* И.И. Янжул понимал такие доходы, которые «получало государство в силу свободного акта со

¹ Следует заметить, что любая классификация доходов носит условный характер, так как разные виды доходов возникали исторически, не по плану. Тем не менее классификация необходима, так как без нее сильно затрудняется изучение и анализ бюджетных доходов, а также передача и сохранение накопленного исторического опыта.

² См.: Янжул И.И. Указ. соч. С. 53 – 59.

стороны подданных, в силу одностороннего или двустороннего договора»¹. Иначе говоря, в приобретении частноправовых доходов не используется принуждение, сила, которой обладает государство.

К частноправовым доходам относятся *дар* (добровольное пожертвование), доходы от *государственных имуществ* (доменов) и *промыслы, некоторые пошлины*, лишенные принудительного характера.

К классу общественно-правовых доходов (которые собираются с использованием принуждения) были отнесены *регалии, пошлины* (за некоторыми исключениями) и, разумеется, *налоги*.

Из перечисленных источников доходов ярким примером применения государственного принуждения является налог, а примером дохода, мобилизация которого не связана с принуждением, – распоряжение государственным имуществом (продажа, сдача в аренду).

Налоги явно выделяются из всего спектра источников доходов, этот источник «резко отделяет государственное хозяйство от частного»². Это основной источник пополнения современного бюджета. Если сравнить, например, средства самообложения граждан в муниципальном образовании и налог, то различием будет здесь и характер его установления (без прямого волеизъявления граждан, исключительно законом), и принудительный характер взимания, подкрепляемый всей мощью государственного аппарата. Налоговое законодательство в Российской Федерации (и других странах) является настолько развитым, что возник отдельный институт финансового права – налоговое право, существует кодифицированный нормативный правовой акт – Налоговый кодекс Российской Федерации, и изучение видов и форм налогов,

¹ Там же. С. 53.

² Там же. С. 57.

способов налогообложения в настоящей работе не является возможным. Необходимо, однако, разобрать вопрос о том, в какой момент налог перестает быть таковым и становится доходом бюджета, то есть – в каком случае правоотношения регламентируются налоговым законодательством, а в каком – бюджетным законодательством. Обязанность по уплате налога является исполненной с момента предъявления налогоплательщиком в банк поручения на перечисление суммы налога в бюджет (при наличии достаточного остатка) или внесения наличных средств в кассу, отделение почтовой связи¹. С этого момента отчуждение собственности налогоплательщика в виде индивидуального безвозмездного платежа² произошло, и внесенная сумма уже является не налогом, а именуется доходом соответствующего бюджета. Такой доход еще не зачислен на единый счет бюджета, а только *перечислен*. После зачисления на единый счет бюджета доход считается *зачисленным*³. С этого момента, то есть с момента зачисления дохода (как налогового, так и неналогового) на единый счет бюджета информация о нем становится доступной соответствующему администратору доходов, и он может быть исчислен.

Регалии, согласно определению И.И. Янжула, – казенные промыслы, в которых государство имеет какое-либо преимущество перед прочими лицами, то есть такие «промысловые источники дохода, которыми государство пользуется преимущественно или исключительно для себя, совершенно не допуская частной конкуренции или же значительно ограничивая последнюю»⁴. Можно определить регалии как государственные монополии в какой-либо отрасли экономики, хотя

¹ Статья 45 НК РФ.

² Статья 8 НК РФ.

³ Разделение на *зачисленные* и *незачисленные* касается всех без исключения видов доходов, не только налоговых.

⁴ Янжул И.И. Указ. соч. С. 137.

монополия не всегда очевидна. С одной стороны, можно и не прибегать к услугам, предоставляемым государственной монополией. С другой стороны, отсутствие иного способа передвижения или доставки, кроме государственной железной дороги, означает необходимость воспользоваться именно этими услугами. Так же обстояло дело и с почтовой регалией¹. Иное дело – винная и табачная регалии. Следует понимать, что наличие (отсутствие) принуждения будет относительным, ибо само государство создает и регламентирует рынок, на котором потом выступает как один из участников. В силу этого, несмотря на формальное заключение договора, некоторые выплаты являются безальтернативными для юридического или физического лица.

Отмечается срединное положение регалий между частно-правовыми и общественно-правовыми доходами, в силу чего они подразделяются на группы: регалии, в которых государство выступает наравне с частными предприятиями, не ограничивая вовсе частную конкуренцию (такими были казенные железные дороги, оружейные, фарфоровые заводы, можно вспомнить доходы от государственных лотерей и др.); регалии, в которых государство, в нефискальных интересах, ограничивает или совершенно исключает частную конкуренцию (таким в свое время были монетное, почтовое дело и др.); регалии, в которых государство ограничивает или исключает конкуренцию в фискальных интересах (горная, соляная, табачная, спичечная регалии)². Из перечисленных регалий первую следует именовать промыслом и относить к частноправовым источникам доходов, а последние две – к общественно-правовым источникам доходов.

¹ Следует заметить, что первоначально многие виды регалий появились в силу того, что при отсутствии государственного вмешательства те или иные народные нужды не были обеспечены, а вовсе не для извлечения прибыли (это касается и почты, и железных дорог).

² См.: Янжул И.И. Указ. соч. С 138 – 139.

Пошлина – сбор, взимаемый с частных лиц в пользу государства, когда эти лица вступают в соприкосновение с государственным учреждением¹. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации (НК РФ) государственная пошлина – сбор, взимаемый с плательщиков при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления, на совершение в отношении этих лиц юридически значимых действий².

Заметна близость пошлин к налогам, более того, БК РФ пошлины отнесены к налоговым доходам³. С другой стороны, у пошлины имеется общая черта с регалией в том смысле, что плательщик пошлины в том и другом случае прибегает к услугам государственных (муниципальных) организаций. Разница состоит в том, что в случае регалии приобретаются реальные товары, работы или услуги, а в случае пошлины – юридически значимые действия, не имеющие реальной стоимости.

Налог, в отличие от пошлины, равно распространяется на всех, не влечет каких-то обязательств по совершению действий.

Можно сказать, что некоторые виды пошлин носят принудительный характер. Показательна в этом отношении пошлина за рассмотрение дел в суде. Суды являются органами

¹ См. там же. С. 509.

² См. статью 333.16 НК РФ. Под сбором, согласно статье 8 НК РФ, понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщика сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу лицензий.

³ См. статью 50 БК РФ.

государственной власти и обладают исключительным правом осуществлять правосудие. Иной возможности прибегнуть к правосудию, кроме обращения в суд, не существует, а значит, имеется необходимость в уплате государственной пошлины. Кроме того, не подлежит обсуждению размер пошлины, как и ставка налога, которые устанавливаются законом (актом органа местного самоуправления).

По способу взимания выделяется *гербовая пошлина*, которая заключается в обязательстве использовать клейменую бумагу либо специальные марки, которые подтверждают оплату пошлины. В иных случаях пошлина уплачивается непосредственно в кассу учреждения.

Чрезвычайные источники покрытия доходов, то есть такие, к которым прибегают в исключительных случаях, согласно И.И. Янжулу, делятся на *займы, продажу имущества (домен), конфискация*.

Еще одна классификация бюджетных доходов известна из Плана финансов М.М. Сперанского¹, согласно которому все государственные доходы по источникам могут быть разделены на три части:

1. *Подати и налоги* (включая некоторые сборы: подушный; пошлинный; за гербовую бумагу; поземельный; с купцов и мещан; вычет из жалования; паспортный; земские повинности; волостные сборы за отдачу рекрут, на содержание волостных правлений и прочие волостные издержки; таможенный сбор).

2. *Доходы с казенных капиталов*, которые, в свою очередь, подразделяются на три части: доходы с капиталов, «кои казна употребляет на обработку произведений» (руд, солей, рыбных ловель, звероловства); доходы с капиталов, «кои казна употребляет в промышленной торговле» (казенные фабрики, исключительная питейная продажа, почты); доходы с капи-

¹ См.: Сперанский М.М. План финансов. – М., 1998. С. 49 – 50.

талов, «кои казна употребляет на содержание разных общественных заведений» (дорог, каналов, монеты, банков)¹.

3. *Доходы с казенной собственности* (казенные земли, разные оброчные статьи, леса).

М.М. Сперанский разделяет доходы и по *пространству их употребления: общие, частные*; по времени получения: *обыкновенные и чрезвычайные*².

Современная классификация имеет в своем основании источник образования дохода. Все бюджетные доходы, согласно БК РФ, подразделяются на *налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления*. Налоговые доходы образуются в результате исполнения налогоплательщиками своей обязанности по уплате налога. Неналоговые доходы в наиболее общем виде подразделяются³: на доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; на доходы от оказания платных услуг и доходы от применения мер гражданско-правовой, административной ответственности, от реализации бесхозяйного имущества, на средства самообложения граждан и т.д.

Доходы можно разделить по территориальному признаку: *федеральные* (получаемые на всей территории Российской Федерации), *региональные* (взимаемые на территории субъектов Российской Федерации) и *местные*.

Доходы, которые поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по ежегодно утверждаемым нормативам, именуется регулирующими доходами бюджета, а доходы, которые поступают в бюджет полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе, являются собственными или закрепленными доходами бюджета.

¹ Там же.

² Там же.

³ Ст. 41 БК РФ.

Безвозмездные поступления могут поступать из других бюджетов бюджетной системы в виде финансовой помощи, от нерезидентов, государственных, муниципальных и негосударственных организаций, наднациональных и международных организаций, правительств других государств.

Государственная эмиссия, внешние и внутренние заимствования и иные подобные источники поступлений в бюджет относятся не к бюджетным доходам, а к *источникам финансирования дефицита бюджета*, так как влекут за собой изменение обязательств публично-правового образования, его финансовых и нефинансовых активов.

Лекция 3. Бюджетное устройство и бюджетная система

Понятия бюджетного устройства и бюджетной системы. Можно выделить два подхода к понятию бюджетной системы. Первая точка зрения заключается в том, что под бюджетной системой подразумеваются все отношения, связанные с бюджетом, включая доходы, расходы, полномочия участников бюджетного процесса, а также межбюджетные отношения и др. За пределами бюджетной системы в этом случае (не всегда) остается только бюджетный процесс, а также правовое регулирование ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Такой подход, характерный для экономических исследований, можно назвать макросистемным, так как здесь понятие бюджетной системы расширяется до размера всех государственных финансов, зачастую включая в себя налоговую систему, децентрализованные финансы. Настоящий материал построен на ином, традиционном подходе, который заключается в том, что бюджетная система государства (публично-территориального образования) объединяет собой бюджеты всех публично-территориальных образований, расположенных на его территории либо подпадающих под юрисдикцию данного государства.

С точки зрения системного анализа разница между макроподходом к бюджетной системе и традиционным подходом заключается в наборе элементов, которые составляют ту и другую системы. Для «расширенной» бюджетной системы в качестве ее элементов рассматриваются не только бюджеты, но и бюджетные доходы (в том числе налоги), расходы, участники бюджетного процесса и т.д. В целом для данного подхода характерна неопределенность в отношении элементов, включаемых в бюджетную систему, состав которых разнится

у разных исследователей. Другой, традиционный подход в большей степени характерен для юридической науки, которая всегда отличается склонностью к ясности и недвусмысленности понятий. В этом случае элементами бюджетной системы являются исключительно бюджеты. Следует заметить, что и здесь элементный состав может меняться. В частности, в настоящее время появление наднациональных образований (Европейский Союз, Союз Беларуси и России), имеющих свои бюджеты, диктует необходимость их рассмотрения как новых элементов бюджетной системы.

Организация бюджетной системы, ее структура и принципы построения связаны с понятием *бюджетного устройства*¹. Межбюджетные отношения, то есть отношения по предоставлению финансовой помощи и выравниванию уровня обеспеченности бюджетов достаточным объемом доходов для реализации компетенции, непосредственно связаны с бюджетным устройством и могут изучаться в качестве раздела бюджетного устройства.

Легальное определение бюджетной системы содержится в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой *бюджетная система* представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Консолидированные бюджеты в бюджетную систему не включаются, так как по своей сути являются не бюджетами, а просто отчетами о совокупности результатов исполнения бюджетов на определенной территории². Легко увидеть, что консо-

¹ См.: Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС. 1991. № 46. Ст. 1543.

² В соответствии со статьей 6 БК РФ, консолидированный бюджет

лидированные бюджеты не составляются в качестве проектов, не утверждаются и не исполняются.

Легальное определение не дает никакого понятия о структуре бюджетной системы, не констатируя ни иерархичности, ни равенства в отношении между бюджетами – элементами системы. Статья 10 БК РФ именуется «Структура бюджетной системы», но лишь выделяет отдельно группы бюджетов: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга. В редакции БК РФ, действующей до внесения в него изменений Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, содержалась более определенная фраза о том, что бюджетная система состоит из различных *уровней* бюджетов.

Таким образом, в бюджетной системе Российской Федерации имеются федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации и местный уровень. Несмотря на то, что упоминание об уровнях бюджетной системы исключено, эти уровни сохраняются де-факто, отчасти исходя из территориально-государственного устройства Российской Федерации, отчасти из сложившихся экономических отношений. Согласно статье 5 Конституции Российской Федерации Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов равноправных субъектов Российской Федерации. Пунктом третьим этой же статьи Конституции Российской Федерации указывается, что федеративное устройство Рос-

является сводом бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории.

сийской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Здесь нельзя не обратить внимание на коллизию между конституционными нормами и нормами БК РФ. Государственное устройство Российской Федерации ограничено субъектами Российской Федерации. Местное самоуправление, являясь публичной властью, не является властью государственной. Тем не менее, согласно понятию бюджетной системы в статье 6 БК РФ, бюджетная система, будучи основана на государственном устройстве, включает в себя местные бюджеты, которые не имеют отношения к государственному устройству.

Отчасти разрешил данную коллизию Конституционный Суд Российской Федерации, указав на ключевое значение принципа единства государственной власти и целостности государства, в частности неоднократно была озвучена следующая позиция: «бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты не существуют изолированно, а являются составной частью финансовой системы Российской Федерации»¹. Исключить местные бюджеты из бюджетной системы Российской Федерации привело бы к ситуации, что в государстве одновременно существуют две бюджетные системы, а это означает радикальным образом разрушить сложившийся и устоявшийся на протяжении уже десятков лет экономический порядок и создать угрозу экономической безопасности Российской Федерации.

Весьма показательна для разбираемой проблемы структура бюджетной системы Союза ССР, которая в рамках едино-

¹ См., например, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 194-О // Вестник КС РФ. 2006. № 5; постановление от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

го государственного бюджета объединяла собой союзный (центральный) бюджет, государственные бюджеты союзных республик в составе СССР и бюджет социального страхования (современные государственные внебюджетные фонды). Государственные бюджеты республик в составе СССР, в свою очередь, делились на республиканские (центральные) бюджеты и областные¹, районные, поселковые и другие бюджеты в соответствии с административно-территориальным делением. Единый государственный бюджет² позволял осуществлять балансирование доходов и расходов между всеми входящими в его состав бюджетами, что исключало какой-либо их дефицит, юридические коллизии и споры, связанные с межбюджетными отношениями. Вместе с исчезновением Союза ССР были упразднены государственный и союзный бюджет, и роль балансирующего центра по умолчанию взял на себя федеральный бюджет, будучи первоначально по своей природе республиканским бюджетом.

Количество уровней бюджетной системы, как правило, связано с административно-территориальным устройством. Из федеративных государств примером такой бюджетной системы, помимо Российской Федерации, является Федеративная республика Германия, где имеется федеральный бюджет, бюджеты регионов (земель), составляющих федерацию, и местные бюджеты. Китай при унитарном устройстве имеет бюджеты пяти иерархических уровней: 1) бюджет централь-

¹ Такой завершенный вид бюджетная система СССР приобрела не сразу. Например, решение об отражении в едином государственном бюджете (с разной степенью детализации) союзного бюджета, бюджетов союзных и автономных республик, местных бюджетов и включения в государственный бюджет бюджета социального страхования было принято Совнаркомом СССР 10.07.1938 г. (Известия Советов депутатов трудящихся СССР от 11.07.1938 г.). См.: Глезин С.С. Бюджетная система Союза ССР (сборник законодательных материалов). – М., 1947. С. 3.

² В настоящее время государственный бюджет сохранился в Китайской Народной Республике, в Республике Украина, Республике Беларусь.

ного правительства (государственный) 2) бюджеты провинций, а также бюджеты автономных районов и муниципалитетов, подчиненных непосредственно центральному правительству; 3) бюджеты городов, имеющих административно-территориальное деление на районы и префектуры; 4) бюджеты уездов и городов, не имеющих административно-территориального деления на районы и префектуры; 5) бюджеты поселков, национальных поселков и небольших городов¹. Также и Республика Франция, будучи унитарным государством, имеет бюджетную систему четырех уровней: общенациональный бюджет, региональные бюджет, бюджеты департаментов и, наконец, местные бюджеты.

В литературе можно встретить упоминание о том, что бюджетная система, в свою очередь, является частью финансовой системы государства². Кроме этого, бюджеты и бюджетная система в целом являются частью системы народно-хозяйственного (социально-экономического) планирования, представляя собой финансовый план-прогноз. Этот план должен соответствовать и приниматься во исполнение общего плана социально-экономического развития. Существование бюджетной системы как подсистемы более общей системы (финансовой системы и системы стратегического планирования) определяет такие ее свойства, как федерализм (характеризующий сложные отношения центра и регионов с большей долей независимости регионов) и унитаризм (характерный для иерархически выстроенной, централизованной системы)³. В научной литературе имеется аргументированное мнение,

¹ Подробнее см.: Комягин Д.Л. О бюджетном устройстве и современном бюджетном законодательстве Китая // Реформы и право. 2010. № 4. С. 55.

² См., например: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России. – М., 2006. С. 18 – 20.

³ Федерализм и унитарность как свойства бюджетной системы связаны с принципом фискального (бюджетного) федерализма, неся в себе характеристику его реализации.

что определяющим для бюджетной системы Российской Федерации будет свойство унитаризма¹.

Государственные внебюджетные фонды – не совсем обычный элемент бюджетной системы. Противоречие заложено уже в наименовании: данный элемент является частью бюджетной системы, имеет собственный бюджет, но называется внебюджетным. На самом деле государственные внебюджетные фонды по своей природе теснейшим образом встроены в бюджетную систему и не способны к самостоятельному функционированию вне системы, которая является постоянным «донором», позволяющим балансировать расходы фондов.

«Внебюджетная» природа государственных внебюджетных фондов проявляется исключительно в противопоставлении с бюджетными фондами, которые представляют собой обособленные в рамках бюджета целевые расходы и закрепленные в бюджете для их покрытия доходные источники². Государственные внебюджетные фонды также представляют собой обособленные целевые расходы социального характера³, но не включаемые в бюджет, и являются преемниками бюджета со-

¹ См.: Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблема правового регулирования в период социально-экономических реформ. – СПб., 2004.

² Утратившей силу статьей 17 БК РФ целевые бюджетные фонды определялись как фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения. Существование целевых бюджетных фондов является отступлением от принципа совокупного покрытия расходов бюджета, хотя до настоящего времени в федеральном бюджете существуют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, Инвестиционный фонд, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд реформирования ЖКХ и др.

³ На социальный характер государственных внебюджетных фондов прямо указывало определение, содержащееся в утратившей силу статье 143 БК РФ, согласно которой государственные внебюджетные фонды предназначены для реализации конституционных прав граждан на 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; на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

циального страхования, который входил в качестве составной части в государственный бюджет Союза ССР. Следует заметить, что за рубежом расходы на социальное страхование принято называть «социальными бюджетами».

В настоящее время в Российской Федерации существуют следующие государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, а также, на уровне субъектов Российской Федерации, территориальные фонды обязательного медицинского страхования (статья 144 БК РФ)¹. Бюджеты государственных внебюджетных фондов не включаются в консолидированные бюджеты, но их проекты проходят обязательное согласование в федеральном (региональном) министерстве, отвечающем за вопросы социальной политики и социального страхования. Принято решение о том, что кассовое исполнение всех государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством, в силу чего государственные внебюджетные фонды будут лишены права самостоятельно открывать банковские счета. Органы управления государственными внебюджетными фондами являются главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств. Составление и утверждение государственных внебюджетных фондов синхронизированы с составлением и утверждением федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Источниками формирования государственных внебюджетных фондов служат налоговые и неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы, установленные статьей 146 БК РФ. Существует законодательный запрет как на изъятие

¹ Количество государственных внебюджетных фондов уменьшилось с начала 1990-х гг., в частности был упразднен Фонд занятости, имеется тенденция к дальнейшему их сокращению и включению в федеральный бюджет.

средств фондов, так и на направление их на иные цели, не связанные с задачами фондов.

Статус Пенсионного фонда Российской Федерации как страховщика по обязательному пенсионному страхованию установлен Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», на основании которого он действует. Некоторые полномочия Пенсионного фонда Российской Федерации установлены Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». Фонд социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования действуют на основании актов Правительства Российской Федерации¹.

Принципы построения бюджетной системы. «Принцип» (от лат. *principium* – основа, начало) – это основное, исходное изложение какой-нибудь теории, учения мировоззрения, теоретической программы². Иначе говоря, принцип является первоосновой какого-либо явления, процесса, научного подхода и т.д.

Понятие принципа связано с понятиями идеи, правила, нормы, но не совпадает с ними, так как носит основополагающий характер.

Принципы права – «абстрактное выражение смысла некоего множества правовых норм»³. «Принципы права в отличие

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 22 февраля, № 35; постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 10.08.1998 г. № 173. Ст. 3902.

² См.: Ожегов С.И., Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1999. С. 595.

³ Четвернин В.А. Краткий курс лекций по проблемам теории права и государства // <http://new.hse.ru/sites/tp/default.as>.

от конкретных юридических норм больше зависят от состояния правовых знаний. Они возникают лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления, в то время как правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей. Принципы права исторически появились значительно позже иных его норм, первоначально существовавших в виде юридических обычаев¹.

Первостепенное значение имеет юридическое закрепление принципов права, придание им силы².

Нормы права не могут противоречить принципам по смыслу. Это не означает, что из самих принципов права выводятся новые нормы; принципы могут выступать как инструмент для нормотворчества и правоприменения, в качестве «фильтра», отсекающего неправовые нормы. Применение определенных принципов права задает конкретные методы и даже неразрывно с ними связано.

Правовые принципы, получившие юридическое закрепление, представляют собой уже не только основополагающие начала, но также средство поддержания порядка, первоначально установленного плана в той или иной сфере правового регулирования. Порядок как единственно допустимое состояния предметов и явлений в соответствующей сфере получает благодаря принципам устойчивость иммунитет к внешним деструктивным воздействиям.

Принципы, применяемые в конкретных отраслях права, представляют собой систему из нескольких уровней, что соответствует «многослойности» правового регулирования.

¹ Румянцева В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 4–5.

² В доктрине существуют принципы иерархичности, историзма (детерминированности конкретно-историческими условиями), конкретности (ясности, целостности) и т.д., которые, однако, не закреплены законодательно.

Применительно к бюджетному праву не подвергается сомнению применение общеправовых и, в первую очередь, конституционных (вытекающих из конституции) принципов единства, законности, гласности, справедливости, разделения властей, федерализма (унитарности), соблюдения баланса интересов личности, общества, государства¹.

Действие общеправовых принципов финансового права также распространяется на бюджетное право как подотрасль финансового права.

Специфика бюджетных правоотношений вызвала необходимость установления более специализированных принципов, которые нашли свое закрепление в главе пятой БК РФ. Из числа этих принципов можно выделить те принципы, которые относятся к установлению доходов бюджета, бюджетному процессу и, наконец, к построению бюджетной системы.

Важнейшее значение для построения бюджетной системы имеют два принципа: единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему.

Единство бюджетной системы является доминирующим принципом для бюджетной системы, определяющим само ее существование как целого. Единство бюджетной системы вытекает из основополагающего принципа единства, который является, как указано выше, конституционным и общеправовым, а в бюджетном праве трансформируется сразу в несколько принципов (единство бюджетной системы, единства кассы). *Принцип единства бюджетной системы*, согласно БК РФ, реализуется через несколько направлений:

- единство бюджетного законодательства;

¹ О принципе соблюдения баланса интересов личности, общества, государства подробнее см.: Комягин Д.Л. Современный военный бюджет: правовой аспект. – СПб., 2009. С. 36 – 38. Следует иметь в виду, что данный принцип находится в неразрывной связи и в то же время в противоречии с принципом гуманитарности, который вытекает из конституционного положения о высшей ценности человека, его прав и свобод.

- применение единых принципов организации и функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса;
- применение единых формы бюджетной документации и бюджетной отчетности;
- единая бюджетная классификация;
- единые санкции за нарушение бюджетного законодательства;
- единый порядок ведения бюджетного учета и составления отчетности бюджетов Российской Федерации и казенных учреждений;
- единый порядок установления и исполнения расходных обязательств;
- единый порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов;
- единый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме перечисленных составных частей единства бюджетной системы, установленных БК РФ, следует сказать и о едином порядке предоставления финансовой помощи из бюджетов различных уровней, который частично выражается еще в одном принципе построения бюджетной системы – *принципе равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* (статья 31.1 БК РФ). Данный принцип говорит о единстве определения форм, объема и порядка межбюджетных трансфертов (финансовой помощи). Принцип равенства бюджетных прав дублирует некоторые положения принципа единства, в частности требование единого порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Существование принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образо-

ваний свидетельствует о приоритете федерального бюджета над иными бюджетами бюджетной системы, так как уравниваются бюджетные права субъектов и органов местного самоуправления перед Российской Федерацией. Таким образом, федеральный бюджет априори неравен и доминирует над бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. Конституционные нормы также подтверждают данное обстоятельство, так как субъекты Российской Федерации представляют собой части одного целого – Российской Федерации, и невозможно найти разумные аргументы в пользу того, что часть больше целого или равна целому.

Существование легально закрепленного принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований свидетельствует также о проблеме, связанной с фактической диспропорцией в межбюджетных отношениях, которая является постоянной заботой органов управления публичными финансами. Неоднородность экономической и политической карты Российской Федерации накладывает отпечаток на распределение финансовой помощи из федерального центра. Например, выделяются регионы, расположенные в районах Крайнего Севера, северо-кавказские республики. Объективно требуют повышенного внимания малозаселенные районы восточной границы Российской Федерации.

Самостоятельность бюджетов, таким образом, подчиняясь единству, выражается в *принципе самостоятельности бюджетов* и допускается, согласно БК РФ, в следующих пределах:

- 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 установленными законом ис-

ключениями, в частности в случае введения режима временной финансовой администрации);

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации¹;

– право органов государственной власти и органов местного самоуправления, в соответствии с БК РФ, 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)²;

– 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 двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств.

Нельзя не заметить, что все права, вытекающие из самостоятельности бюджетов, одновременно являются обязанностями для соответствующих органов власти. Более правильным было бы сказать, что обязанностям соответствуют необходимые для их реализации права.

¹ Такое полномочие вовсе не является бюджетным, а целиком лежит в сфере налоговых правоотношений, и значит, никак не связано с реализацией самостоятельности бюджетов.

² Данное полномочие реализуется в бюджетном процессе на стадиях составления и утверждения проекта бюджета и, таким образом, дублирует право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Правила о недопустимости установления расходных обязательств без определения бюджета за счет которого они исполняются, а также недопустимость установления расходных обязательств, исполняющихся за счет нескольких бюджетов, действуют с оговорками. Во-первых, расходные обязательства на легальной основе могут передаваться на исполнение иному бюджету, с обязательной передачей необходимых источников покрытия расходов, и, во-вторых, законно установленное расходное обязательство в любом случае должно быть исполнено, невзирая на абсолютное отсутствие средств местного бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, и тогда исполнение берет на себя федеральный бюджет. В этом случае не действует правило о недопустимости исполнения расходных обязательств за счет двух и более бюджетов, что следует из практики Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался о том, что бюджетная самостоятельность субъектов Российской Федерации во всяком случае реализуется ими во взаимосвязи с конституционными принципами функционирования бюджетной системы Российской Федерации как *единой* системы, имеющей своим предназначением эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, посредством которого происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти в Российской Федерации, и недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществления бюджетного регулирования в целях сбалансирования соответствующих бюджетов¹.

¹ См., например, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 194-О // Вестник КС РФ. 2006. № 5; постановление от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ 2004. № 27. Ст. 2803.

Следующим принципом, который связан с построением бюджетной системы, является *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации*.

Данный принцип, в соответствии с БК РФ, означает, во-первых, закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетной системы за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и, во-вторых, определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Существом данного принципа является пропорциональное распределение полномочий (компетенции) между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и закрепление за ними необходимых для исполнения полномочий доходных источников.

Опыт правильного распределения полномочий и источников требует самостоятельного рассмотрения и непосредственно связан с понятием фискального (бюджетного) федерализма.

В Российской Федерации распределение расходов по территориальному признаку, в первую очередь, связано с конституционными положениями о предметах ведения Российской Федерации, предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации¹. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета в части полномочий по финансированию расходных обязательств, относящихся к предметам совместного ведения

¹ См. статьи 71 – 73 Конституции Российской Федерации.

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализован Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этим законом установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, могут передаваться последним для осуществления на основании федеральных законов. Финансовое обеспечение переданных таким образом полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Аналогичный порядок установлен для отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Распределение доходных источников во исполнение принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации утверждено БК РФ (главы 7–9). При этом в доходы федерального бюджета поступают суммы от федеральных налогов и сборов, определенные неналоговые доходы, а в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации – суммы от региональных налогов, определенные неналоговые доходы, а также часть федеральных налогов по установленным БК РФ нормативам. В доходы местных бюджетов также поступают не только доходы от местных налогов и определенные неналоговые доходы, но также часть федеральных налогов и региональных налогов по нормативам, установленным БК РФ. В случае принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет может поступать часть получаемых субъектом Российской Федерации федеральных налогов.

Итак, законодательно установленными принципами, которые действуют в отношении построения бюджетной системы,

являются принципы: единства бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Помимо принципов построения бюджетной системы, установленных БК РФ, имеются не закрепленные законодательством Российской Федерации принципы, известные из зарубежного опыта правового регулирования построения бюджетной системы, а также из доктринальных источников.

Прежде всего речь идет о *принципах гармонизации и субсидиарности*, концепция которых подробно разработана в германском праве.

Принцип гармонизации связан с тем, что каждый субъект федерации нуждается как во взаимодействии с центром, так и с другими субъектами федерации. Принцип гармонизации именуют также принципом «верности федерации»¹, что особенно актуально для Федеративной Республики Германия, которая исторически прошла трудный и долгий путь объединения². В условиях разделения задач и функций «верность федерации» является связующим звеном и корректирующим (гармонизирующим) началом, который позволяет придать одинаковый вектор всем элементам бюджетной системы. Принцип гармонизации можно связать также и с принципом баланса интересов федерации и регионов, когда каждый должен принимать во внимание взаимные интересы (пассивная составляющая принципа), и, наконец, с необходимостью ока-

¹ См.: Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. – СПб., 2005. С. 102 – 103; Евдокимов А.Н. Бюджет как элемент бюджетной системы: отечественный и зарубежный опыт // Финансовое право. 2007. № 7.

² См.: Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2000. С. 17 – 20.

зания взаимной помощи (активная составляющая принципа), как от регионов центру, так и от центра регионам.

Принцип субсидиарности впервые был сформулирован в энциклике Римского Папы Пия XI «*Quadragesimo anno*», и его смысл, как отмечает А.С. Автономов, «сводится к тому, что не следует передавать решения вопросов объединениям более широкого состава, если эти вопросы могут быть решены объединениями более узкого состава»¹. В другой интерпретации принцип субсидиарности звучит таким образом: нарушением правильного устройства будет передача большему по размерам и сложности сообществу тех функций, которые могут быть обеспечены нижестоящими и подчиненными структурами. Никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой².

Можно сказать, что применительно к бюджетному праву принцип субсидиарности непосредственно касается распределения расходной компетенции между бюджетами бюджетной системы. Принадлежность расходных обязательств должна вытекать из распределения полномочий, которое должно выполняться в соответствии с принципом субсидиарности.

Способы регулирования межбюджетных отношений. Приобретают ли элементы – бюджеты новые функции в силу включения их в бюджетную систему? На этот вопрос следует ответить положительно.

В большей степени для федерального бюджета, но также для бюджетов субъектов Российской Федерации и даже для местных бюджетов характерна функция межбюджетного регулирования в отношении нижестоящих бюджетов, которая возникает исключительно как следствие нахождения этих бюджетов в бюджетной системе. Объективная необходимость

¹ Цит. по: Королев С.В. Указ. соч. С. 103.

² См.: Основы права Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 1997. С. 80. Дано по: Евдокимов А.Н. Указ. соч.

финансового выравнивания обеспеченности территорий требует изучения соответствующего опыта правового регулирования, как отечественного, так и зарубежного.

Первым направлением межбюджетного регулирования является правильное (в соответствии с принципом subsidiarity) распределение компетенции и необходимых доходов между центром и регионами.

Вторым направлением регулирования межбюджетных отношений является предоставление финансовой помощи, которое должно осуществляться по прозрачной и объективной методике в определенных законом случаях и формах¹.

Финансовая помощь, предоставляемая, как правило², из бюджетов вышестоящего уровня нижестоящим бюджетам, делится по формам на субсидии, дотации и субвенции, а также по цели: на инвестиционную (для реализации инвестиционных проектов), текущую, выравнивающую и стимулирующую.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии и субвенции именуется межбюджетными трансфертами, которые представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Помимо дотаций, субсидий и субвенций допускаются иные межбюджетные трансферты, не соответствующие трем указанным формам.

¹ Данные направления прослеживаются еще в Программе развития бюджетного федерализма Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 г. № 584 // СЗ РФ 2001. № 34. Ст. 3503. В программе были поставлены следующие задачи: упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ, четкое разграничение расходных полномочий; четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов; повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

² Главой 16 БК РФ предусмотрено предоставление субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации федеральному бюджету и субсидии из местных бюджетов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Дотации представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Субсидии предоставляются в целях софинансирования расходов за счет двух и более бюджетов. Субвенции передаются в случае возложения на бюджеты выполнения расходных обязательств, закрепленных за вышестоящим бюджетом. В отличие от дотаций субсидии и субвенции имеют целевой характер, но как и дотации являются безвозмездными и безвозвратными. Вместе с тем субсидии, предоставляемые для инвестиций, могут сопровождаться передачей имущества или имущественных прав на создаваемую собственность. Как правило, дотации, субсидии и субвенции выступают в качестве текущей финансовой помощи.

Еще одной формой межбюджетных отношений является бюджетный кредит, который предоставляется из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы на платной и безвозмездной основе¹.

В отношении вопросов регулирования финансовых отношений между центром и регионами интересен опыт Федеративной Республики Германия, конституция которой содержит целый раздел, посвященный финансам. Германская федерация может оказывать землям и общинам финансовую помощь из собственного бюджета только в случае, если для осуществления проекта их собственных ресурсов недостаточно. Конституция Германии содержит положение о том, что федерации и земли отдельно несут расходы на решение своих за-

¹ Расширение применения бюджетных кредитов в межбюджетных отношениях является одним из направлений Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1123-р // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

дач, а решение федеральных задач центром должно сопровождаться доведением до земель необходимых финансовых ресурсов. В отличие от российской практики финансовая помощь из центра предоставляется исключительно на инвестиционные цели (ст. 104а Конституции ФРГ). В то же время имеется порядок выравнивания финансовых возможностей земель (во исполнение принципа гармонизации), который должен устанавливаться отдельным конституционным законом.

Способом избежать дисбаланса в бюджетной системе является утверждение (согласование) бюджетов нижестоящих публично-правовых образований вышестоящими органами власти. Такая практика сохранилась, например, в Китае, Франции¹, многих унитарных государствах. Следует, однако, подчеркнуть тенденцию перехода к сложным межбюджетным отношениям по образцу федеративных.

¹ Например см.: Евдокимов А.Н. Указ. соч.

Лекция 4. Полномочия участников бюджетного процесса

Понятия и структура бюджетного процесса. Юридический процесс отличается тем, что он законодательно урегулирован, а изменение соответствующего объекта происходит в результате деятельности уполномоченных субъектов, упорядоченной нормами права. Результатом любого процесса является изменение объекта, относительно которого совершается процесс. Для бюджетного процесса таким объектом является бюджет. Правовые нормы, регламентирующие юридический процесс, как правило, относятся к процессуальным нормам.

В Российской Федерации существуют кроме бюджетного процесса такие виды юридических процессов, как уголовный, арбитражный, гражданский. Эти процессы можно отличить уже по названию. Также имеются конституционный, законодательный, административный, налоговый процессы, по мере развития законодательства появляются иные юридические процессы. Все они отличаются своими особенностями.

Бюджетный процесс отличается от прочих юридических процессов, в первую очередь, тем, что целью его приложения является бюджет, который возникает и изменяется в результате бюджетного процесса. Бюджетно-процессуальные отношения отличаются также тем, что не существуют в реальности, появляются вместе с правовыми нормами их устанавливающими и регулирующими.

Легальное определение бюджетного процесса установлено Бюджетным кодексом Российской Федерации, согласно которому *бюджетный процесс* – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рас-

смотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В бюджетном процессе бюджет последовательно проходит несколько стадий, по завершении которых заканчивается *бюджетный цикл*. Время, в течение которого осуществляется бюджетный цикл, называется *бюджетным периодом*.

Бюджетный (финансовый) год в Российской Федерации составляет один календарный год¹, а бюджетный период – примерно три или три с половиной года: *отчетный* финансовый год, *текущий* финансовый год, *очередной* финансовый год, который в свою очередь является первым годом двухгодичного планового периода².

Самым существенным вопросом, связанным с установлением бюджетного (финансового) года, является вопрос возможности использования неизрасходованных бюджетных ассигнований после завершения года. Общим правилом, которое применяется для бюджетов бюджетной системы Рос-

¹ В России бюджетный год был приурочен к календарному еще в 1700 г. указом Петра Великого. На протяжении последующей 300-летней истории финансовой системы России это правило, в основном, соблюдалось, хотя и за некоторыми исключениями. Например, отступление было сделано в 1922 – 1930 гг., на основании необходимости восстановления послевоенного хозяйства. В тот период бюджетный год был ориентирован на сельскохозяйственный: он начинался 1 октября и заканчивался 30 сентября. В странах СНГ, в большинстве восточноевропейских стран и в некоторых западноевропейских странах (Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Швейцария), а также в Мексике, Малайзии и др., бюджетный год тоже совпадает с календарным. В других странах вследствие различий во времени проведения парламентских сессий, исторических традиций и других причин бюджетный год начинается неодинаково. В таких странах, как Великобритания, Япония, Канада, Индонезия, Сингапур бюджетный год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Пакистане, Саудовской Аравии и др. – с 1 июля, в США – с 1 октября.

² Так, например, в 2010 г.: отчетный финансовый год – 2009 г., текущий финансовый год – 2010 г., очередной финансовый год – 2011 г., плановый период – 2011 и 2012 гг.

сийской Федерации, является обнуление остатков на счетах получателей бюджетных средств, когда все неизрасходованные средства обезличиваются и выступают уже в качестве входящей суммы расходов бюджета следующего года. Данное правило, однако, является не абсолютным, так как существуют долговременные проекты, требующие для завершения многолетнего финансирования.

В Российской Федерации принимается так называемый «скользящий» федеральный бюджет. Он принимается ежегодно, но на три года (очередной финансовый год и плановый период). Бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных районов принимаются сроком на один год (очередной финансовый год) или на три года (очередной финансовый год и плановый период). Если данные бюджеты принимаются на один год, то орган исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти утверждает среднесрочный финансовый план еще на два года. В муниципальных образованиях также могут быть предусмотрены среднесрочные финансовые планы.

Понятие бюджетного (финансового) года предполагает, что начало исполнения нового бюджета должно совпадать с началом финансового года и завершаться с его окончанием. Однако известны ситуации, когда к началу бюджетного периода утвержденный представительной властью закон о бюджете отсутствует. Связано это может быть, например, с острой полемикой народных представителей вокруг параметров бюджета. В этом случае финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году¹. Правило, по которому расходы

¹ См. статью 190 БК РФ.

бюджета, в случае его неутверждения к началу года, осуществляются исходя из суммы ассигнований прошлого года, является общепринятым. Например, законом о бюджете Китайской Народной Республики 1995 г. установлено, что после начала бюджетного года и до одобрения проектов местных бюджетов разного уровня собраниями народных представителей местные органы власти планируют свои расходы в соответствии с суммой бюджетных расходов предыдущего года.

В целом совпадение срока принятия закона (акта) о бюджете с датой начала нового бюджетного года признается бесспорным благом, к которому необходимо стремиться, а отсутствие закона о бюджете до начала нового бюджетного года – ситуацией негативной, ни в коем случае не подлежащей введению в правило.

Завершение исполнения бюджета также не всегда наступает по окончании бюджетного года. До 2000 г. в Российской Федерации существовало понятие *льготного периода*, который составлял один месяц после завершения финансового года, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета. В течение льготного периода осуществлялись платежи по принятым в текущем году обязательствам, а также зачислялись доходы, которые были перечислены в бюджет в прошедшем финансовом году, но еще не учтены на счете бюджета.

По мере прохождения *стадий бюджетного процесса*, то есть обособленного, самостоятельного и законченного этапа деятельности государственных и муниципальных органов, бюджет переходит из одного качественного состояния в другое¹. Завершение каждой стадии характеризуется наступлением либо определенного юридического факта, либо определенной даты.

¹ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971. С. 66.

Выделяются четыре стадии бюджетного процесса:

I. Составление проекта, по завершении которого создается проект закона (решения) о бюджете.

II. Рассмотрение и утверждение бюджета, в результате чего появляется имеющий обязательную силу закон (решение) о бюджете.

III. Исполнение бюджета; эта стадия завершается по окончании финансового года.

IV. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности; итогом этого является утверждение в форме закона (решения) отчета об исполнении бюджета.

В некоторых случаях отчетную стадию (IV) разделяют на две самостоятельные стадии: составления проекта отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

Каждая стадия бюджетного процесса может быть разделена на этапы, которые характеризуются спецификой участников и их полномочий.

Согласно установленному БК РФ определению бюджетного процесса он включает в себя контроль за исполнением бюджета. Такой контроль, однако, осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса и даже за пределами бюджетного цикла, когда проверяются прошедшие отчетные периоды. Контрольную стадию бюджетного процесса не представляется возможным выделить отдельно, так как осуществление контроля за его исполнением не влияет на ход бюджетного процесса и бюджет не меняет своего качественного состояния. Исключение составляет этап внешнего аудита отчета об исполнении бюджета, который является частью последней, отчетной стадии бюджетного процесса. Без заключения Счетной палаты Российской Федерации или контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации невозможно рассмотрение закона (решения) об утверждении отчета об исполнении бюджета.

Разделение бюджетного процесса на стадии и этапы не является единственно возможным способом характеристики бюджетного процесса. Бюджетный процесс можно описать как последовательную смену полномочий его участников. Вообще бюджетный процесс напоминает механизм, в котором каждое совершаемое участниками бюджетного процесса действие порождает полномочия и обязанности у следующего участника бюджетного процесса. К полномочиям в бюджетном процессе в наиболее общем виде можно отнести следующие группы полномочий: распорядительные полномочия, кассовые полномочия, контрольные полномочия, регуляционные (в том числе нормотворческие) полномочия, а также полномочия по организации бюджетного процесса.

Кроме того, в бюджетном процессе имеются отдельные процедуры, которые сложно отнести к каким-то стадиям бюджетного процесса. Отдельные процедуры не воздействуют на качественное состояние бюджета, но влияют на его параметры, на полномочия участников бюджетного процесса. Появляются отдельные процедуры, как правило, в области конфликта интересов, когда регулируемые правоотношения находятся на стыке различных отраслей права. К отдельным процедурам можно отнести процедуру исполнения судебных актов за счет бюджетов бюджетной системы (глава 24.1 БК РФ), процедуру введения временной финансовой администрации (глава 19.1 БК РФ), имеет существенные особенности процедура зачисления, перечисления и использования средств бюджетных и казенных учреждений от использования государственного (муниципального) имущества и от оказания платных услуг¹, а также учет средств, переданных во временное распоряжение бюджетным и казенным учреждениям.

Принципы бюджетного процесса. Как сказано выше, в бюджетном праве действуют общеправовые принципы и спе-

циальные принципы установления доходов, принципы построения бюджетной системы, а также принципы бюджетного процесса, соблюдение которых позволяет поддерживать порядок в данной сфере.

Принципами бюджетного процесса являются принципы:

- результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- прозрачности;
- единства кассы.

Следует упомянуть о существовании в доктрине незакрепленных в законодательстве правовых принципов, которые можно отнести к бюджетному праву.

Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, согласно статье 34 БК РФ, означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

К сожалению, данный принцип до настоящего времени не имеет какого-либо четкого методологического и методического наполнения ввиду сложности и неопределенности категорий эффективности и результативности. Исторический опыт показывает, что реализация принципа эффективности использования бюджетных средств связана со степенью *специализации* бюджетных расходов (кредитов) при их установлении или вотировании парламентом. Степень специализации

¹ Часто их называют внебюджетными средствами.

может быть широкой – от установления общей суммы расходов (абонемента), когда строка в бюджете устанавливает возможность, но не обязанность произвести расход, до жестко установленного приказа осуществить соответствующие расходы¹. Детализация бюджетных назначений различается от предельных ассигнований по главе (разделу) бюджетной росписи (напоминает абонемент) до детализации бюджетных назначений по статьям и подстатьям. Для того чтобы достигнуть эффективности использования бюджетных средств, специализация должна быть умеренной, бюджетные назначения должны рассматриваться не в качестве приказа, а в качестве разрешения произвести расход. В то же время чрезмерная свобода определения цели расходования бюджетных средств означает нанесение ущерба принципу адресного и целевого характера бюджетных средств.

В Российской Федерации на протяжении последних нескольких лет в рамках реформирования бюджетного процесса² реализуется концепция *бюджетирования, ориентированного на результат* (БОР). Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Основой концепции БОР является смещение акцентов в сторону бюджетного планирования, когда уже при формировании бюджета формулируются конкретные цели расходов и измеримые показатели (индикаторы), свидетельствующие о

¹ См.: Жез Г. Общая теория бюджета. – М., 1930. С. 149 – 150.

² См. Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 гг., утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

достижении цели. *Инструментами* БОР выступают, прежде всего, доклады о результатах деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ДРОНДы), программно-целевой метод бюджетного планирования, реестр расходных обязательств и модернизированная бюджетная классификация. Применение перечисленных инструментов предполагает достижение большей результативности и эффективности бюджетных расходов.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов закреплен статьей 35 БК РФ и 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.

Принцип реализуется на стадии составления проекта бюджета. Существование бюджетных фондов¹ является извест-

¹ Например, БК РФ предусматривает существование Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, которые формируются за счет нефтегазовых доходов бюджета и доходов от управления средствами фондов. В начале 90-х гг. прошлого века в Российской Федерации существовала практика создания бюджетных фондов для некоторых вновь создаваемых ведомств в целях их развития. Существовали Федеральный экологический фонд, Фонд социального развития департамента налоговой полиции, Централизованный фонд социального развития Госналогслужбы, Фонд развития таможенной системы, Государственный фонд борьбы с преступностью.

ным отступлением от принципа совокупного покрытия расходов бюджета, что иллюстрирует используемая за рубежом иная формулировка данного принципа: принцип запрета резервирования фондов в бюджете.

Принцип сбалансированности бюджета (бюджетное равновесие) закреплен в статье 33 БК РФ и 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.

Принцип сбалансированности устанавливает формулу баланса бюджета, которая содержит три параметра: доходы бюджета (Д), расход (Р) и источники финансирования дефицита бюджета (ИФ). Соотношение данных параметров будет следующее: $P = D + /- ИФ$. Источники финансирования дефицита бюджета могут иметь как положительное значение (поступления), так и отрицательное значение (выплаты). В формуле баланса бюджета учитывается итоговое значение источников финансирования дефицита бюджета.

Первоначально (до конца XIX в.) правильной формулой баланса бюджета считалось его «золотое сечение», то есть равенство доходов и расходов: $P = D$. Новые экономические концепции (главным образом Дж. Кейнса) изменили такой подход. Стал считаться полезным для развития экономики небольшой дефицит бюджета.

Современная формула баланса бюджета помимо идеи постоянного дефицита бюджета имеет в своей основе подход к учету средств бюджета с точки зрения метода начислений, когда не любое кассовое поступление в бюджет может быть

отнесено к доходам и не любая выплата из бюджета является расходом. Дело в том, что многие кассовые поступления означают увеличение обязательств и активов (например, займы, доходы от реализации ценных бумаг и др.), а многие выплаты, наоборот, означают уменьшение обязательств и активов публично-правового образования, меняя баланс в положительную сторону (например, погашение кредита и др.). Необходимость в объективной картине и породила появление источников финансирования дефицита бюджета как одного из его параметров, получившего закрепление в законе.

Большим ущербом для принципа сбалансированности бюджета является установление новых расходов бюджета в ходе исполнения бюджета в текущем финансовом году (корректировка бюджета). В том случае если бюджет был утвержден сбалансированным, то новые расходы не могут нарушить установленной пропорции, в связи с чем существуют требования о запрете установления новых расходов без определения источника их покрытия.

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов закреплен в статье 32 БК РФ и означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета в обязательном порядке отражаются в соответствующих бюджетах.

Этот же принцип называют принципом универсальности бюджета, то есть соединения в нем всех публичных доходов и расходов. Принцип универсальности нашел свое отражение в легальном определении бюджета, согласно которому бюджет является формой (единственно возможной) образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения публичных задач. Существование децентрализованных публичных финансов является отступлением от принципа универсальности, и можно выделить взаимосвязь между соблюдением принципа полноты (универ-

сальности) бюджета и наличием твердой (сильной) власти центрального правительства. При слабом правительстве, напротив, публичные финансы имеют тенденцию к децентрализации, идет постепенное отступление от принципа полноты бюджета.

Соблюдение данного принципа связано с возможностью проведения контроля за поступлением доходов и осуществлением расходов. Объем децентрализованных, не нашедших отражения в бюджете доходов и расходов, непрозрачен и может быть проверен лишь при проведении мероприятий последующего контроля¹. Доходы и расходы бюджета, напротив, в полном объеме подвергаются предварительному и текущему контролю.

Принцип достоверности бюджета закреплен в статье 37 БК РФ и означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Бюджет может быть достоверен только в том случае, если будут достоверны положенные в его основу расчеты и документы.

Бюджет – документ, обращенный по времени в будущее. Он содержит прогностические оценки расходов, которые должны быть совершены в будущем финансовом году, а также оценку доходов, которые государство планирует собрать за тот же период. Поэтому полного совпадения прогнозных данных может не произойти, но публично-правовое образование имеет разнообразные средства обеспечить исполнение своего бюджета как по расходам, так и по поступлениям. Однако если параметры бюджета не будут соответствовать социально-экономической реальности, последствия исполнения нереалистичного бюджета не замедлят сказаться как в экономике, так и в социальной сфере.

¹ Такой контроль может иметь только выборочный характер.

Принцип прозрачности (открытости,) или транспарентности (англ. – transparency) является выражением общеправового принципа гласности. Согласно статье 36 БК РФ прозрачность означает обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также самих проектов бюджетов и процедур их утверждения, полноту и доступность иных сведений о расходах бюджетов, стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года. Утверждение секретных статей допускается только в составе федерального бюджета.

Реализация принципа прозрачности бюджета обеспечивается:

- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

С точки зрения международных финансовых организаций фискальная прозрачность необходима для того, чтобы граждане, а также участники внутренних и внешних финансовых рынков могли правильно оценить текущее и будущее финансовое положение государства. Своевременное опубликование бюджетной документации помогает понять намерения правительства и, в силу обратной связи, поставить правительство в конструктивные рамки. В качестве аргумента за прозрачность подчеркивается то, что она устанавливает своеоб-

разную систему сдержек для необоснованных и ошибочных решений.

Существуют международные критерии определения прозрачности государственных финансов. В 1986 г. Международный валютный фонд (МВФ) выпустил «Руководство по государственной финансовой статистике», которое представляет собой комплекс концепций учета и классификации по государственным финансовым операциям. Руководство носит исключительно рекомендательный характер и может быть только добровольно принято к исполнению конкретным государством. В апреле 1998 г. МВФ принял «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере»¹ (далее – Кодекс транспарентности), задуманный как пособие странам – членам МВФ в их стремлении к большей прозрачности в бюджетной сфере. Кодекс транспарентности также носит рекомендательный характер, охватывает более широкую область, нежели «Руководство по государственной финансовой статистике», и содержит четыре раздела: «Четкость функций и обязанностей», «Общедоступность информации», «Открытость процесса подготовки и исполнения бюджета и отчетности по бюджету» и «Гарантии достоверности». Часть принципов, изложенных в разделах Кодекса транспарентности, как правило, в той или иной степени уже применяется на практике в различных странах.

Основное содержание вышеуказанных разделов заключается в следующем: государственный сектор должен быть ясно отличим от остальной экономики, внутри государства должны быть четко определены роли в сфере политики и управления; должна существовать четкая структура правовых норм, регламентирующих выделение и расходование государственных средств; наличие полной и детальной информации

¹ См.: Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – Вашингтон, 2001.

о данных за два предшествующих бюджетных года и о прогнозах на два последующие года; принятие правительством публичного обязательства о немедленном опубликовании налогово-бюджетной документации; бюджетная документация должна содержать не только текущие цифры, но и цели бюджетной политики, иные макроэкономические задачи, а также возможные факторы риска в сопоставимом виде. Форма бюджетных прогнозов должна облегчать анализ государственной политики в данной сфере и процедур отчетности, или, иначе говоря, классификация бюджетных доходов и расходов должна соответствовать международным стандартам; должна существовать интегрированная система учета, позволяющая надежно оценить задолженность по различного рода платежам.

Кроме того, состояние информации о бюджетах подлежит независимому гласному контролю, в частности, со стороны Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Таким образом, концепция прозрачности в качестве теории разработана достаточно подробно и охватывает практически все аспекты бюджетных отношений.

В России вплоть до 50-х гг. XIX в. сведения о государственных доходах и расходах были засекречены, и доступ к ним имели только министр финансов, комитет министров и Император. В конце 50-х гг. XIX в. Российская империя, вследствие критики извне и внутри страны, покончила с бюджетной тайной. Из-за недоверия к финансовому положению государства Россия лишилась тогда двух крупных иностранных займов в момент крайней необходимости. Это заставило принять решение об опубликовании бюджета на 1862 г. С тех пор бюджет на очередной финансовый год публиковался ежегодно.

Вновь проблема прозрачности стала актуальна для Российской Федерации при возникновении «зачетов» в 1993–1998 гг.

В те годы сложилась ситуация, когда всевозможные неденежные формы расчетов с бюджетом искажали отчетность, делая непрозрачной как доходную, так и расходную часть бюджета. Доклад Центрального банка Российской Федерации от 17 сентября 1997 г. «О проблеме неплатежей в российской экономике и возможных путях ее решения»¹ содержал положение о том, что правительству следует проводить заимствования, не допуская нерыночных, неденежных способов оформления своей задолженности (в виде зачетов, налоговых освобождений и т. д.), что сделает последнюю более прозрачной.

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

Без полноценной реализации принципа адресности и целевого использования невозможно говорить и об эффективности и результативности бюджетных расходов. Действия, приводящие к нарушению адресности бюджетных средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при их выделении, являются нарушением бюджетного законодательства и влекут, при наличии состава правонарушения, административную и уголовную ответственность.

Главной проблемой, связанной с реализацией принципа адресного и целевого характера бюджетных средств, является необходимость ясного и недвусмысленного формулирования цели выделения бюджетных средств. Как правило, органы государственного финансового контроля для определения цели применяют коды бюджетной классификации, по которой доведены те или иные лимиты ассигнований и объемы финансирования. При отсутствии ограничения кодами бюд-

¹ См.: Вестник Банка России. 1997. 25 сентября. № 61.

жетной классификации средства, выделенные, например, на оплату электроэнергии, возможным будет направить на оплату капитальных расходов либо на выплату заработной платы. Однако сложившаяся на сегодняшний день арбитражная практика в целом позволяет сформулировать точку зрения судов таким образом, что наказуемым является недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства. Если же цель достигнута, но она сопровождалась неправомерными действиями, то, с точки зрения судов, «...должностные лица могут быть привлечены к ответственности только за нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 г. «О бухгалтерском учете»¹.

Принцип подведомственности расходов бюджетов закреплен статьей 38.1 БК РФ и означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от того главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств.

Следствием принципа подведомственности является тот факт, что у получателя бюджетных средств может быть только один вышестоящий распорядитель и главный распорядитель бюджетных средств. Передача ассигнований с целью направить их в адрес какого-либо неподведомственного получателя средств может происходить только через корректировку сводной бюджетной росписи, в ходе которой ассигнования

¹ См.: Евтеева М.Ю. О разрешении споров, связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета (из практики Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа) // Вестник ВАС РФ. 2001. № 12.

перераспределяются между главными распорядителями бюджетных средств.

Перечень получателей, распорядителей и главных распорядителей федерального бюджета в соответствии с ведомственной подчиненностью имеется в сводном реестре главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, который ведется Федеральным казначейством. Включение в такой перечень означает право получателя (распорядителя) бюджетных средств на открытие соответствующего лицевого счета в органе Федерального казначейства.

Принцип единства кассы закреплен статьей 38.2 БК РФ и означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета¹.

Принцип единства кассы является формой отражения в бюджетном процессе фундаментального принципа единства. Этот же принцип единства нашел свое выражение и в принципе единства бюджетной системы.

Принцип единства кассы стал реализовываться в нашей стране еще в XIX в. с целью «большей сохранности денег и правильности их выдачи», так как «чем меньше касс, тем меньше случаев расхищения»².

¹ 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, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

² О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. С. 2.

Известно централизованное и децентрализованное исполнение бюджетов, которые различаются по наличию единства кассы. И.Х. Озеров считал движение от децентрализованного способа исполнения бюджета к централизованному как восходящее и эволюционное, имеющее три этапа¹. Первый этап характеризуется тем, что кассы по сбору доходов и совершению расходов созданы по отдельным ведомствам; второй этап – централизацией всех касс в руках одного ведомства – министерства финансов; третий этап (наиболее совершенный) – созданием банковской системы государственных касс². Развитие кассового устройства в дореволюционной России остановилось на втором этапе, то есть на централизации всех касс в едином ведомстве.

В Российской Федерации единство кассы законодательно утверждено с 1998 г.³ Сегодня единство кассы выражается в существовании единого счета бюджета, открытого в Банке России. Однако иногда банковский способ исполнения бюджета в России противопоставляется казначейскому, при этом последний способ выступает как безусловно прогрессивная альтернатива банковскому исполнению бюджетов. Такая точка зрения получила широкую общественную поддержку по итогам провальной финансовой политики начала 1990-х гг., когда после развала Госбанка СССР исполнение бюджета осуществлялось многочисленными коммерческими банками на расчетных счетах, открываемых бюджетными учреждениями самостоятельно. Подобная децентрализация имела следствием абсолютную непрозрачность исполнения бюджета и многочисленные злоупотребления, регулярно приводящие к неисполнению запланированных бюджетом доходов и расходов.

¹ См.: Озеров И.Х. Финансовое право: Курс лекций, читанный в Московском университете. – М., 1905. С. 38.

² См. там же. С. 38.

³ См. статью 215 БК РФ (в настоящее время утратила силу).

Схема, существовавшая при такой организации исполнения бюджета, была такова, что Минфин России, перечисляя в начале года (или по мере поступления доходов) денежные средства на банковские счета бюджетополучателей, уже не имел доступа к этим средствам, в результате чего вынужден был брать кредиты у коммерческих банков на покрытие *временного кассового разрыва* при исполнении федерального бюджета. Такие кредиты породили колоссальную кредиторскую задолженность государства. В то же время широко раздавались бюджетные ссуды, которые долгие годы спустя отражались в составе государственного долга в качестве дебиторской задолженности. Одновременно отдельные распорядители и получатели бюджетных средств, используя предоставленную свободу в отношении распоряжения счетом по учету бюджетных средств, направляли данные средства отнюдь не на запланированные в бюджете расходы, «забывая» платить по заключенным договорам на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд. В результате появлялся еще один вал кредиторской задолженности, позднее частично опосредованный в виде судебных решений о взыскании тех или иных сумм из бюджета.

Разумеется, обойтись в современных условиях без участия банков при исполнении бюджета невозможно, а банковское и казначейское исполнение бюджета в реальности в чистом виде не существует, являясь смешанным с большей или меньшей долей банковского участия. Классифицирующее значение имеет соблюдение (или несоблюдение) принципа единства кассы.

В качестве примера наиболее последовательно реализованного принципа единства кассы можно привести кассовое устройство Франции, хотя на сегодняшний день благодаря современным банковским технологиям в Российской Федерации и многих иных странах функционирование единого счета бюджета осуществляется не менее эффективно, чем во Франции. При этом наименование «казначейская система ис-

полнения бюджета» впервые употреблялось именно по отношению к исполнению французского бюджета¹. Во Франции все платежи осуществляются с корреспондентного (активно-пассивного) счета Государственного казначейства. Система бюджетного учета во Франции построена таким образом, что ежедневно остатки на счетах подразделений Государственного казначейства Франции перечисляются на единый счет, что позволяет министру финансов иметь оперативный (ежедневный, еженедельный, ежемесячный) отчет о состоянии государственной кассы. Центральный казначейский счет открыт в Банке Франции, ликвидностью средств на котором управляет агентство «Франс-Трезор», организованное как отдельный департамент Министерства экономики, финансов и промышленности Франции. Территориальные подразделения Банка Франции осуществляют обслуживание более 10 тыс. операционных (транзитных) счетов с обязательным режимом ежедневного перечисления остатка на центральный казначейский счет².

При исполнении федерального бюджета Федеративной Республики Германия все доходы и расходы федерации также принципиально проводятся через центральный счет федерации, который ведет Главная федеральная касса, созданная при федеральном Министерстве финансов. Главная федеральная касса возглавляет систему федеральных касс.

Японский юрист Е. Ода принцип единства казначейства (касс), предполагающий концентрацию всех финансовых ресурсов в едином казначействе, называет одной из важнейших гарантий единства бюджета³. При этом в Японии такие

¹ См.: Федяевский К.К. Исполнение бюджета в капиталистических странах. – М., 1939. С. 84.

² См.: Прокофьев С.Е. Казначейская система исполнения бюджета // Бюджет. 2003. Июнь. С. 58.

³ См.: Козырин А.Н. Публичные финансы государств АТР: бюджетное и налоговое регулирование. – М., 1998.

функции, как прием бюджетных средств, их хранение и выдача в строгом соответствии с бюджетной росписью, ведение соответствующего учета и отчетности, возложены на Банк Японии, статус, задачи и функции которого урегулированы Законом о Банке Японии 1949 г.¹ Таким образом, Япония – один из примеров реализации принципа единства кассы в условиях, когда функции по организации исполнения бюджета выполняются не специальным органом исполнительной власти, а банком.

Исполнение бюджета Австралийского Союза организовано таким образом, что каждое агентство (орган исполнительной власти, подчиненный федеральному правительству) имеет максимальную свободу действий. В частности, агентства наделены полномочиями самостоятельно открывать банковские счета как для внутриведомственных расходов (ведомственные счета), так и для выполнения уставных задач (управляемые счета). Кроме того, счета агентств подразделяются на счета доходов и расходов. При этом финансирование на внутриведомственные расходы доводится до агентств в виде единой суммы, которую возможно перераспределять любым образом. Более того, еще несколько лет назад агентства получали проценты по остаткам на их ведомственных счетах и выплачивали штраф в случае расходов над остатком по счету (в рамках прошедшей бюджетной реформы в Австралии практика выплаты процентов по остаткам прекращена). Однако все остатки на банковских счетах агентств в конце каждого рабочего дня переводятся на официальный государственный счет, открытый Департаменту финансов в Резервном банке Австралии. Таким образом, в Австралии также реализован принцип единства кассы.

Сущность принципа единства кассы объяснена В.А. Лебедевым, по словам которого единство кассы заключается в

¹ См. там же.

том, что «все государственные суммы стекаются в кассы, подведомственные министерству финансов, что дает возможность быстро узнать, сколько имеется средств в казне государства, а это много содействует безостановочному удовлетворению расходов. Замедление платежей, связанное с централизацией касс, неважно в сравнении с ясностью и правильностью всего денежного движения, обеспечиваемого единством кассы»¹. За прошедшее столетие к данной формулировке мало что можно добавить. Следует лишь оговориться, что в современных условиях господства безналичного денежного обращения и информационных технологий замедление платежей, связанное с единством кассы, отсутствует.

Характеризуя единство кассы, надо сказать о необходимости соблюдения сформулированного В.А. Лебедевым правила: чтобы не было соединения в одном лице хранения и распоряжения деньгами – 1) «никто не может хранить государственные деньги, если он не назначен на то от министерства финансов»; 2) «кто имеет на руках государственные деньги, тот не имеет права самостоятельно расходовать их»; 3) «кто имеет право распоряжаться деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их»². Именно такое построение правоотношений между участниками бюджетного процесса при исполнении бюджета и означает реализацию принципа единства кассы.

Основным признаком, позволяющим говорить о наличии единства кассы при исполнении бюджета, является существование единого счета, на который зачисляются доходы и с которого осуществляются расходы данного бюджета. При этом не имеет значения, сколько банковских счетов открыто для исполнения бюджета. Фактически у бюджета может

¹ Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. – М., 2000. С. 149.

² Там же.

быть несколько счетов, один из которых основной, а остальные – технические (транзитные), не имеющие переходящего остатка.

Мировая практика подтверждает преимущество централизованного типа исполнения бюджета (на основе принципа единства кассы) над децентрализованным. В качестве основных преимуществ можно назвать:

- наличие у правительства актуальной (ежедневной) информации о состоянии кассы (счетов) государства;
- наличие информации о движении средств по счетам бюджета, достоверное знание о сумме доходов бюджета, поступивших в любой период, и, для федеративного государства, о сумме поступивших доходов в нижестоящие бюджеты;
- возможность правительства заранее прогнозировать кассовые разрывы при исполнении бюджета;
- полную прозрачность в отношении финансовых потоков, возникающих при исполнении бюджета.

В качестве итога следует отметить, что правовое закрепление принципов бюджетного процесса позволяет создать единую основу для бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Реализация этих принципов нашла свое отражение на всех стадиях бюджетного процесса.

Участники бюджетного процесса. В бюджетный процесс вовлечено значительное количество участников, обладающих своими специальными *бюджетными полномочиями*. Перечень участников бюджетного процесса и их полномочия закреплены в главе 18 БК РФ. Полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня, в силу значения федерального бюджета в бюджетной системе Российской Федерации, урегулированы отдельно в главе 19 БК РФ. Участниками бюджетного процесса в той или иной форме являются все государственные и муниципальные органы власти, независимо от принадлежности к законодательной, исполнитель-

ной или судебной власти. Многие органы государственной власти выступают в бюджетном процессе сразу в нескольких ролях. Например, Минфин России в силу возложенных на него, как на финансовый орган, полномочий выполняет функции организатора бюджетного процесса. Одновременно Минфин России является главным распорядителем в отношении различных бюджетных ассигнований, в том числе и на исполнение судебных решений о взыскании из казны Российской Федерации, главным администратором источников финансирования дефицита, главным администратором доходов бюджета. В то же время, являясь государственным учреждением, Минфин России выступает и в качестве получателя бюджетных средств.

Полномочия в бюджетном процессе, то есть права и обязанности участников бюджетного процесса, многочисленны и уникальны. В наиболее общем виде можно назвать такие полномочия, как полномочия по регулированию бюджетного процесса (нормотворческие), организации бюджетного процесса, кассовые полномочия, распорядительные полномочия, контрольные полномочия и т.д.

Законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены особенности для полномочий участников бюджетного процесса субъекта Российской Федерации, а актами представительных органов местного самоуправления – особенности для участников бюджетного процесса муниципального образования. Однако такие особенности должны находиться в рамках полномочий, установленных БК РФ, и не вступать с ним в противоречие.

Президент Российской Федерации выступает и как участник бюджетного процесса федерального уровня, и как высший орган, определяющий бюджетную политику на очередной финансовый год и плановый период для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Президент Российской Федерации разрабатывает и направляет Федерально-

му Собранию *бюджетное послание*, в котором определяются основные направления бюджетной политики Российской Федерации.

Кроме того, Президент Российской Федерации как участник законодательного процесса подписывает и обнародует принятый Федеральным Собранием федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральный закон об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год. Пунктом 1 статьи 3 БК РФ установлено, что Президент Российской Федерации вправе издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения, которые не могут противоречить бюджетному законодательству. Следует, однако, иметь в виду, что к ведению Российской Федерации, согласно статье 71 Конституции Российской Федерации, отнесен только федеральный бюджет, ответственность за разработку и исполнение которого несет, согласно статье 114 Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. Все общие вопросы, касающиеся всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, детально урегулированы бюджетным законодательством. В силу указанных обстоятельств практика издания Президентом Российской Федерации указов, регулирующих бюджетные правоотношения, на сегодняшний день отсутствует. Регулирование бюджетного процесса Президентом Российской Федерации является вторжением в компетенцию законодательной и исполнительной власти и может быть вызвано лишь особыми обстоятельствами. Например, в период до принятия БК РФ в силу многочисленных пробелов в правовом регулировании издавались указы Президента Российской Федерации, в основном, по вопросам бюджетной дисциплины и государственного финансового контроля¹.

¹ См., например, Указ Президента Российской Федерации от 14.05.1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и

Статьей 82 БК РФ предусмотрено создание резервного фонда Президента Российской Федерации, средства которого используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов на основании указов и распоряжений Президента Российской Федерации. Управление резервным фондом Президента Российской Федерации, таким образом, также относится к его полномочиям в бюджетном процессе.

Схожими с Президентом Российской Федерации полномочиями могут наделяться главы администраций субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований в отношении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, согласно статье 153 БК РФ, рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за их исполнением, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих соответствующий бюджетный контроль.

На федеральном уровне органом, созданным законодателем для контроля за исполнением федерального бюджета, является Счетная палата Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации также создаются контрольно-счетные органы. Статьей 265 БК РФ установлены формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами, которыми являются предварительный, текущий и последующий контроль. Это

исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145; Указ Президента Российской Федерации от 12.05.1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2235; Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1994 г. № 1005 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве» // СЗ РФ. 1994. № 5. Ст. 395.

соответствует полномочиям Счетной палаты Российской Федерации по экспертизе проектов федерального бюджета, законов, иных нормативных правовых актов и документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета, оперативному контролю за исполнением федерального бюджета и проведению комплексных ревизий и тематических проверок, подготовке заключений для Совета Федерации и Государственной Думы по исполнению федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов¹.

Контрольные полномочия законодательного (представительного) органа не исчерпываются деятельностью создаваемого им контрольно-счетного органа. В соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации или Государственная Дума, а также любой член Совета Федерации и Государственной Думы, каждый от своего имени, могут направить запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, председателю Центрального банка Российской Федерации, в том числе по бюджетным вопросам. Возможно создание парламентских комиссий и проведение парламентских слушаний по отдельным бюджетным вопросам, имеется практика периодического отчета высших должностных лиц исполнительной власти, в том числе главы финансового органа, перед законодательным (представительным) органом власти.

За рубежом распространена такая форма парламентского контроля, как отчет членов правительства и других должностных лиц перед парламентом, когда соответствующее долж-

¹ См. статью 9 Федерального закона от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 16.01.1995. № 3. Ст. 167.

ностное лицо обязано дать ответ об обоснованности любого расхода, произведенного подчиненным ему ведомством. В ряде стран (например, в Великобритании) такие отчеты носят обязательный характер, что является гарантией от злоупотреблений, связанных со свободой уполномоченных должностных лиц в перераспределении назначения ассигнований в рамках общей суммы.

Однако, несмотря на наличие контрольных полномочий, главной обязанностью в бюджетном процессе у законодательного органа является рассмотрение и принятие двух законов – о бюджете и о его исполнении, без чего бюджетный процесс будет существенно затруднен.

Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), согласно статье 154 БК РФ, обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, а также осуществляют управление государственным (муниципальным) долгом.

Таким образом, бюджетные полномочия органов исполнительной власти осуществляются на всех стадиях бюджетного процесса. В отношении федерального бюджета основными полномочиями обладают Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации. Непосредственно составлением проекта бюджета и отчета о его исполнении занимается Министерство финансов Российской Федерации, которое направляет их в Правительство Российской Федерации для внесения в Государственную Думу.

Бюджетное законодательство содержит коллизию, которая заключается в том, что не только органы исполнительной власти обеспечивают составление проекта бюджета. В составлении бюджета участвуют все главные администраторы бюджетных средств (главные распорядители, главные администраторы доходов и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета), которыми могут быть помимо органов исполнительной власти органы законодательной и судебной власти, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, некоторые наиболее значимые учреждения культуры, науки, образования. Главные администраторы бюджетных средств имеют полномочия получать и распределять бюджетные ассигнования и предоставляют в финансовый орган соответствующие проектные и отчеты.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России), в соответствии со статьей 155 БК РФ, обладает в бюджетном процессе следующими полномочиями: разрабатывает и представляет совместно с Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, которые используются при составлении и утверждении бюджетов, а также осуществляет кассовое обслуживание счетов бюджетов.

Счета для учета бюджетных средств открываются в учреждениях Банка России органами Федерального казначейства на основании договора банковского счета в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которому Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагается организация исполнения и исполнение бюджетов.

Этим же федеральным законом установлено, что средства федерального бюджета и средства государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, который осуществляет операции с ними, а также со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации и средствами местных бюджетов без взимания комиссионного вознаграждения. Также безвозмездно Банк России осуществляет функции генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга.

Конституционность пункта 2 статьи 155 БК РФ, согласно которой Центральный банк Российской Федерации наделен исключительными полномочиями обслуживать счета бюджетов, явилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П было решено, что указанная норма БК РФ не нарушает полномочий субъектов Российской Федерации по управлению переданной им государственной собственностью, в правовом режиме обслуживания счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований учреждениями Банка России бюджетные права сохраняются за их носителями. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что оспариваемая норма БК РФ лишь определяет субъект обслуживания счетов бюджетов (Банк России либо кредитные организации), что не влечет ни ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на бюджетные средства, ни ограничение их бюджетных полномочий, включая полномочия по самостоятельному исполнению бюджетов.

Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета, привлекаются в тех случаях, когда невозможно обеспечить обслуживание счета бюджета или отдельных банковских операций в учреждении Банка России (например, при отсутствии такого учреждения на уда-

ленных территориях, а также для получения денежной наличности). При этом должны выбираться кредитные учреждения, отвечающие признакам надежности и экономической устойчивости.

Конституционность пункта 2 статьи 156 БК РФ, согласно которой кредитная организация может быть привлечена к обслуживанию счетов бюджета в случае отсутствия на данной территории учреждения Банка России или невозможности выполнения им функций, была предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Было установлено, что дозволение кредитным организациям в отдельных случаях выполнять функции Банка России по обслуживанию счетов бюджетов не создает для субъектов Российской Федерации неравные условия по управлению государственной собственностью. Положение о «невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов» должно рассматриваться как означающее фактическую, а при определенных обстоятельствах, вытекающих из нормативных правовых актов, и юридически признанную невозможность осуществления учреждениями Банка России обслуживания счетов бюджетов. Если обстоятельств, объективно препятствующих территориальному учреждению Банка России в выполнении функции по обслуживанию счетов бюджетов, не имеется, данное учреждение не вправе отказаться от заключения с органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления договора банковского счета.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, финансово-кон-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

трольные органы исполнительной власти, контрольно-счетные органы законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований) в зависимости от компетенции осуществляют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль, а также осуществляют внешнюю проверку отчетов об исполнении бюджетов и экспертизу проектов бюджетов, законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы бюджета и финансов, проводят анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе.

В настоящее время бюджетное законодательство не содержит определения государственного *финансового контроля*. В науке финансового права государственный финансовый контроль и финансовый контроль не всегда воспринимаются тождественно. Под финансовым контролем понимают осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных и муниципальных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной и муниципальной собственности.

Финансовый контроль в финансовом праве распадается на три самостоятельных направления, которые можно упрощенно именовать бюджетный контроль, налоговый контроль и валютный контроль.

Бюджетный контроль, то есть финансовый контроль, осуществляемый в ходе бюджетного процесса, включает в себя контроль за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и

налоговых льгот и преимуществ. К органам государственного финансового контроля относят органы, специально созданные для осуществления контрольных функций. В то же время помимо вышеуказанных органов государственного финансового контроля контрольными полномочиями в бюджетной сфере (полномочиями по финансовому контролю) обладают главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета, Федеральное казначейство, Контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации, для которых контрольная функция является не основной¹.

Администраторы бюджетных средств – общее название для всех участников бюджетного процесса, обладающих полномочиями по принятию решений о зачислении, перечислении, распределении, списании бюджетных средств, то есть обладающих распорядительными полномочиями. К администраторам бюджетных средств относятся главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств (при исполнении бюджета по расходам), главные администраторы и администраторы доходов бюджета (при исполнении бюджета по доходам), главные администраторы и администраторы источников дефицита бюджета (при исполнении бюджета по источникам финансирования его дефицита). Администраторы бюджетных средств, как правило, обладают распорядительными и контрольными полномочиями в бюджетном процессе. Главные администраторы бюджетных средств также, в пределах своей компетенции, обладают отдельными нормотворческими полномочиями, детально регламентируя для подведомственных учреждений процедуру формирования бюджетных проектировок и бюджетной отчетности.

¹ См. главу 26 БК РФ.

Главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств – 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.

Главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) обладают распорядительными полномочиями при исполнении бюджетов по расходам, определенными в статье 158 БК РФ. Фактически у ГРБС имеются все полномочия, которые возможны при осуществлении расходов бюджета, за исключением кассовых полномочий и полномочий принятия решений по оплате денежных обязательств. Полномочия распорядителей бюджетных средств (РБС) по сравнению с полномочиями ГРБС являются более узкими в связи с тем, что РБС подведомственны ГРБС, не имеют права взаимодействовать с финансовым органом при планировании бюджета и подготовке отчета о его исполнении, подотчетны и подконтрольны ГРБС.

ГРБС обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными им бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; формируют перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; ведут реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований; осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета, составляют обоснования бюджетных ассигнований; составляют, утверждают и ведут бюджетную роспись, распределяют бюджетные

ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняют соответствующую часть бюджета; вносят предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств; вносят предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи; определяют порядок утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений.

Ведомственная структура расходов бюджета, в которой содержится перечень ГРБС, ежегодно утверждается в качестве приложения к закону о бюджете. Каждому ГРБС федерального бюджета присвоен трехзначный код, который является номером соответствующей главы расходов в сводной бюджетной росписи и составляет первые три цифры в классификациях доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета и последние три цифры в классификации операций сектора государственного управления. Если ГРБС является также главным администратором доходов бюджета или главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, присвоенный ему номер не меняется. Аналогичный порядок существует для ГРБС других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Федеральным казначейством ведется в порядке, установленном Минфином России, сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета.

К ГРБС относятся все министерства, службы и агентства в системе органов исполнительной власти, аналогичные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Кроме того, ГРБС являются Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Фе-

дерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Государственная Дума, Совет Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Управление делами Президента Российской Федерации, наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения.¹

РБС является органом государственной власти, органом управления государственным внебюджетным фондом, органом местного самоуправления, органом местной администрации или казенным учреждением, имеющим право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Число иерархичных уровней РБС бюджетным законодательством не регламентировано, но должно оптимизироваться в сторону уменьшения в целях сокращения бюджетных расходов и временных издержек, связанных распределением бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, а также уменьшения погрешности при составлении бюджетных проектировок и бюджетной отчетности.

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.

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного само-

¹ К ГРБС федерального бюджета отнесены Государственная корпорация «Росатом», российские академии наук, ФГУ «Курчатовский институт», Государственный Эрмитаж и т.д.

управления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством: контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты доходов; их начисление и учет; взыскание задолженности; принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним.

Администраторы доходов формируют и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления его полномочий.

Главные администраторы, как и администраторы доходов бюджетов, обладают распорядительными полномочиями в бюджетном процессе, кроме того они осуществляют начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляют взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимают 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; принимают решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Администраторы доходов бюджета с полномочиями главного администратора могут осуществлять отдельные бюджетные полномочия главного администратора доходов, в ведении которого они находятся.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация,

имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета – орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета планируют (прогнозируют) поступления и выплаты по источникам финансирования дефицита бюджета; контролируют полноту и своевременность поступлений в бюджет источников финансирования его дефицита; обеспечивают поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета; формируют и представляют бюджетную отчетность.

Выделяются главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета, осуществляющие операции с источниками внутреннего финансирования дефицита бюджета и операции с источниками внешнего финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета с полномочиями главного администратора осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в ведении которого он находится.

Получатель бюджетных средств – орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств.

Полномочия получателя бюджетных средств относятся к распорядительным, но, в отличие от ГРБС и РБС, получатель бюджетных средств не распределяет бюджетные ассигнования, а принимает денежные обязательства в пределах доведенных до него вышестоящим РБС или ГРБС лимитов бюджетных обязательств посредством заключения государственных контрактов в соответствии с законодательством о закупках для государственных (муниципальных) нужд. Получатель бюджетных средств после исполнения обязательств по контракту принимает решение об оплате посредством направления соответствующей кассовой заявки в орган Федерального казначейства по месту открытия ему лицевого счета.

Получатели бюджетных средств кроме принятия и оплаты бюджетных обязательств составляют и исполняют бюджетную смету; обеспечивают результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований; вносят ГРБС и РБС предложения по изменению бюджетной росписи; ведут бюджетный учет; формируют и представляют бюджетную отчетность получателя бюджетных средств.

Признаком получателя бюджетных средств является открытие ему лицевого счета получателя бюджетных средств в территориальном органе Федерального казначейства, а также, для федерального бюджета, внесение в сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета. Получателями бюджетных средств не всегда являются государственные или муниципальные учреждения, это могут быть, например, воинские части, не наделенные правами юридического лица, иные территориально удаленные структурные подразделения органов государственной власти.

В бюджетном процессе известен также «иной получатель бюджетных средств»¹. Это получатель бюджетных средств, осуществляющий операции с бюджетными средствами (в том числе в иностранной валюте) на счете, открытом ему в учреждении Центрального банка Российской Федерации или кредитной организации, а также бюджетное учреждение, находящееся за пределами Российской Федерации и получающее бюджетные средства от главного распорядителя бюджетных средств в иностранной валюте. «Иные» получатели бюджетных средств находятся за рубежом или относятся к специализированным подразделениям силовых ведомств и открывают банковские счета на основании разрешения министра финансов.

Для федерального бюджета существуют получатели бюджетных средств федерального бюджета, имеющие право в соответствии с бюджетным законодательством и другими нормативными правовыми актами осуществлять операции со средствами, поступающими во временное распоряжение (*получатель средств федерального бюджета, осуществляющий операции со средствами во временном распоряжении*)². Такие средства не находятся в собственности публично-правового образования, в связи с чем Федеральным казначейством для их учета открываются отдельные лицевые счета.

Финансовые органы – это Минфин России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные ли-

¹ См.: Порядок открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, утвержденный приказом Федерального казначейства от 7 октября 2008 г. № 7н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (далее – БНА). 2009. № 12.

² Это, например, средства, взыскиваемые Федеральной службой судебных приставов; средства, внесенные на депозит суда; средства, изъятые в ходе дознания и предварительного следствия и т.д.

ца) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Финансовые органы наделены полномочиями по *организации* бюджетного процесса, а также нормотворческими (регуляционными) полномочиями). Финансовые органы представляют проект соответствующего бюджета с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности. Финансовые органы ежемесячно составляют и представляют в правительство отчет о кассовом исполнении бюджета.

Федеральное казначейство наделено в бюджетном процессе преимущественно кассовыми полномочиями и осуществляет функции кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, то есть проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Кроме того, Федеральное казначейство наделено полномочиями по финансовому контролю и отдельными нормотворческими полномочиями¹, несмотря на то, что в системе федеральных органов исполнительной власти имеет статус федеральной службы².

¹ В соответствии со статьей 166.1 БК РФ Федеральное казначейство устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, порядок открытия и ведения лицевых счетов.

² В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральное казначейство не является кредитной организацией, в связи с чем для осуществления своих полномочий открывает банковские счета для учета бюджетных средств в учреждениях Банка России или, в случае необходимости, в кредитных организациях. В статье 215.1 БК РФ установлено право Федерального казначейства заключать соглашения с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче ему полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и входящих в него муниципальных образований.

Все администраторы бюджетных средств для осуществления своих полномочий в бюджетном процессе, в свою очередь, открывают лицевые счета в Федеральном казначействе и его территориальных органах, которые созданы по субъектам Российской Федерации, городам, районам и районам в городах. Лицевые счета бывают различных видов, порядок их открытия и обслуживания устанавливается Федеральным казначейством.

Федеральное казначейство производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета; устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения всех бюджетов; осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета; ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Минфин России информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета; составляет бюджетную отчетность об ис-

полнении федерального бюджета и представляет ее в Минфин России; составляет и представляет в Минфин России отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации явились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей 4, 5 и 6 статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что оспариваемые законоположения не ограничивают право субъекта Российской Федерации самостоятельно исполнять свой бюджет и самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью – средствами бюджета субъекта Российской Федерации, поскольку проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

Орган управления единым счетом бюджета (орган управления ликвидностью единого счета бюджета) осуществляет полномочия, связанные с управлением остатком на едином счете бюджета, которые заключаются в размещении временно свободных средств бюджета на финансовых рынках, в депозитах, в ценных бумагах, иных активах.

Главной целью управления остатком на едином счете бюджета является обеспечение сохранности средств бюджета с

тем, чтобы в соответствии с кассовым планом бюджета либо по решению уполномоченного органа в нужный момент представить необходимый кассовый ресурс. Второй, сопутствующей целью является получение прибыли, которая зачисляется в бюджет как источник его финансирования.

Специализированные, имеющие организационную самостоятельность, агентства для управления единым счетом созданы во Франции, Германии. В Российской Федерации функции по управлению единым счетом осуществляются Федеральным казначейством¹.

¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 2008 г. № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» Минфином России утверждены Правила размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и типовая форма генерального соглашения Федерального казначейства с кредитной организацией о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты.

Лекция 5. Стадии бюджетного процесса

Стадия составления проекта бюджета – стадия бюджетного процесса, в ходе которой осуществляется планирование доходов бюджета, расходов бюджета и поступлений из источников финансирования бюджета, их балансирование и составление проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Основы составления проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации определяются БК РФ, а порядок их составления устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями и их финансовыми органами. Составление проектов бюджетов – компетенция исполнительной власти.

Началом стадии составления проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации можно назвать направление Президентом РФ в марте года, предшествующего году, на который составляется бюджет, Бюджетного послания Федеральному Собранию¹. Таким образом, начало составления проектов бюджетов можно определить и по дате (март предшествующего года) и по юридическому факту (получение Федеральным Собранием Бюджетного послания). Однако непосредственной связи между Бюджетным посланием и появлением проектов бюджетов не существует, поэтому фактически составление бюджета стартует с установленной соответствующими нормативным правовым актом даты начала работы в этом направлении финансовых органов, которая наступает задолго до появления бюджетного послания.

¹ Статья 170 БК РФ.

Окончание стадии составления проекта бюджета определяется фактом направления проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год в законодательный (представительный) орган¹.

Помимо Президента Российской Федерации, высших органов исполнительной власти и финансовых органов участниками стадии составления проекта бюджета бюджетного процесса являются все главные распорядители и главные администраторы бюджетных средств², которые направляют в финансовый орган в установленные сроки проектировки подведомственных им расходов, доходов или источников финансирования дефицита бюджета.

Ответственность за составление проекта федерального бюджета бюджетов государственных внебюджетных фондов лежит на Правительстве Российской Федерации, за составление бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – на высших органах исполнительной (исполнительно-распорядительной) власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Непосредственную работу по составлению проектов бюджетов осуществляют финансовые органы.

¹ Согласно Положению о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 г. № 1010, работа по составлению проекта федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов начинается еще до ноября года, предшествующего текущему, то есть ранее, чем за год до начала финансового года. Внесение проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов должно произойти не позднее 20 августа текущего финансового года.

² В подзаконных нормативных правовых актах содержится упоминание о таком участнике бюджетного процесса на стадии составления проекта бюджета, как субъект бюджетного планирования. Это все министерства, а также агентства и службы, непосредственно подчиненные Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. На практике, однако, с финансовым органом взаимодействуют непосредственно все главные администраторы бюджетных средств.

В составлении проекта федерального бюджета, помимо Минфина России, активно участвуют Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минрегион России.

Минэкономразвития России разрабатывает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации, сводный финансовый баланс Российской Федерации, программу приватизации государственного имущества, а также основные направления таможенно-тарифной политики (совместно с Федеральной таможенной службой и Минфином России), иные документы, необходимые для принятия и исполнения бюджетных обязательств по федеральным целевым программам.

Минздравсоцразвития России определяет размер минимальной оплаты труда, порядок индексации заработной платы федеральных государственных служащих и работников федеральных бюджетных учреждений, базовой части трудовых пенсий. Минздравсоцразвития России ведет работу по проектированию ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Минрегион России (совместно с Минфином России) осуществляет подготовку правил распределения субсидий и субвенций, рассматривает проекты и концепции, иные предложения, связанные и бюджетными инвестициями из федерального бюджета.

Основные этапы стадии составления проекта бюджета можно выделить в зависимости от перехода ответственности за состояние проекта бюджета от одного участника бюджетного процесса к другому.

Начать работу по составлению проекта бюджета должен финансовый орган, который представляет на утверждение в Правительство Российской Федерации или высшие исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления график подготовки и рас-

смотрения проектов законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта бюджета. Должны быть также представлены на рассмотрение проект основных направлений налоговой и таможенно-тарифной политики, прогноз социально-экономического развития соответствующей территории, концепции долгосрочных целевых программ, предлагаемых для реализации.

Следующий этап составления проекта бюджета связан с главными администраторами бюджетных средств (субъектами бюджетного планирования), которые направляют в финансовый орган предложения по бюджетным инвестициям, проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности, предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации, планы поступления доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Финансовый орган после проверки передает соответствующие материалы на утверждение и одобрение в высший исполнительный орган власти – Правительство Российской Федерации (для федерального бюджета).

Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления должны быть одобрены представленные ранее и, возможно, скорректированы сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития территории, предложения по изменению действующих расходных обязательств, предложения по реализации бюджетных инвестиций, не включенные в долгосрочные целевые программы. Они же должны утвердить основные характеристики бюджета, одобрить распределение общего (предельного) объема бюджетных ассигнований, долгосрочные целевые программы, принять иные решения, необходимые для подготовки проектов законов (решений) о бюджете.

Возможно несколько кругов согласования каких-то документов с учетом сделанных поправок, итогом всего становится составление проекта бюджета финансовым органом, который одобряется Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом власти) и направляется в орган законодательной (представительной) власти на утверждение.

Так как бюджет составляется в целях финансового обеспечения расходных обязательств, то для его составления необходим перечень действующих и принимаемых расходных обязательств и расчет необходимого для их исполнения объема средств. Такие сведения должен содержать реестр расходных обязательств публично-правового образования, который ведется финансовым органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или администрацией местного самоуправления. Средства, необходимые для реализации долгосрочных целевых программ, адресных инвестиционных программ, ведомственных программ являются расходными обязательствами, которые установлены правовыми актами об утверждении программ и включаются в реестр расходных обязательств.

Для составления федерального бюджета важен сводный финансовый баланс Российской Федерации, который показывает удельный вес бюджетного сектора (сектора государственного управления) среди других секторов экономики,

Проекты бюджетов всех уровней бюджетной системы составляются в России ежегодно, но применяется среднесрочное (на три года) и многолетнее бюджетное планирование (определяются основные направления бюджетной политики государства на более длительный срок). Формирование проекта бюджета осуществляется на основе действующих и принимаемых обязательств.

Правительством Российской Федерации в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 – 2006 гг.

была заявлена необходимость перехода к модели *бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)*, что получило закрепление в БК РФ и целой серии законов (решений) и подзаконных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней. БОР на уровне составления проекта бюджета заключается в организации планирования результатов деятельности, а также распределения объемов бюджетных ассигнований с учетом ожидаемых и фактических результатов.

На региональном и муниципальном уровне, с целью повышения публичности составления проекта бюджета, предусматривается проведение публичных слушаний проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В литературе и подзаконных актах выделяются и противопоставляются два способа составления бюджета (бюджетного планирования) – сметное планирование и программно-целевое планирование¹. *Сметное планирование* состоит в индексации параметров бюджета прошлого года и их корректировки, исходя из предложений главных администраторов бюджетных средств (в деталях) и позиции финансового органа (по макропоказателям). Сутью *программно-целевого метода* бюджетного планирования² является ориентир на цели и количественно измеримые результаты деятельности, которые являются основанием для исчисления бюджетных расходов и необходимых для их покрытия доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

В рамках бюджетной деятельности государства применение данного метода основано на обеспечении взаимосвязи бюджетных расходов и достигаемых с их помощью конечных

¹ См.: Матненко А.С. Бюджет результатов: правовая концепция. – Омск, 2008. С. 20.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

социально-экономических результатов. При этом используются такие управленческие приемы, как персонализация ответственности за достижение результатов, определение сроков выполнения плановых показателей, а также всего комплекса необходимых для этого ресурсов (не только бюджетных) и мероприятий.

Проблема, связанная с реализацией и внедрением программно-целевого метода, заключается в том, что установление целей и результатов бюджетных расходов происходит вне бюджетного процесса, в ходе деятельности органов исполнительной власти и иных органов власти, выступающих в качестве администраторов бюджетных средств. Целостные, подробные планы хозяйственной и социально-экономической деятельности (народно-хозяйственные планы) публично-правового образования (на три года, пять лет и др.) не публикуются, сам механизм составления таких планов в Российской Федерации утрачен вместе с упразднением Госплана СССР¹.

Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета. Бюджетный процесс на стадии рассмотрения и утверждения схож по своему содержанию с законодательным процессом, так как все бюджеты в Российской Федерации принимаются либо в виде законов (федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации), либо в виде актов представительной власти (местные бюджеты). Однако имеются существенные особенности, которые не встречаются в законодательном процессе.

¹ В частности, согласно постановлению Совмина СССР от 29.08.1946 г. № 1913, начиная с 1947 г. Совмин СССР по представлению Госплана СССР, министерств и ведомств, в установленном порядке рассматривает и утверждает годовой народно-хозяйственный план и бюджет, а также годовые балансы и планы распределения материальных средств и поставок, предусматривая в них поквартальную разбивку основных показателей годового плана. Этим же постановлением были установлены порядок и сроки предоставления планов. Дано по: Бюджетная система Союза ССР. Сборник законодательных материалов / Сост. С.С. Глезин. – М., 1947.

После составления проект бюджета вносится на рассмотрение и утверждение в соответствующий законодательный (представительный) орган власти. Важно отметить, что применяется так называемый принцип «лестницы»: бюджеты разных уровней бюджетной системы утверждаются последовательно, первым утверждается федеральный бюджет, затем бюджеты субъектов Российской Федерации и, наконец, органы местного самоуправления.

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);
- проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет.

Этапами стадии утверждения бюджета являются его обсуждения (чтения) в законодательном (представительном) органе власти. Для федерального бюджета предусмотрено три обязательных чтения в Государственной Думе, после чего федеральный закон о федеральном бюджете передается, согласно статье 105 Конституции Российской Федерации, на одобрение в Совет Федерации и далее – на подпись Президенту Российской Федерации, после чего следует его обязательное опубликование в установленном порядке.

В ходе *первого чтения* (в течение 30 дней со дня его внесения проекта закона о бюджете) Государственная Дума рассматривает концепцию бюджета и *основные характеристики проекта бюджета*, к которым относятся:

- прогнозируемый общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- приложение, устанавливающее нормативы распределе-

ния доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- общий объем расходов;
- объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- нормативная величина Резервного фонда;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета также учитывается объем валового внутреннего продукта (ВВП) и уровень инфляции (потребительских цен).

По результатам рассмотрения проекта бюджета Государственная Дума должна принять или отклонить данный проект. В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума может: 1) передать указанный проект в согласительную комиссию, состоящую из представителей Государственной Думы, представителей Совета Федерации и представителей Правительства Российской Федерации, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и в заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета; 2) вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку; 3) поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

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

После утверждения проекта бюджета в первом чтении Государственная Дума рассматривает законопроект *во втором чтении*, когда рассматриваются и утверждаются приложения к бюджету:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита;
- бюджетные ассигнования по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов;
- распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов;
- программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;
- программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации;
- программа государственных внешних заимствований Российской Федерации;
- программа государственных гарантий Российской Федерации в российских рублях;
- программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте;
- бюджетные ассигнования, направленные на финансовое обеспечение долгосрочных (федеральных) целевых программ;
- непосредственно текстовые статьи проекта федерального закона.

В *третьем чтении* (в течение 15 дней со дня принятия его во втором чтении) утверждается бюджет в целом, а именно ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия переда-

ется на рассмотрение Совета Федерации, который в свою очередь голосует за одобрение бюджета в целом.

Секретные статьи федерального бюджета¹ рассматриваются на закрытом заседании палат Федерального Собрания. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями палат Федерального Собрания и специальными комиссиями палат.

Последний этап утверждения бюджета – это подписание и обнародование бюджета. Федеральный бюджет подписывает и обнародует Президент Российской Федерации², бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, соответственно главы субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований.

Стадия исполнения бюджетов в Российской Федерации начинается 1 января и заканчивается 31 декабря³ текущего финансового года и осуществляется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. При исполнении федерального бюджета важное значение имеют сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а также указания о порядке применения бюджетной классификации.

Бюджет исполняется по трем основным направлениям: по доходам, по расходам, по источникам финансирования дефицита.

¹ Принятие специальных секретных программ и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета осуществляется по представлению Президента Российской Федерации.

² См.: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

³ За исключением операций, осуществляемых органами Федерального казначейства по распределению поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачислению в соответствующие бюджеты, которые производятся в первые пять рабочих дней нового финансового года.

Перед тем как перейти к описанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, следует отметить, что исполнение государственного бюджета СССР, так же как и исполнение входивших в его состав республиканских и иных бюджетов, характеризовалось высокой степенью централизации и последовательным соблюдением принципа единства кассы, от которого не было отступлений вплоть до 1990 г.¹

С принятием Закона СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР»², Закона СССР от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР»³ начались изменения в области исполнения государственного бюджета. Например, письмом Госбанка СССР от 31 августа 1990 г. № 320 «О внесении изменений в нормативные акты Госбанка СССР и их отмене» было разрешено открытие расчетных, текущих и *бюджетных* счетов предприятий и кооперативов в любом банке по месту их регистрации или в другом банке с согласия последнего. Законом СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 «О Государственном банке СССР» было установлено, что «Госбанк СССР и центральные банки республик осуществляют кассовое исполнение союзного бюджета и бюджетов республик через свои учреждения и коммерческие банки»⁴. Фактически с данного момента (начиная с 1990 г.) можно зафиксировать отказ от принципа единства кассы.

В дальнейшем, после распада Советского Союза, исчезновения государственного бюджета СССР и создания нового государства – Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации окончательно отошел от выполнения функций по исполнению бюджетов. Об этом, например, можно найти упоминание в постановлении Верховного Совета

¹ Подробнее см.: Комягин Д.Л. Основы исполнения бюджета. – Saarbrücken, 2011.

² См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 460.

³ См.: Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 2663-1 «О бюджетном послании Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации и введении в действие Закона Российской Федерации «Об уточнении показателей бюджетной системы Российской Федерации на 1 квартал 1992 г.»¹. Здесь отмечено, что Центральным банком Российской Федерации не обеспечено выполнение Закона Российской Федерации «О бюджетной системе Российской Федерации на 1 квартал 1992 года»² в части, касающейся сохранения системы учета кассового исполнения бюджетов.

Таким образом, к середине 1992 г. исполнение бюджетов практически вышло из-под контроля Правительства Российской Федерации, что явилось прямым следствием несоблюдения принципа единства кассы. Любой распорядитель и получатель бюджетных средств мог открывать в любом коммерческом банке собственный расчетный счет для учета поступающих ему бюджетных средств. Операции, осуществляемые с бюджетными средствами на таких счетах, были полностью непрозрачны и неподконтрольны Правительству Российской Федерации и Минфину России. Имели место несвоевременное зачисление налоговых доходов на счета Минфина России, отсутствие отчетности об их поступлении, масштабное нецелевое использование средств федерального бюджета, что объясняется коммерческим интересом банков максимально увеличить свой кредитный ресурс за счет средств бюджета и полным отсутствием контроля, а также отсутствием понятия нецелевого использования средств бюджетов в действующем в то время законодательстве³.

Закрепление Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1083.

² См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 9. Ст. 392.

³ См., например: История Минфина России: Т. 4. – М., 2002. С. 176.

в РСФСР»¹ и позже Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»² самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов освободило местные (республиканские, краевые, областные) финансовые органы от контроля над своевременностью и полнотой зачисления доходов федерального бюджета, правильностью их использования.

На этом фоне необходимым и разумным шагом явилось создание Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе»³ централизованной системы органов федерального казначейства, полномочия которых были установлены Положением о федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1993 г. № 864⁴. Основной задачей органов федерального казначейства было исполнение федерального бюджета, а также осуществление предварительного, текущего и последующего контроля его исполнения.

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами система органов федерального казначейства состояла из Главного управления федерального казначейства (структурного подразделения Минфина России), возглавлявшего централизованную систему территориальных органов из управлений по субъектам Российской Федерации и отделений

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

² См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

³ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 24. Ст. 2101.

⁴ См. там же. 1993. № 35. Ст. 3320.

по городам, районам и районам в городах. В этом виде система органов федерального казначейства развивалась до 1998 г., когда были созданы и функционировали все территориальные органы федерального казначейства.

Следующим, вслед за организационным, этапом развития процедуры исполнения бюджетов Российской Федерации можно назвать качественный рост правового, методологического и технологического обеспечения органов федерального казначейства. К 2002 г. всем бюджетным учреждениям, в последнюю очередь – подразделениям Минобороны России, были открыты в органах федерального казначейства лицевые счета для совершения расходов федерального бюджета. В тот же период (2002 – 2003 гг.) в территориальных органах федерального казначейства по субъектам Российской Федерации были созданы и заработали единые счета по учету доходов федерального бюджета. Эти действия сопровождалось принятием необходимых законов и подзаконных нормативных правовых актов, которыми регламентировалась деятельность участников бюджетного процесса по исполнению федерального бюджета.

В частности были приняты:

а) подзаконный акт, необходимый для исполнения федерального бюджета по расходам¹, где были установлены виды

¹ См.: Инструкция о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета, утвержденная приказом Минфина России от 30.12.1999 г. № 106н // Финансовая газета. 2001. № 23, 24, 26. В настоящее время утратила силу. Сегодня действует Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденный приказом Минфина России от 01.09.2008 г. № 87н // Российская газета. 2008. 19 сентября. № 198 и Порядок открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, утвержденный приказом Федерального казначейства от 07.10.2008 г. № 7н // Российская газета. 2009. 18 февраля. № 27.

лицевых счетов, открываемых в органах Федерального казначейства:

- лицевой счет получателя бюджетных средств, по своему режиму соответствующий бюджетному счету распорядителя третьего уровня, открываемого в Госбанке СССР в советский период;

- лицевые счета распорядителей и главных распорядителей бюджетных средств, что соответствовало бюджетным счетам распорядителей второго и третьего уровней, существовавшим в Госбанке СССР;

- лицевые счета органов федерального казначейства, что аналогично бюджетным счетам в Госбанке СССР для сумм по централизованному мероприятиям;

- б) подзаконный акт, устанавливающий порядок исполнения федерального бюджета по доходам¹;

- в) инструкция по бухгалтерскому учету для государственных учреждений²;

- г) инструкция по бухгалтерскому учету для исполнения бюджета³;

¹ См.: Инструкция о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, утвержденная приказом Минфина России от 14.12.1999 г. № 91н // БНА. 2000. № 2; в настоящее время утратила силу. Сегодня действует Порядок учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утвержденный приказом Минфина России от 05.09.2008 г. № 92н // БНА. 2008. № 41.

² См.: Инструкция по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденная приказом Минфина России от 30.12.1999 г. № 107н // БНА. 2000. № 3, 7. Сегодня утратила силу, действует Инструкция по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных муниципальных учреждений, утвержденная приказом Минфина России от 01.12.2010 г. № 157н // Российская газета. 2011. 19 января. № 8.

³ См.: Инструкция по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов, утвержденная приказом Минфина России от 17.02.1999 г. № 15н // БНА.

- д) инструкция по порядку использования средств, полученных государственными учреждениями из внебюджетных источников¹.

Было издано и частично действует даже по настоящее время огромное количество иных межведомственных и ведомственных нормативных актов, регулирующих отдельные вопросы по исполнению бюджета.

В литературе отмечается, что все вышеперечисленные нормативные акты обобщили опыт исполнения и бухгалтерского учета госбюджета СССР, отразив произошедшие в целом изменения в бюджетном процессе².

Приказом Минфина России от 2 февраля 1999 г. № 9н³ были утверждены «Правила оформления и выдачи в 1999 г. разрешений на открытие счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности», которыми устанавливалось, что счета по учету так называемых внебюджетных средств бюджетных учреждений и счета по учету сумм по поручениям (или, говоря иначе – спецсредств) открываются бюджетными учреж-

1999. № 20, 21, 22, 23. В настоящее время утратила силу, сегодня действует Инструкция по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных муниципальных учреждений, утвержденная приказом Минфина России от 01.12.2010 г. № 157н // Российская газета. 2011. 19 января. № 8.

¹ См.: Инструкция о порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными получателями средств федерального бюджета от приносящей доход деятельности, утвержденная приказом Минфина России от 21.06.2001 г. № 46н // БНА. 2008. № 32. В настоящее время утратила силу, сегодня действует приказ Минфина России от 01.09.2008 г. № 88н «О порядке осуществления федеральными казенными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» // Российская газета. 2008. 8 октября. № 210.

² См.: История Министерства финансов: Т. 4. С. 180.

³ См.: БНА. 1999. № 11-12. В настоящее время утратил силу.

денями в банках только на основании ежегодно оформляемого разрешения территориального органа федерального казначейства.

После принятия приказа Минфина России от 21 июня 2001 г. № 46н «О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов»¹ начался перевод в органы федерального казначейства из коммерческих банков и учреждений Центрального банка так называемых «внебюджетных средств» бюджетных учреждений.

Наконец, с вступлением в силу с 2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации² и несколько ранее Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации»³, правовое регулирование исполнения федерального бюджета в Российской Федерации получило законченный вид. Чрезвычайно важно, что статьей 216 БК РФ⁴ был установлен принцип единства кассы, предусматривающий зачисление всех поступающих доходов и поступлений из источника финансирования дефицита бюджета на единый счет бюджета и осуществление всех расходов также с единого счета бюджета. При этом, в соответствии со статьей 243 БК РФ, запрещалось совершение операций со средствами федерального бюджета, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства, которые, согласно статье 244 БК РФ, могли быть открыты только в Банке Рос-

¹ См.: БНА. 2001. № 32.

² См. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338. В настоящее время утратил силу.

⁴ В настоящее время принцип единства кассы установлен статьями 38.2, 215.1 БК РФ.

сии. Статьей 155 БК РФ было установлено, что счета бюджетов обслуживает Банк России.

Таким образом, к 2000 г. сложилась система «казначейского исполнения федерального бюджета», характеризующаяся соблюдением принципа единства кассы и совершением всех операций по исполнению федерального бюджета в системе балансовых счетов федерального казначейства, открываемых только в учреждениях Банка России. Было законодательно закреплено обслуживание кассового исполнения бюджетов всех уровней через Федеральное казначейство¹, что позволило именовать его Казначейством России. В настоящее время Федеральное казначейство при исполнении федерального бюджета все больше сближается по функциям с государственным банком, обсуждается вопрос о получении Федеральным казначейством собственного банковского идентификационного номера и выполнения им самостоятельно банковских операций, связанных с зачислением и перечислением средств бюджетов бюджетной системы.

Переходя к *современному правовому регулированию исполнения бюджетов* в Российской Федерации, следует отдельно рассмотреть исполнение бюджета по доходам, по расходам и по источникам финансирования дефицита, каждое из которых имеет определенные этапы.

Источниками правового регулирования исполнения федерального бюджета как по доходам, так и по расходам помимо БК РФ, федерального закона о федеральном бюджете, договоров банковского счета между органами Федерального казначейства и учреждениями Банка России и иными кредитными организациями являются ежегодные постановления Правительства Российской Федерации о мерах по реализации

¹ Статья 215.1 БК РФ, введенная Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

закона о федеральном бюджете и иные постановления, принимаемые по отдельным вопросам исполнения федерального бюджета. Важным источником являются нормативные правовые акты Минфина России.

Административными регламентами Федерального казначейства установлена технология совершения операций федерального бюджета.

Следующим уровнем правового регулирования исполнения федерального бюджета можно назвать правовые акты главных распорядителей и главных администраторов федерального бюджета, которые осуществляют такое регулирование в пределах своих полномочий в отношении своей части бюджетной росписи.

В любом случае исполнение федерального бюджета начинается с этапа уточнения и доведения показателей сводной бюджетной росписи до каждого администратора, распорядителя и получателя бюджетных средств. После утверждения бюджета каждый главный распорядитель и главный администратор распределяют выделенные им ассигнования по подведомственной сети, утверждают лимиты бюджетных обязательств (ограничения по принятию денежных обязательств) своим подведомственным учреждениям и направляют их в финансовый орган, который формирует уже сводную бюджетную роспись, на основе которой осуществляется дальнейшее исполнение бюджета (*этап росписи*).

Исполнение бюджета по доходам начинается с момента предъявления в банк платежного документа на перечисления средств в доход бюджета (*этап перечисления*). С этого момента налог, иной платеж превращается уже в доход бюджета, который именуется незачисленным доходом, начинается процесс его перечисления на счет бюджета.

Следующим этапом является зачисление доходов бюджета на единый счет для учета и распределения доходов всех бюджетов бюджетной системы (*этап зачисления*), после чего

происходит распределение по установленным законодательством правилам и нормативам распределение доходов по единым счетам бюджетов бюджетной системы (*этап распределения*).

На единые счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации денежные средства должны попадать с балансового счета Федерального казначейства для распределения доходов между бюджетами всех уровней бюджетной системы.

Распределение доходов между бюджетами различных уровней осуществляется органами Федерального казначейства, является прогрессивным как с точки зрения полноты и достоверности их учета, так и с точки зрения защиты прав налогоплательщиков, которым не требуется по одному налоговому обязательству составлять несколько платежных документов на перечисление долей в бюджеты разных уровней.

Все сказанное выше верно и в отношении перечисления и зачисления как налоговых, так и неналоговых поступлений в бюджет.

Заключительным этапом исполнения бюджета по доходам являются *уточнение и возврат* излишне или ошибочно полученных сумм.

Важным является вопрос о наличии надлежащей правовой регламентации обмена информацией между органами Федерального казначейства и администраторами того или иного вида доходов бюджета. С одной стороны, администраторы должны для исполнения своих функций иметь актуальную информацию о соответствующих доходах, зачисляемых в бюджет. С другой стороны, порядок передачи информации должен быть четко структурирован и установлен, без чего невозможно введение электронного обмена информацией.

Более детально регулирование отношений, связанных с распределением, аналитическим учетом и принятием решения о возврате различных поступлений в бюджет, регламентиру-

ется актами соответствующих главных администраторов поступлений в бюджет¹.

Для надлежащей правовой регламентации исполнения федерального бюджета по доходам главными администраторами поступлений принимаются нормативные правовые акты, регулирующие порядок принятия администраторами соответствующих доходов решений о возврате, корректировке, зачислении, зачете доходов.

При *исполнении бюджета по расходам* обязательным элементом является открытие распорядителями и получателями средств бюджета лицевых счетов в органах Федерального казначейства. Открытие и режим лицевого счета отнюдь не подпадают под действие правил о договоре банковского счета и не являются вообще предметом регулирования гражданского права. При этом установлено, что открытие лицевого счета осуществляется по разрешительной надписи руководителя и главного бухгалтера органа Федерального казначейства на заявлении на открытие лицевого счета². До 2003 г. существовала норма, согласно которой при открытии лицевого счета распорядителя или получателя средств орган федерального казначейства (тогда еще территориального органа Минфина России) заключает с клиентом договор об обслуживании лицевого счета, в котором определены права и обязанности сторон³. В настоящее время заключение договора между владельцем лицевого счета и территориальным органом

¹ Перечень главных администраторов поступлений федерального бюджета по каждому виду поступлений ежегодно устанавливается в качестве приложения к федеральному закону о федеральном бюджете на соответствующий год.

² См. пункт 20 Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 31.12.2002 г. №142н // БНА. 2008. № 2.

³ См. пункт 12 Инструкции о порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета, утвержденной приказом Минфина России от 30.12.1999 г. №106н // Финансовая газета. 2001 г. № 23-25.

Федерального казначейства не практикуется, достаточно решения главного распорядителя средств бюджета и предоставления установленного набора документов.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает следующие *этапы*:

- уточнение и доведение росписи;
- принятие обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- кассовый расход;
- подтверждение исполнения денежных обязательств¹.

Как указано выше, этап росписи (распределение, утверждение и доведение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств) является общим как для исполнения бюджета по расходам, так и по доходам, и по источникам финансирования дефицита бюджета. После этого, при исполнении бюджетов по расходам, начинается этап принятия денежных обязательств, вслед за ним – этап санкционирования (проверки) перед оплатой. Отдельно выделен такой этап, как подтверждение исполнения денежных обязательств (акцептование). Любопытно, что ранее существовало жесткое правило недопустимости выплат из федерального бюджета до подтверждения поставки соответствующих товаров, выполнения работ или оказания услуг. Правительством Российской Федерации специально устанавливались исключения из этого правила, при которых допускалось авансирование поставки товаров, работ и услуг. Это было возможно для контрактов по капитальному строительству, поставкам по государственному оборонному заказу, оплате поставок электричества, услуг связи и т.д.

Общее, неукоснительно соблюдаемое правило таково, что объем ассигнований не может быть меньше объема лимитов бюджетных обязательств, которые отражаются в бюджетной

¹ Статья 219 БК РФ.

смете. Ответственность за превышение утвержденных лимитов бюджетных обязательств несут органы Федерального казначейства.

Отдельно следует остановиться на проблеме принятия денежных обязательств получателями бюджетных средств. В соответствии с БК РФ¹, денежное обязательство представляет собой обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки.

То есть, по своей сути, денежное обязательство представляет собой гражданско-правовое обязательство, вытекающее из сделки. Проблема состоит в том, что в случае отсутствия соответствующих расходов в сводной бюджетной росписи и утвержденных лимитов бюджетных обязательств санкционирования платежа не происходит и денежное обязательство не может быть оплачено. Гражданско-правовая сделка, однако, сохраняет свою силу, и при отсутствии выплат со стороны контрагента (публично-правового образования) кредитор (поставщик товаров, работ и услуг по заключенному договору) вправе обратиться за защитой своих интересов в суд.

Государственные учреждения как юридические лица выступают в гражданском обороте, руководствуясь заложенным в статье 421 ГК РФ принципом свободы договора, и неподконтрольны на этапе принятия денежных обязательств. Вместе с тем положение вещей таково, что казенное учреждение принимает обязательство не за счет своих собственных средств, а за счет средств бюджета. Это тем более очевидно, что на основании статьи 120 ГК РФ собственник соответствующего имущества (публично-правовое образование) несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенных учреждений.

¹ Статья 6 БК РФ.

Острота проблемы была в значительной степени снята после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым любая гражданско-правовая сделка, которая подлежит оплате за счет бюджетных средств, совершается от имени публично-правового образования в форме государственного контракта посредством проведения того или иного вида конкурса, а также после вступления в силу Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных учреждений». Данным законом государственные учреждения были разделены на автономные, бюджетные и казенные, при этом было установлено, что по обязательствам автономных и бюджетных учреждений публично-правовое образование не несет субсидиарной ответственности.

Любопытен в этой связи механизм, применявшийся в Германии в начале прошлого века. В случаях, когда расходный документ вызывал сомнения в части законности платежа, орган, осуществлявший кассовое исполнение бюджета, отсылал документы плательщику-распорядителю бюджетных средств без оплаты с объяснением причин¹. Если после этого плательщик в письменной форме настаивал на производстве платежа, такой платеж производился под личную ответственность распорядителя. При этом оплата считалась вынужденной и подлежала пристальному вниманию со стороны органов государственного финансового контроля.

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета одновременно напоминает исполнение федерального бюджета и по доходам, и по расходам. Дело в том,

¹ См.: Федеяевский К.К. Указ. соч. С. 57.

что источники финансирования дефицита могут иметь как положительное, так и отрицательное значение, то есть возможны как выплаты из бюджета, так и поступления в бюджет, в зависимости от чего исполнение бюджета будет идти по правилам исполнения расходов или исполнения доходов.

Практическую значимость при исполнении бюджета как по доходам, так и по расходам имеет выделение в качестве структурного элемента *отдельных процедур*.

Принято считать, что правоотношения по исполнению бюджета, как и иные процессуальные (процедурные) отношения, характеризуются тем, что не имеют аналога в реальной жизни. Законодатель либо в пределах своих полномочий Правительство Российской Федерации, устанавливая процедуры по исполнению бюджета, действуют с «чистого листа». Но зачастую для данного правила имеются исключения, и возникает конфликт интересов, для разрешения которого вводятся *отдельные процедуры*.

При исполнении бюджетов можно перечислить следующие наиболее заметные отдельные процедуры:

- открытие казенным и бюджетным учреждениями расчетных счетов в коммерческих банках или учреждениях Банка России на основании специальных разрешений (иные распорядители бюджетных средств);
- учет и использование при исполнении бюджета средств, находящихся в собственности юридических и физических лиц (средств, находящихся во временном распоряжении);
- учет и осуществление операций по счетам «от приносящей доход деятельности» бюджетных и казенных учреждений;
- исполнение судебных решений за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Данный перечень не является исчерпывающим, во-первых, в силу длящейся реформы бюджетного процесса, когда возникают новые области конфликта интересов и, во-вторых,

в силу самой непрерывной природы исполнения бюджета, когда надлежащее нормативно-правовое регулирование постоянно «запаздывает» при необходимости решения тех или иных задач по исполнению текущего бюджета, что в результате выполняется ведомственными актами.

Первой из отдельных процедур при исполнении федерального бюджета выше названа процедура, связанная с открытием бюджетными и казенными учреждениями расчетных счетов в учреждениях Банка России и иных кредитных организациях.

Несмотря на провозглашенный принцип единства кассы, в соответствии с которым Федеральное казначейство является кассиром всех распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а последние не вправе открывать счета в коммерческих банках, определен ряд операций, которые могут осуществляться, минуя счета Федерального казначейства. Это операции бюджетных и казенных учреждений, осуществляемые за пределами Российской Федерации, операции по зачету денежных обязательств, операции по реструктуризации долга, операции по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм при закупках товаров, работ и услуг в стране кредитора.

Выше упомянуто, что предусмотрено открытие лицевых счетов «иных получателей бюджетных средств», которым предоставляется возможность использовать бюджетные средства через счет, открытый получателем бюджетных средств самостоятельно в учреждении Банка России или кредитной организации. Разрешение на открытие такого счета федеральному учреждению утверждается непосредственно министром финансов и представляется в соответствующий орган Федерального казначейства по месту открытия счета вышестоящего распорядителя для данного получателя средств федерального бюджета. В последующем владелец счета «иностранный получатель бюджетных средств» в банке предоставляет в орган

Федерального казначейства отчетность, которая необходима для формирования общего (сводного) кассового отчета о исполнении бюджета.

Следующая отдельная процедура при исполнении федерального бюджета – *использование средств, находящихся в собственности юридических и физических лиц.*

Органам Федерального казначейства открываются в учреждениях Банка России и в иных кредитных учреждениях счета для учета средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных и казенных организаций, для учета денежных средств, подлежащих, при наступлении определенных условий, возврату владельцу или передаче по назначению (например, суммы залога). Публично-правовое образование не является собственником таких средств, которые переданы лишь на временное хранение.

В качестве примера можно привести средства, поступающие органам предварительного следствия и дознания, подразделениям Федеральной службы судебных приставов, судебные депозиты.

Лицевой счет для учета операций со средствами во временном распоряжении открывается клиенту в органе Федерального казначейства по месту открытия ему лицевого счета получателя средств федерального бюджета. Каждому клиенту может быть открыт только один лицевой счет для учета операций со средствами во временном распоряжении при наличии законодательных и иных нормативных правовых актов, являющихся основанием для осуществления операции с такими средствами.

Средства на счетах во временном распоряжении не учитываются в доходах бюджета, остаток средств по завершении финансового года подлежит учету в новом году в качестве входящего остатка.

Еще одной отдельной процедурой при исполнении федерального бюджета является существование у казенных и бюд-

жетных учреждений счетов по учету средств от так называемой *приносящей доход деятельности.*

Первоначально приказом Минфина России от 2 февраля 1999 г. № 9н¹ были утверждены Правила оформления и выдачи в 1999 году разрешений на открытие счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и от иной приносящей доход деятельности.

Средства, полученные от приносящей доход деятельности, учитывались на отдельном лицевом счете, открываемом территориальным органом Федерального казначейства по месту открытия основного лицевого счета получателя бюджетных средств. Федеральное казначейство, в свою очередь, открывало в учреждении Банка России или кредитной организации балансовый счет № 40503 «Счета предприятий, находящихся в федеральной собственности. Некоммерческие организации». Основанием для открытия лицевых счетов по учету средств от приносящей доход деятельности являются разрешения, выдаваемые главными распорядителями бюджетных средств своим получателям в соответствии с генеральным разрешением, выданным Минфином России соответствующему главному распорядителю средств федерального бюджета².

Можно отметить, что с точки зрения гражданского права статус средств, получаемых бюджетным и казенным учреждением от приносящей доход деятельности, не является однозначным. Существуют даже предложения о введении особого вещного режима – права самостоятельного распоряже-

¹ См.: Российская газета. 1999. 25 марта. № 56. Утратил силу с 01.01.2006 г.

² Данный порядок сохраняется до 01.01.2012 г. в соответствии с приказом Минфина России от 01.09.2008 г. № 88н «О порядке осуществления федеральными казенными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» // Российская газета. 2008. 8 октября. № 210.

ния, соответствующего полномочиям учреждения в отношении средств, получаемых им от приносящей доход деятельности¹.

Исполнение судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы является последней из анализируемых отдельных процедур при исполнении бюджетов. «Особость» данной процедуры подтверждается тем, что с 2006 г. в БК РФ появилась отдельная глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Регулирование правоотношений по исполнению судебных решений бюджетным законодательством при наличии специального законодательства² является нетривиальным решением и могло возникнуть только для разрешения действительного острого и масштабного конфликта интересов.

Правовое регулирование исполнения судебных решений за счет средств бюджетов распадается на две части – регулирование исполнения судебных решений о возмещении ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц и регулирование исполнения судебных решений о взыскании задолженности по денежным обязательствам получателей бюджетных средств.

Следует заметить, что лица, представляющие в суде государство (публично-правовое образование), и лица, уполномоченные от имени публично-правового образования выплачивать присужденные суммы, далеко не всегда совпадают³. Источник возмещения вреда (государственная и муниципаль-

ная казна, бюджет и т.д.) субъектом не является и не может выступать в качестве причинителя вреда. Принципы участия государства в гражданских правоотношениях на равных с другими его участниками при множественности субъектов, представляющих государство, отражены в статьях 124, 125 ГК РФ. Статьей 124 ГК РФ установлено, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. К ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. В соответствии со статьей 125 ГК РФ от имени Российской Федерации могут выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

В связи с вышеизложенным начиная с 1 января 2000 г. пунктом 10 статьи 158 БК РФ¹ в практику правоприменения была введена норма, согласно которой обязанность по представлению ответчика по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию² о возмещении вреда, причиненного физическому или

¹ См.: Лескова Ю.Г. Некоторые особенности гражданско-правовой ответственности учреждений как юридических лиц // Юрист. 2004. № 9. С. 11 – 14.

² Речь идет, в частности, о разделе VII ГПК РФ, разделе VII АПК РФ, Федеральном законе от 21 июля 1997 г. №119-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

³ Во всяком случае, по данной проблеме существуют несколько точек зрения, каждая из которых имеет свое обоснование.

¹ После внесения изменений в БК РФ это пункт 3 статьи 158 БК РФ.

² Первоначальная редакция звучала: «представляет интересы казны...»

юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, возлагается на главного распорядителя средств соответствующего бюджета по ведомственной принадлежности, который должен выступать в суде от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в качестве представителя.

С этого же момента арбитражные суды Российской Федерации в качестве ответчика по делам о возмещении ущерба, причиненного органами государственной власти и их должностными лицами, стали привлекать соответствующих главных распорядителей бюджетных средств. Окончательно данная судебная практика нашла закрепление в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации разъяснил, что, согласно пункту 10 статьи 158 БК РФ, в суде от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) либо должностных лиц этих органов, а также по искам, предъявленным в порядке субсидиарной ответственности к публично-правовым образованиям по обязательствам созданных ими учреждений, выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств, определение которого дано в пункте 1 указанной статьи БК РФ. При принятии такого искового заявления к публично-право-

вому образованию суду следует исходить из того, что указание истцом в исковом заявлении органа, не являющегося соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, не препятствует рассмотрению спора по существу.

В данном случае суд, при подготовке дела к судебному разбирательству, должен выяснить, какой орган на основании пункта 10 статьи 158 БК РФ как главный распорядитель бюджетных средств должен выступить в суде от имени публично-правового образования, и надлежащим образом известить его о времени и месте судебного разбирательства. Если государственный (муниципальный) орган, являвшийся главным распорядителем бюджетных средств на момент возникновения спорных правоотношений, утратил соответствующий статус (в связи с передачей полномочий иному органу или в связи с ликвидацией), в качестве представителя публично-правового образования надлежит привлекать орган, обладающий необходимыми полномочиями на момент рассмотрения дела в суде, а при отсутствии такового (в случае если соответствующие полномочия не переданы иному органу) – соответствующий финансовый орган публично-правового образования.

Судами общей юрисдикции, вследствие неоднократно высказанной позиции Верховного Суда Российской Федерации по искам к Российской Федерации или к казне Российской Федерации в качестве ответчика, как правило, привлекается Минфин России (финансовый орган), а не главный распорядитель бюджетных средств.

Свою позицию Верховный Суд Российской Федерации аргументировал таким образом, что БК РФ регулирует правоотношения между субъектами этих правоотношений в процессе составления проектов бюджетов, их утверждения, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней (статья 1 БК РФ). Перечень участников бюджетного процесса приведен в статье 152 БК РФ. Физические лица в этом перечне не указаны, следовательно, они не являются

участниками бюджетного процесса и нормы БК РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане, неприменимы.

Следующим аргументом, который приводили суды общей юрисдикции при привлечении в качестве ответчика от имени Российской Федерации Минфина России, является то обстоятельство, что, начиная с 2001 г. (статья 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год») и по настоящее время, согласно статье 242.2 БК РФ, исполнение решений судов по искам к казне Российской Федерации возложено на Минфин России (а не на главных распорядителей средств федерального бюджета)¹.

Еще постановлением ЦИК и СНК СССР от 07.09.1937 г. были утверждены правила о порядке взыскания с государственных учреждений, состоящих на государственном и местном бюджете, по исполнительным документам, выданным государственным, кооперативным и общественным организациям, и по заработной плате². Было, однако, предложено просто дополнить процессуальные кодексы республик статьями, согласно которым взыскание с государственных учреждений, состоящих на государственном бюджете, осуществляется за счет ассигнований по смете этих учреждений. Исполнительные документы приравнивались к платежным документам по расходованию ассигнований, а на комиссариаты финансов была возложена функция по определению бюджетного подразделения сметы, за счет которого должны быть оплачены исполнительные документы. Взыскание за счет внебюджетных средств бюджетных учреждений производилось в общем порядке.

¹ Представление интересов в суде и исполнение вступивших в законную силу судебных решений представляются разными стадиями гражданского процесса и отличаются качественно разными полномочиями, то есть не связаны между собой.

² СЗ СССР. 1937. № 51. Ст. 218.

Любопытно, что, согласно Инструкции Госарбитража при СНК СССР, Наркомфина, Наркомюста и Госбанка СССР от 26.02.1939 г.¹, если исполнительный документ был выдан на сумму более 200 тыс. рублей – при взыскании с учреждений, состоящих на союзном бюджете, более 50 тыс. рублей – при взыскании с учреждений, состоящих на республиканских бюджетах союзных республик, и более 10 тыс. рублей – при взыскании с учреждений, состоящих на республиканских бюджетах АССР и местных бюджетах, взыскатель передавал исполнительный документ финансовому органу соответствующего уровня. Если же сумма была меньше указанной, исполнительный документ направлялся непосредственно в банк, где был открыт счет должника и оплачивался за счет всех имеющихся на этом счете кредитов.

Пожалуй, самым совершенным нормативным правовым актом, регулирующим порядок выплат для возмещений ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц, является Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18.05.1981 г., который, в свою очередь, был утвержден Законом СССР от 24.06.1981 г. Данное Положение не вполне утратило силу и по сей день и применяется в части, не противоречащей Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (УПК РФ) и иным законам.

Было установлено, что ущерб, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде арес-

¹ Дано по: Бюджетная система Союза ССР. Сборник законодательных материалов / Сост. С.С. Глезин. – М., 1947. С. 115.

та или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Был установлен перечень подлежащих возмещению убытков:

- 1) утраченный заработок и другие трудовые доходы;
- 2) пенсия или пособие, выплата которых была приостановлена;
- 3) имущество (в том числе деньги, денежные вклады и проценты на них, облигации государственных займов и выпавшие на них выигрыши, иные ценности), конфискованное или обращенное в доход государства;
- 4) штрафы, взысканные во исполнение приговора суда; судебные издержки и иные суммы, выплаченные гражданином в связи с незаконными действиями;
- 5) суммы, выплаченные за оказание юридической помощи.

Процедура возмещения ущерба была установлена Инструкцией по применению Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденной Минюстом СССР, Прокуратурой СССР, Минфином СССР 2 марта 1982 г. и согласованной с Верховным Судом СССР, МВД СССР и КГБ СССР.

Гражданин, у которого возникало право на возмещение ущерба (на основании постановления оправдательного приговора, прекращения уголовного дела за отсутствием события преступления, за отсутствием состава преступления или за недоказанностью участия в совершении преступления, прекращения дела об административном правонарушении), имел право в течение шести месяцев после получения соответствующего извещения обратиться в областные или республиканские органы дознания или следствия либо в суд (в случае вы-

несения оправдательного приговора) для определения размера выплат.

Данные органы в месячный срок обязаны были вынести соответствующее постановление (определение) с подробным расчетом возмещаемых сумм, которое могло быть обжаловано в вышестоящий орган или в прокуратуру. Постановление (определение) предъявлялось гражданином в финансовый отдел исполнительного комитета районного (городского) Совета народных депутатов для получения чека. Выплата сумм по чекам финансовых органов производилась учреждениями Госбанка.

В настоящее время некий аналог вышеописанного порядка установлен правилами о реабилитации УПК РФ. Право на реабилитацию, согласно статье 133 УПК РФ, включает в себя право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда. Вред, причиненный гражданину в результате уголовного преследования, возмещается государством в полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда. Право на реабилитацию, в том числе право на возмещение вреда, возникает у гражданина в случае вынесения оправдательного приговора, в связи с отказом государственного обвинителя, при отсутствии состава преступления, события преступления, заявления потерпевшего (по отдельным составам преступлений), непричастности к преступлению, полной или частичной отмены вступившего в законную силу обвинительного приговора суда. Право на возмещение вреда имеет также любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе производства по уголовному делу.

Корреспондирует с УПК РФ норма статьи 1070 ГК РФ, согласно которой вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невы-

езде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

Согласно статье 134 УПК РФ суд в приговоре, определении, постановлении, а прокурор, следователь, дознаватель – в постановлении¹ признают за оправданным лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием. Возмещение реабилитированному имущественного вреда, согласно статье 135 УПК РФ, включает в себя возмещение:

- 1) заработной платы, пенсии, пособий, других средств, которых он лишился в результате уголовного преследования;
- 2) конфискованного или обращенного в доход государства на основании приговора или решения суда имущества;
- 3) штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение приговора суда;
- 4) сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи;
- 5) иных расходов.

Судом, на основании постановления, приговора или постановления выдается исполнительный документ, подлежащий оплате из бюджета.

¹ Форма такого постановления установлена приложением 135 к УПК РФ.

Первоначально, до принятия ГК РФ, в пункте 3 статьи 30 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» было установлено до крайности демократичная норма о том, что ущерб, нанесенный собственнику преступлением, возмещается государством по решению суда. Понесенные при этом государством расходы взыскиваются с виновного в судебном порядке в соответствии с законодательством РСФСР.

Очень быстро судами было вынесено решений о возмещении государством ущерба на сумму, превышающую возможности бюджета. Позже действие статьи 30 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» было приостановлено законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, а с вступлением в силу ГК РФ указанная норма и вовсе утратила силу.

В то же время, согласно статье 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», вступившие в законную силу постановления судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Аналогичная норма продублирована в статье 13 ГПК РФ и статье 16 АПК РФ.

В этой связи на основании статьи 7 Федерального закона от 21 июня 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» судебные приставы-исполнители стали возбуждать исполнительное производство по исполнительным листам о взыскании средств с публично-правовых образований. При осуществлении принудительного исполнения судебными приставами-исполнителями использовался весь спектр полномочий для обеспечения исполнительных действий, установленных законом: арест счетов бюджета, принудительное списа-

ние денежных средств с таких счетов, обращение взыскания на имущество.

Пагубные последствия вмешательства судебных приставов-исполнителей в бюджетный процесс носили масштабный характер: арест счета бюджета парализовывал исполнение бюджета, блокировалось финансирование не только бюджетных программ, государственных контрактов, иных расходов, но и социальных выплат, в том числе заработной платы в бюджетных учреждениях. Задержка в оплате или списание по постановлению судебного пристава средств бюджета, предназначенных на иные цели, порождали новые задолженности бюджета, и как следствие – новые судебные решения о взыскании из бюджета. Если вспомнить, что бюджет представляет собой финансовый план, в основе которого лежит баланс доходов, расходов и источников финансирования дефицита, то понятно, почему вследствие вмешательства судебных приставов в бюджетный процесс составление бюджета как плана и как баланса теряло смысл.

Для заполнения пробела правового регулирования исполнения судебных решений о взыскании ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц был издан приказ Минфина России от 23 ноября 1998 г. № 236 «О совершенствовании организации работы по возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов».

Данным приказом впервые было установлено, что выплата средств для возмещения вреда производится Минфином России на основании письменных заявлений граждан и юридических лиц с указанием платежных реквизитов для перечисления денежных средств и приложением постановлений (определений) органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а также исполнительных листов судебных органов. Реестры для финансирования соответствующих

расходов после регистрации и юридической экспертизы в Минфине России спускались в соответствующий территориальный орган федерального казначейства Минфина России, который и осуществлял выплату денежных средств. Каких-либо сроков для оплаты или возврата поступивших документов определено не было.

Вышеуказанный приказ, однако, не решил проблемы вмешательства судебных приставов-исполнителей в бюджетный процесс.

Таким решением явилось введение статьей 239 БК РФ режима иммунитета бюджетов, то есть такого правового режима, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта. При этом обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится.

Другая сторона проблемы – обеспечение неукоснительного исполнения вступивших в законную силу судебных решений о взыскании ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц (равно исполнения и иных решений о взыскании из бюджетов) после введения режима иммунитета бюджетов решена еще не была.

С 2000 г. начала применяться вышеупомянутая статья 158 БК РФ, согласно которой в суде о взыскании ущерба от незаконных действий в качестве ответчика должен был выступать главный распорядитель бюджетных средств. Исполнение судебных решений, согласно приказу Минфина России от 23 ноября 1998 г. № 236, осуществлялось Минфином России.

Приказ Минфина России не имел достаточной юридической силы для обязания главных распорядителей предоставлять информацию о вступлении в силу того или иного судебного решения. В этой связи постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666 были ут-

верждены Правила исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти.

Был установлен уточненный комплект документов, предъявляемых взыскателем в Минфин России, который уже не содержал упоминания о постановлениях, выносимых должностными лицами органов дознания и предварительного следствия. С этого момента постановления органов дознания и предварительного следствия о выплатах из бюджета реабилитированным лицам стало необходимым утверждать в судебном порядке.

В целях исполнения судебного акта по иску к Российской Федерации, согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666, взыскатель должен был представить в Минфин России исполнительный лист о взыскании из казны Российской Федерации денежных средств, заверенную в установленном порядке копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, и заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

Минфин России направлял в федеральный орган государственной власти, указанный в исполнительном листе, копию исполнительного листа для получения информации об обжаловании судебного акта и, после получения в установленные сроки информации, при отсутствии документов, отменяющих или приостанавливающих исполнение судебного акта, осуществлял оплату исполнительного листа в пределах двухмесячного срока.

В отличие от прежнего порядка были не только установлены сроки для исполнения судебных решений, но был изме-

нен порядок оплаты – теперь денежные средства перечислялись непосредственно Минфином России за счет специально планируемых и выделяемых ему ассигнований. Был также установлен ограниченный перечень оснований для возврата представленных для исполнения документов.

В числе оснований для возврата были перечислены:

- нарушение установленного законом срока предъявления исполнительного листа к исполнению;
- несоответствие документов требованиям законодательства (в основном, для оформления исполнительного листа) или отсутствие какого-либо из этих документов;
- наличие документа, отменяющего или приостанавливающего исполнение судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист.

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666 окончательно не решило проблему исполнения судебных решений о возмещении ущерба, причиненного государственными органами и их должностными лицами, так как подзаконным актом невозможно было урегулировать взыскание из бюджетов субъектов Российской Федерации или из местных бюджетов. Проблема приобрела актуальность с момента вступления в силу статьи 215.1 БК РФ, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации было возложено на Федеральное казначейство (которое с 1 января 2005 года вместе со своими территориальными органами стало организационно обособленным от Минфина России).

В этой связи Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в БК РФ была введена глава 24.1

«Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». В статью 1 Федерального закона «Об исполнительном производстве» было внесено дополнение, согласно которому порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам и организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации.

Порядок исполнения судебных решений о взыскании с Российской Федерации денежных средств для возмещения вреда от незаконных действий государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц в целом не изменился по сравнению с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666. Увеличился до трех месяцев срок исполнения судебных решений, в перечень исполнительных документов, подлежащих исполнению, были добавлены судебные приказы, внесены иные уточнения и дополнения.

Порядок исполнения судебных решений о взыскании с получателей средств федерального бюджета задолженности по их денежным обязательствам впервые был установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2001 г. № 143 «Об утверждении Правил исполнения требований исполнительных листов и судебных приказов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета» (далее – Правила).

Была установлена следующая процедура: после поступления комплекта документов в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета получателя средств федерального бюджета орган Федерального казначейства должен был списать средства в пределах остатков на лицевом счете по соответствующему коду бюджетной классификации, исходя из характера задолженности.

При отсутствии средств исполнительный лист возвращался взыскателю с приложением уведомления о недостаточности средств на лицевом счете для предъявления в Минфин России к счету главного распорядителя средств федерального бюджета в порядке субсидиарной ответственности. Минфин России уведомлял главного распорядителя о поступивших исполнительных листах, при необходимости осуществлял перемещение ассигнований для их оплаты.

Очень быстро Минфин России был завален неоплаченными исполнительными листами, низкое качество исполнения заставило существенно скорректировать Правила¹. Обновленная процедура требовала активного участия должника при исполнении судебного решения: орган Федерального казначейства после поступления исполнительного листа направлял должнику уведомление о поступлении с предложением представить платежное поручение для оплаты исполнительного листа. Для этого должнику давался двухмесячный срок, по истечении которого приостанавливались операции по его лицевому счету. В течение двух месяцев должник, при необходимости, должен был запросить дополнительные ассигнования у своего главного распорядителя бюджетных средств.

Действующий порядок исполнения решений о взыскании средств по денежным обязательствам получателей бюджетных средств (по обязательствам из договоров) установлен БК РФ² и предполагает, что комплект документов, состоящий из исполнительного листа, копии решения суда и заявления взыскателя, предъявляется к лицевым счетам указанного в решении суда получателя бюджетных средств, открытым в соответствующем территориальном органе Федерального каз-

¹ Правила были изложены в новой редакции постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2004 г. № 379 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3267.

² См. статьи 242.3 – 242.5 БК РФ.

начейства. Территориальный орган Федерального казначейства направляет получателю бюджетных средств уведомление о поступлении исполнительного листа с приложением его копии. Получатель бюджетных средств обязан в течение десяти дней назвать источник образования задолженности и представить платежное поручение на списание соответствующих денежных средств для оплаты решения суда. В случае отсутствия денежных средств по данному коду бюджетной классификации оплата производится за счет так называемых средств от приносящей доход деятельности (средств, полученных из внебюджетных источников). В любом случае оплата должна быть произведена в течение трех месяцев с момента поступления исполнительного листа в территориальный орган Федерального казначейства. За этот срок должник – получатель бюджетных средств вправе обратиться к вышестоящему распорядителю (главному распорядителю) бюджетных средств для доведения ему необходимых лимитов бюджетных обязательств, а главный распорядитель, при необходимости – перераспределить бюджетные средства.

Стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета (отчетная стадия) является четвертой, завершающей стадией бюджетного процесса.

Начинается данная стадия с составления отчета об исполнении бюджета (он представляет собой часть бюджетной отчетности) и завершается утверждением данного отчета в качестве закона (акта представительного органа власти местного самоуправления).

Отчетную стадию можно разделить на три этапа:

- 1) составление бюджетной отчетности;
- 2) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета;
- 3) рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Бюджетная отчетность включает в себя:

– *отчет об исполнении бюджета*, который содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета;

– *баланс исполнения бюджета*, который содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода;

– *отчет о финансовых результатах деятельности*, который содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде;

– *отчет о движении денежных средств*, который отражает операции по счетам бюджетов;

– *пояснительную записку*, где содержится анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Бюджетная отчетность составляется на основе данных бюджетного учета, который представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

Составление отчета об исполнении бюджета, как и проекта бюджета, начинается «снизу вверх»: главные распорядители, распорядители и получатели средств составляют отчеты об использовании бюджетных средств и представляют их в финансовый орган, который в свою очередь на основании этих отчетов составляет единый отчет об исполнении бюджета и иную отчетную документацию. Финансовые органы городских и сельских поселений представляют бюджетную отчет-

ность в финансовый орган муниципального района, который представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета муниципального района в финансовый орган субъекта Российской Федерации. В финансовый орган субъекта Российской Федерации представляет свою отчетность финансовый орган городского округа либо внутригородской территории города федерального значения.

Финансовый орган субъекта Российской Федерации представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в Федеральное казначейство, туда же сдают свою отчетность органы управления внебюджетными фондами. Федеральное казначейство в свою очередь представляет отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Минфин России.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит *внешней проверке*, которую проводит Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹, после чего отчет передается на рассмотрение в законодательный (представительный) орган власти. Внешняя проверка необходима для получения сведений о качестве исполнения бюджета, так как депутаты законодательных (представительных) органов власти часто не обладают специальными полномочиями по анализу правильности исполнения бюджета.

По результатам внешней проверки контрольный орган готовит заключение по отчету об исполнении бюджета, где

¹ При отсутствии в муниципальном образовании своего внешнего контрольно-счетного органа внешняя проверка отчета об исполнении его бюджета может проводиться контрольным органом муниципального района или субъекта Российской Федерации, в котором находится данный муниципалитет.

анализируется достоверность представленных показателей, а также эффективности деятельности органов государственной власти по исполнению соответствующего бюджета.

На этом же этапе отчетной стадии бюджетного процесса готовится проект закона (решения) об исполнении бюджета, который одновременно с отчетом направляется в законодательный (представительный) орган власти.

Рассмотрение отчета законодательным (представительным) органом – это основной этап отчетной стадии бюджетного процесса, на котором, прежде всего, обсуждаются все основные показатели отчета об исполнении бюджета. Утверждение отчета об исполнении бюджета проходит в одном чтении.

После утверждения отчета законодательный (представительный) орган власти принимает закон (решение) об исполнении бюджета, который, как отмечает Р.Е. Артюхин, имеет исключительно ретроспективный характер и характеризует исполнение бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в отчетном финансовом году¹. Данный закон (решение) не должен содержать никаких общеобязательных правовых норм, а имеет исключительно политическое значение в системе разделения властей. В то же время правовое значение имеет факт непринятия (неутверждения) отчета, что говорит о незавершенности бюджетного цикла. Независимо от характеристики исполнения бюджета бюджетный отчет должен быть принят, при этом результаты исполнения бюджета в нем могут оцениваться как негативно, так и позитивно.

¹ См.: Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2009. С. 85.

Лекция 6. Бюджетный контроль и ответственность за нарушения бюджетного законодательства

Тема, вынесенная в заголовок, распадается на две самостоятельные подтемы: **финансовый контроль в бюджетном процессе** (далее, следуя за сложившейся терминологией, бюджетный контроль) и **ответственность за нарушения бюджетного законодательства**.

Нельзя отрицать полное отсутствие взаимосвязи между бюджетным контролем и ответственностью за нарушения бюджетного законодательства. Однако далеко не всегда осуществление бюджетного контроля завершается применением ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также ответственность за нарушения бюджетного законодательства иногда может применяться помимо, без предварительного проведения контрольных мероприятий¹.

По поводу соотношения финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства может быть несколько точек зрения, самой распространенной из которых является понимание ответственности как формы реализации контрольных мероприятий. Такая точка зрения является обоснованной, но сегодня, в силу усложнения правоотношений и появления новых концепций, непосредственная связь между финансовым контролем и бюджетной ответственностью размывается.

Разница между бюджетным контролем и ответственностью за нарушения бюджетного законодательства становится

¹ Такие случаи достаточно редки, однако, например, можно упомянуть: приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства за неоплату исполнительного листа суда применяется по факту неоплаты, без проведения какой-либо контрольной процедуры; списание невозвращенного бюджетного кредита и платы за него.

яснее после изучения истории правового регулирования данных институтов. Первоначально финансовый контроль являлся заключительным разделом финансового права, «последним <...> колесом в бюджетном механизме государства»¹. Регулирование ответственности за нарушения, выявленные в ходе финансового контроля, уже не относилось к сфере финансового права, а контроль выполнял свое назначение «посредством репрессии того или иного характера (чисто нравственной, частноправовой, уголовно-правовой)»². Появление в современном российском финансовом законодательстве норм, регулирующих применение ответственности и устанавливающих санкции за нарушения в бюджетной сфере, налоговые правонарушения³, усложнило правовое регулирование, возвело бюджетную ответственность в ранг отдельного правового института.

Следует сразу заметить, что, по мнению автора, бюджетная ответственность, как и финансовая ответственность в целом, не имеет самостоятельного характера, и состав видов юридической ответственности качественно не расширяется⁴ с появлением новых отраслей права и развития соответствующего им законодательства. Так или иначе, юридическая ответственность выражается в уголовно-правовой, административной санкции либо гражданско-правовой ответственности. Специфические санкции, которые можно встретить в бюджетном законодательстве, выступают скорее в качестве предупредительных или обеспечительных мер. Это можно сказать, например, о блокировке расходов, о приостановлении операций по лицевым счетам получателей бюджетных средств и т.д.

¹ Иловайский С.И. Учебник финансового права. – Одесса, 1912. С. 454.

² Там же.

³ См. часть IV Бюджетного кодекса Российской Федерации, раздел IV Налогового кодекса Российской Федерации.

⁴ Подробнее см.: Комягин Д.Л. Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация и особенности // Финансовое право. 2006. № 10.

Имеются также компенсаторные (правовосстановительные) меры – взыскание суммы нецелевого использования бюджетных средств, пени за просрочку возврата кредита. Все эти меры являются формами государственного принуждения, но не являются мерами юридической ответственности.

Ошибкой было бы полагать, что финансовая (в том числе бюджетная) ответственность выделяется по тому признаку, что следует из нарушений, связанных с формированием и использованием публичных фондов денежных средств. За такие нарушения предусмотрена и уголовная, и административная ответственность, а в отдельных случаях (бюджетный кредит) может применяться гражданско-правовая ответственность.

Бюджетный контроль и аудит. Имеется еще одно препятствие для соединения бюджетного контроля и бюджетной ответственности в один институт, которое заключается в современной трансформации аудита¹ в один из видов финансового контроля (например, появление аудита эффективности)².

Целью контроля является проверка правомерности, в том числе целевого характера использования средств бюджета³.

¹ Согласно статье 1 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» аудит является независимой проверкой бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности и не подменяет контроль достоверности бухгалтерской отчетности, осуществляемого уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления.

² См., например: Саттарова Н.А. Бюджетное право. – М., 2009. Гл. 9.4; Зевайкина А.Н. Правовые особенности ответственности при проведении аудиторского финансового контроля // *Налоги (газета)*. 2010. № 19; Лагутин И.Б. Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации. – Курск, 2010.

³ См., например: Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, утвержденный приказом Минфина России от 04.09.2007 г. № 75н // *БНА*. 2007. № 47.

Цель аудита – оценка состояния, выявление рисков, понижающих надежность выполнения функций, в результате чего появляются не имеющие обязательного характера рекомендации. Аудит не может быть определен даже в качестве направления предварительного контроля, так как результатом предварительного контроля все-таки являются конкретные решения, выражающиеся, например, в подписании или отказе от подписания акта выполнения работ, поставки услуг и товаров или в санкционировании либо в отказе санкционирования платежа.

Неписаным принципом финансового контроля, который вытекает из принципа «четырёх глаз», является отделение описания выявленных в ходе проверки или ревизии фактов нарушений от их оценки. Акт проверки, который отражает выявленные факты, как правило, составляется на месте и подписывается проверяющими и проверяемыми (в случае несогласия акт подписывается с разногласиями либо оформляется дополнительный акт отказа от подписи). Оценка выявленных фактов осуществляется уже после завершения проверки, обычно – вышестоящими должностными лицами либо специальной комиссией. Положительной практикой является публичность при оценке выявленных нарушений. Результаты оценки фиксируются не в акте, а в специальном документе¹. Характерной чертой реализации мероприятий финансового контроля является то, что по результатам проверки при наличии нарушений рассматривается вопрос о применении карательных мер ответственности (дисциплинарного взыскания, наложения штрафа, передачи дела в правоохранительные органы).

¹ См., например, приказы Федерального казначейства от 29.05.2005 г. № 176 «Об утверждении методических рекомендаций по оформлению результатов проверок деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства» (утратил силу), от 12.04.2005 г. № 71 «О Контрольном совете Федерального казначейства» // *КонсультантПлюс [Электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Для оформления результатов аудиторской проверки употребляется термин «аудиторское заключение». Аудиторское заключение является более «мягким» документом, не требует обязательной реализации, то есть оформления дополнительного представления, постановления или предписания.

Таким образом, контроль и аудит различаются не только по содержанию, но и по оформлению результатов и, главное, по цели проведения.

Тем не менее Лимская декларация руководящих принципов контроля говорит о том, что целью контроля является «вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»¹. То есть здесь контроль по содержанию выступает в качестве всестороннего и всеохватного аудита, результатом которого в числе прочего может быть выявление правонарушений.

Итак, контроль и аудит могут пониматься, во-первых, как различные по целям виды деятельности, во-вторых, аудит понимают в качестве одного из видов финансового контроля, и, в-третьих, наоборот, аудит включает в себя финансовый контроль. Российское финансовое законодательство не занимает ни одну из указанных позиций, оставляя неопределенным соотношение аудита и контроля, и не разрешая многочисленные коллизии между БК РФ, подзаконными актами,

¹ Декларация руководящих принципов контроля, принята IX Конгрессом международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1997 г. См.: Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации // <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay>.

содержащими термин «аудит» и Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Наличие указанных коллизий, в свою очередь, не позволяет полноценно урегулировать вопросы соотношения финансового контроля и бюджетной ответственности, конкретнее – форм реализации финансового контроля.

Бюджетный контроль. Бюджетный контроль является частью финансового контроля, который изучается в общей части финансового права и представляет собой, по определению А.Н. Козырина, «осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев – и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности»¹. Можно встретить иные определения финансового контроля, например, как контроля «за соблюдением законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных, и иных денежных фондов публичного характера...»². Специфика финансового контроля такова, что он разделяется на три совершенно самостоятельных и не связанных между собой направления: бюджетный контроль, налоговый контроль и валютный контроль, каждый из которых имеет собственные объект, предмет, содержание и субъектный состав.

Бюджетный контроль реализуется в бюджетном процессе и встроен в него до такой степени, что при изучении бюджетного процесса невозможно обойти вопросы контроля. Неко-

¹ Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М., 1996. С. 48.

² Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. – М., 2008. С. 139.

торые контрольные полномочия¹ являются необходимыми этапами, составляющими различные стадии бюджетного процесса. Существование итоговой, отчетной стадии бюджетного процесса само по себе обусловлено необходимостью осуществления контроля за итогами исполнения бюджета.

На указанных выше причинах основывается включение вопросов бюджетного контроля в курс бюджетного права.

Во французской литературе под бюджетным контролем понимают «контроль за движением бюджетных средств, в основе которого лежит проверка финансовых отчетов бюджетных учреждений, осуществляющих финансовые операции. В результате такого контроля составляется отчет о соблюдении финансового законодательства»². Выделяются по времени осуществления виды, но не контроля, а проверки (verification): предварительная (a priori) и последующая (a posteriori) проверки. Имеются мнения, что финансовый контроль – это регулярная деятельность по слежению за публичными денежными средствами посредством осуществления предварительных и текущих проверок³.

Бюджетный контроль можно определить как разновидность финансового контроля, осуществляемого уполномоченными органами за деятельностью участников бюджетного процесса, связанную с мобилизацией, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы.

¹ Например, текущий контроль при кассовом расходе органами Федерального казначейства является этапом стадии исполнения бюджета, а внешняя проверка отчета об исполнении бюджета Счетной палатой или контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации является этапом отчетной стадии бюджетного процесса.

² Миньо Г. Счетная палата Франции и ее взаимодействие с региональными счетными палатами // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами: Материалы международного семинара. – М., 1999. С. 44. Дано: по Лагутин И.Б. Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации. – Курск, 2010.

³ См.: Лагутин И.Б. Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации.

В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации бюджетный контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса и даже за пределами бюджетного периода (для последующего контроля).

Спектр контрольных полномочий в бюджетном процессе разнообразен и одновременно конкретен¹, а органы, обладающие контрольными полномочиями, следует разделить прежде всего на две группы: *специализированные органы финансового контроля* (Счетная палата Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, специально создаваемые органы финансового контроля исполнительных субъектов Российской Федерации) и государственные и муниципальные *органы, обладающие полномочиями по бюджетному контролю* наряду с иными функциональными полномочиями (финансовые органы, Федеральное казначейство, различные администраторы бюджетных средств, органы законодательной власти). В числе органов, обладающих полномочиями по бюджетному контролю, следует упомянуть также Контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации, которое имеет широкие полномочия по осуществлению контроля во всех сферах деятельности в связи с исполнением поручений Президента Российской Федерации², что не позволяет отрицать у Контрольного управления наличие полномочий и по бюджетному контролю. Правоохранительные органы в ходе рас-

¹ В числе контрольных полномочий можно, например, назвать проверку проекта бюджета и отчета о его исполнении, санкционирование расходов казенных учреждений, проверки целевого использования бюджетных средств, аудиторские проверки эффективности использования бюджетных средств, контроль за достоверностью бухгалтерской отчетности, контроль за правомерностью администрирования и расходования бюджетных средств, составление и проверка бюджетной отчетности и т.д.

² См.: Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 08.06.2004 г. № 729 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

следования дел, связанных с хищениями или нецелевым использованием бюджетных средств, сталкиваются с бюджетными правоотношениями, однако ни в коем случае не ставят своей целью проверку целевого использования бюджетных средств, а квалифицируют лишь наличие признаков состава преступления. Органы прокуратуры в рамках проведения надзора за исполнением законов органами государственной власти и органами местного самоуправления, могут осуществлять проверку соблюдения действующего законодательства, в том числе бюджетного. Немаловажным, однако, является норма, согласно которой при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы¹. Вообще прокурорский надзор является универсальной задачей, не имеющей четко очерченных границ, и, несмотря на то что в литературе не решен вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор», отделение контроля от надзора подчеркивает особый характер последнего². Можно заметить, что контрольная компетенция, в отличие от надзорной, всегда регламентирована максимально конкретно, имеет ясные границы. По этой причине органы прокуратуры, как и правоохранительные органы, в данном курсе не рассматриваются в качестве органов, обладающих полномочиями по бюджетному контролю.

Бюджетный контроль можно рассматривать в широком и узком смысле. В узком смысле бюджетный контроль осуществ-

¹ См. статью 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Федеральная служба финансово-бюджетного надзора также обладает надзорной компетенцией, что следует даже из ее названия. Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2004 г. № 278), однако установлено, что Росфиннадзор обладает полномочиями не только по надзору, но и по контролю. Кроме того, нельзя не признать разницу между универсальным прокурорским надзором и специализированным надзором в финансово-бюджетной сфере со стороны уполномоченного органа исполнительной власти.

ляется специализированными органами и органами, наделенными отдельными полномочиями по бюджетному контролю. В широком смысле бюджетный контроль выполняется не только органами государственной власти, в числе которых законодательные, исполнительные, прокурорские и иные правоохранительные органы, но также общественные организации¹ и средства массовой информации². Однако бюджетный (как и финансовый) контроль в широком смысле не является профессиональным, а его результаты могут лишь служить основанием для проведения контрольных мероприятий для органов бюджетного контроля, осуществляющих эту деятельность на профессиональной основе.

Итак, в зависимости от органа, осуществляющего бюджетный контроль, его можно разделить на *профессиональный и непрофессиональный*. Профессиональный контроль делится на:

- контроль, выполняемый специализированными органами и органами, наделенными отдельными полномочиями;
- контроль внутриведомственный и надведомственный (внешний и внутренний)³;
- контроль, осуществляемый органами законодательной власти и органами исполнительной власти.

¹ Например, проведение Общественной палатой общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 4 мая 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

² Например, осуществление прав журналиста, установленных статьей 47 Федерального закона от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

³ Основанием разделения видов контроля здесь будут отношения между контролирующим органом и проверяемым: вертикальные, внутриведомственные (в случае внутреннего контроля) и горизонтальные (в случае внешнего контроля). Контроль, осуществляемый одним структурным подразделением над другим внутри организации, не характеризуется вертикальными отношениями власти-подчинения, но также является внутренним.

Кроме того, в зависимости от вида публично-правового образования, можно выделить *государственный и муниципальный*¹, *центральный и региональный*² контроль, а в зависимости от содержания и специфики проведения и оформления – *контроль за целевым использованием бюджетных средств, контроль за правомерностью осуществления деятельности участников бюджетного процесса, аудит эффективности*³.

Наконец, можно разделить контроль по осуществлению его на различных стадиях бюджетного процесса: *контроль при составлении проекта бюджета, контроль при утверждении бюджета, контроль при исполнении бюджета. Отчетная стадия* бюджетного процесса, как указано выше, по сути полностью представляет собой контроль за итогами исполнения бюджета.

Формами бюджетного контроля являются *предварительный, текущий и последующий контроль*, который выделяется в зависимости от момента совершения контрольного мероприятия (до совершения, в момент совершения и после совершения операции по перечислению списанию бюджетных средств).

Органы законодательной (представительной) власти наделены полномочиями осуществлять контроль во всех трех формах: предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым во-

¹ Осуществляемый органами государственной власти (федеральными и субъектами Российской Федерации) и органами местного самоуправления.

² См.: Лагутин И.Б. Понятие регионального финансового контроля // Финансовое право. 2009. № 7.

³ На самом деле все указанные направления контроля заключаются в сопоставлении различных объектов: цели планируемой и полученной; действий правомерных и реально совершенных; уровня эффективности и экономности достигнутого и запланированного. Все параметры, с которыми идет сопоставление, должны быть установлены, в силу чего можно говорить, что любой вид контроля по своему содержанию связан с проверкой правомерности действий или результатов.

просам, текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами и последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов¹.

Создаваемые органами законодательной и представительной власти Счетная палата Российской Федерации² и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований³, наделены полномочиями по предварительному текущему и последующему контролю. В сфере исполнительной власти столь же полными полномочиями (правом осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль) в отношении подведомственной сети учреждений обладают ведомства при осуществлении внутриведомственного контроля⁴.

Федеральное казначейство наделено полномочиями по предварительному и текущему контролю⁵, а Росфиннадзор⁶ и контрольные и финансовые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁷ – полномочиями по последующему финансовому контролю.

¹ Статья 265 БК РФ.

² См. статью 9 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

³ См. статью 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

⁴ См. статью 269 БК РФ.

⁵ См. статью 267 БК РФ; пункт 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. № 703 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

⁶ См. статью 268 БК РФ; пункт 5 Положения о Федеральном службе финансово-бюджетного надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2004 г. № 278 // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст.2561.

⁷ См. статью 270 БК РФ.

Контрольные полномочия отдельных органов. *Счетная палата Российской Федерации* осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, что предусматривает: организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям бюджетов, экспертизу проектов бюджетов, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета; анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом; подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в отчетном году; подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль: за непревышением ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными ассигнованиями и кассовыми расходами; за непревышением бюджетных ассигнований и лимитов, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над

утвержденными им бюджетными ассигнованиями и кассовыми расходами; за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе; за наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с установленным порядком санкционирования расходов, возникновение у него денежных обязательств; за правильностью оформления платежного поручения или кассовой заявки для списания средств бюджета, возврата излишне уплаченных или излишне взысканных доходов; за правильностью распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций; за исполнением органами финансового контроля исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, законодательства России о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Главные администраторы бюджетных средств осуществляют внутриведомственный контроль за подведомственными учреждениями (распорядителями и получателями бюджетных средств) в части правомерного эффективного и целевого использования средств бюджета, правомерности администрирования доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Главные распорядители бюджетных средств готовят бюджетную отчетность, необходимую для составления отчета об исполнении бюджета и обеспечивают контроль за со-

блюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, условий, установленных при их предоставлении. Для реализации контрольных полномочий главные распорядители бюджетных средств вправе создавать подразделения внутреннего финансового контроля и аудита. Периодичность проведения проверок исполнения смет подведомственных учреждений устанавливается каждым главным распорядителем бюджетных средств самостоятельно, положительной практикой является проведение таких проверок не реже раза в два года. По законодательству Союза ССР была установлена практика ежегодной документальной ревизии подчиненных учреждений¹.

Контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют контроль за правомерным, целевым и эффективным совершением операций получателями и распорядителями средств соответствующего бюджета; за соблюдением получателями средств бюджетных кредитов, инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий их получения, использования и возврата. Финансовые органы реализуют свои контрольные полномочия в ходе подготовки отчета об исполнении бюджета, проверяя и подводя итог исполнения бюджета его участниками.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований имеют полномочия, аналогичные полномочиям Счетной палаты Российской Федерации, в отношении соответствующих бюджетов. В частности, контрольно-счетные органы осуществляют контроль за исполнением бюджета и территориального государственного внебюджетного фонда; экспертизу проектов законов о бюд-

¹ См.: Постановление СНК СССР от 15.04.1936 г. (СЗ СССР. 1936. № 22. Ст. 202). Дано по: Бюджетная система Союза ССР (сборник законодательных материалов). – М., 1947. С. 614.

жетах; внешнюю проверку годовых отчетов об исполнении бюджетов; контроль за законностью, результативностью, эффективностью и экономностью использования средств бюджетов; контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом; контроль за законностью, результативностью, экономностью и эффективностью предоставления межбюджетных трансфертов. Некоторые полномочия контрольно-счетных органов можно выделить в группу полномочий по аудиту: оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, законности предоставления государственных гарантий и поручительств, иных обеспечений исполнения обязательств по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных правовых актов в части установления расходных обязательств соответствующего бюджета, анализ бюджетного процесса и подготовка предложений по его совершенствованию.

Известно несколько *видов контрольных мероприятий*, посредством которых осуществляется бюджетный контроль: ревизия, проверка, анализ, обследование. Ревизии и проверки совершаются в ходе проведения последующего контроля, иные контрольные мероприятия могут проводиться в ходе текущего контроля.

Основными видами контрольных мероприятий при проведении бюджетного контроля являются ревизия и проверки. *Ревизия* представляет собой систему контрольных действий по проверке финансово-хозяйственной деятельности субъекта контрольных мероприятий за определенный период. *Проверка* – система контрольных действий по отдельным направлениям или вопросам с преимущественным использованием приемов выборочного документального контроля, которая может быть тематической, комплексной, встречной.

Обследование имеет целью предварительную, оперативную оценку состояния дел на проверяемом объекте для, например, проведения ревизии. *Анализ* – системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности, в результате чего формулируется оценка¹. *Мониторинг (наблюдение)*, которое можно охарактеризовать как слежение, при проведении бюджетного контроля практически не применяется, преимущественно используется для деятельности по регулированию финансовых рынков, по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, а также при несостоятельности (банкротстве).

Результаты проверок и ревизий оформляются в виде специальных актов – представлений и предписаний. *Представление* – акт контрольного органа, носящий рекомендательный характер, составляется должностным лицом контрольного органа и подписывается его руководителем. Представление должно быть рассмотрено в срок, указанный в нем, по истечении указанного срока в контрольный орган должно быть направлено уведомление о принятых мерах по реализации представления. *Предписание* – обязательный для исполнения акт контрольного органа, который выдается по результатам контрольных мероприятий при выявлении нарушений, наносящих прямой ущерб бюджету и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения; при необходимости возврата в бюджет средств, использованных не по целевому назначению; при несоблюдении сроков и порядка рассмотрения представлений; при создании препятствий для проведения контрольных мероприятий, включая непредставление документов в объеме и сроке, установленном органом бюджетного контроля.

¹ См.: Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. – М., 2002. С. 49 – 50.

Факты, выявленные в ходе проведения ревизии или проверки, непосредственно отражаются в *акте ревизии или проверки*. Акт составляется непосредственно по завершении ревизии и проверки и дается на подписание руководителю проверяемого органа, который вправе отказаться от подписи. В случае отказа от подписи составляется соответствующий акт отказа от подписи, к материалам проверки могут быть приобщены возражения по акту. Как правило, оценка выявленных нарушений производится не при составлении акта, а позже, в ходе утверждения представления или предписания, а также при составлении протоколов об административном нарушении или принятии решения о передаче материалов в правоохранительные органы.

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс Российской Федерации в качестве основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства подразумевает совершение нарушения бюджетного законодательства, которое определяется как неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации¹. Кроме того, нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации является не любое нарушение содержащихся в БК РФ норм, а лишь такое, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

Основанием для применения мер юридической ответственности является совершение правонарушения. Однако далеко не все нарушения бюджетного законодательства, понятие которых установлено БК РФ, обладают признаками правонарушения. Такая неопределенность представляется вовсе не случайной, а прямым следствием отсутствия у законодате-

¹ Статья 281 БК РФ.

ля убежденности в том, что все нарушения бюджетного законодательства по своей природе являются правонарушениями либо это просто не влекущие юридических последствий нарушения правил бухгалтерского учета.

БК РФ не позволяет установить состав соответствующих правонарушений в отличие, например, от налоговых правонарушений. До принятия Налогового кодекса Российской Федерации понятия налогового правонарушения не существовало, а действующий в то время Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» устанавливал лишь перечень санкций за налоговые правонарушения. В настоящее время в статье 106 НК РФ установлено определение налогового правонарушения как виновно совершенного противоправного деяния (действия или бездействия) налогоплательщика, налогового агента или иных лиц, за которое установлена ответственность НК РФ.

Из сравнительного анализа БК РФ, УК РФ и КоАП РФ, можно сделать вывод, что правонарушения являются не все указанные в БК РФ нарушения бюджетного законодательства, а лишь некоторые из них. В частности, административные санкции установлены лишь за такие нарушения бюджетного законодательства, как нецелевое использование бюджетных средств (статья 15.14 КоАП), за нарушение сроков возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе (статья 15.15 КоАП), за нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (статья 15.16 КоАП). Имеется еще статья 19.7 КоАП, которая предусматривает административную ответственность за непредставление сведений в государственный орган, представление которых предусмотрено законом. Такая санкция может быть применена, например, за нарушение бюджетного законодательства, заключающееся в непредставлении отчетов об исполнении бюджетов в соответствии со статьей 292 БК РФ. Таким образом,

КоАП РФ установлена административная ответственность только за четыре из всех нарушений бюджетного законодательства, несмотря на то, что во многих статьях БК РФ¹ имеется прямая отсылка на применение административной ответственности². Уголовная ответственность, в соответствии со статьей 285.1, 285.2 УК РФ, предусмотрена лишь за нецелевое использование бюджетных средств.

Итак, основанием для применения ответственности за нарушения бюджетного законодательства является совершение нарушения бюджетного законодательства, которое указано БК РФ в качестве основания применения мер принуждения. Перечень оснований для применения мер принуждения установлен БК РФ и является открытым, иные основания могут быть установлены федеральными законами или БК РФ.

Отсутствие уголовных и административных санкций за многие виды нарушений бюджетного законодательства позволяет некоторым исследователям сделать вывод о наличии особых бюджетных правонарушений и соответствующей им бюджетно-правовой ответственности, что представляется дискуссионным³.

Необходимо заметить, что существует огромное количество исследований и мнений по вопросу о природе юридической ответственности вообще и допущению отраслевых видов юридической ответственности в науке административного права и в теории права⁴. При этом более существуют противоположные мнения по поводу наличия финансово-правовой ответственности.

¹ Статьи 292 – 306 БК РФ.

² Впрочем, такое положение дел может быть временным, и содержание раздела четвертого БК РФ будет скорректировано.

³ См., например: Омелехина Н.В. Бюджетное право Российской Федерации. – Новосибирск, 2005. С. 404.

⁴ Проблемами определения юридической ответственности в разное время занимались, например, такие видные ученые, как О.Э. Лейст, Д.Н. Бахрах.

Выделение видов ответственности по отраслям права является лишь одним из видов классификации. Замечено при этом, что видов ответственности гораздо меньше, чем отраслей права, а за нарушение норм права различных отраслей может применяться один и тот же вид ответственности (например, административная ответственность). Отраслевая классификация не объясняет, почему в пределах одной отрасли права могут существовать разные виды ответственности (в частности, административная, уголовная и финансово-правовая – в финансовом праве)¹.

Еще раз следует подчеркнуть, что законодательство об ответственности за нарушения норм бюджетного законодательства не отличается необходимой конкретностью и непротиворечивостью².

Меры (санкции), применяемые к нарушителям бюджетного законодательства³. Все меры, реализуемые в случае установления нарушения бюджетного законодательства, можно разделить на три большие группы исходя из цели их применения: *предупредительные, правовосстановительные (компенсационные меры) и карательные меры*. При этом специфический, присущий только бюджетному законодательству характер, имеют лишь некоторые из компенсационных мер (например, блокировка расходов⁴, приостановление операций по лицевым счетам). Ниже будет изложена краткая характеристика различных мер, применяемых за нарушение бюджет-

¹ Подробнее см.: Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. – М., 2004. С. 46.

² Это отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803., и актуально сегодня.

³ Перечень мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, в настоящее время установлен в статье 282 БК РФ, но статья 283 БК РФ содержит список мер принуждения, которые отличаются от мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства в соответствии со статьей 282 БК РФ.

⁴ Не применяется с 2011 года.

ного законодательства, которые нельзя однозначно отнести к мерам административной или уголовной, а также гражданско-правовой ответственности.

Предупреждение (представление) о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса обозначает меру, применяемую как превентивную для добровольного устранения нарушения лицом, его совершившим. Вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса носит предупредительный характер и не несет негативных последствий для нарушителя. Однако в определенных случаях вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса служит предварительным условием, основанием, создающим возможность применения более серьезных санкций¹.

Блокировка расходов представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с утвержденными². Главным основанием применения блокировки расходов является совершение нецелевого использования бюджетных средств, и в этом случае блокировка носит превентивную и компенсационную цель, направленную на избежание негативных последствий для бюджетного процесса в случае установления неправомерных действий.

¹ Согласно Правилам приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах федерального казначейства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2003 г. № 328 в случае если в процессе исполнения федерального бюджета органом Федерального казначейства выявлено нарушение законодательства, распорядителю или получателю средств федерального бюджета, допустившим нарушение, сначала направляется представление с требованием об устранении нарушения по установленной форме (приказ Минфина России от 04.07.2003 г. № 61н // БНА. 2003. № 48).

² На момент подготовки настоящей работы блокировка расходов временно не применяется. Связан отказ от применения блокировки расходов, в основном, с проведением политики по применению ответственности за совершение нарушений бюджетного законодательства не к юридическим, а преимущественно к физическим лицам.

Следует иметь в виду, что известны две альтернативные компенсационные меры, применяемые в случае нецелевого использования бюджетных средств:

– изъятие суммы нецелевого использования в том случае, если организация, допустившая нецелевое использование, не является бюджетным учреждением и имеет счет в кредитном учреждении, которым свободно распоряжается;

– блокировка расходов, если нарушителем является казенное или бюджетное учреждение, не имеющее расчетных, текущих и иных счетов в кредитном учреждении.

Блокировка расходов за нецелевое использование при ее применении в отношении казенного и бюджетного учреждения по своим последствиям совпадает с изъятием бюджетных средств так как сокращение ранее утвержденных лимитов бюджетных обязательств означает невозможность использования соответствующих бюджетных средств.

Кроме того, блокировка расходов бюджета применялась: если получатель бюджетных средств не выполняет условий, определенных законом (решением) о бюджете; при отсутствии оформленных в установленном порядке проектов договора между Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления и соответствующим контрагентом об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций при предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями; в случаях осуществления государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка.

Следует заметить, что блокировка расходов на самом деле не достигает своей компенсационной цели, так как недополучение финансирования казенным учреждением означает отказ от совершения каких-то публичных расходов, ранее за-

планированных при составлении и утверждении бюджета. В этом случае негативные последствия несет не казенное учреждение или иное виновное в нецелевом использовании бюджетных средств лицо, а субъект или объект, в интересах которого было запланировано совершение бюджетных расходов.

Изъятие бюджетных средств заключается в их списании с расчетного счета организации и перечислении их на счет по учету бюджетных средств. Изъятие бюджетных средств осуществлялось при нецелевом использовании бюджетных средств (в размере нецелевого использования); при невозврате бюджетного кредита; при предоставлении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка; при предоставлении с нарушением установленного порядка бюджетных инвестиций; при размещении бюджетных средств на банковских депозитах и их передаче в доверительное управление; при несоблюдении обязательности зачисления доходов бюджета.

Изъятие бюджетных средств исторически предшествовало блокировке расходов и применялось в случае обнаружения нецелевого использования бюджетных средств, если средства виновного учреждения хранились на банковском счете. В условиях единого счета бюджета изъятие бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств означает перечисление с единого счета бюджета вновь на этот же счет, или попросту «из кармана в карман».

По этой причине изъятие бюджетных средств в отношении казенных и бюджетных учреждений не применяется и было заменено блокировкой расходов. В то же время изъятие средств в случае, например, размещения средств бюджета на банковском депозите или невозврате бюджетного кредита представляется актуальным¹.

¹ Однако в этом случае возникает вопрос: взыскиваются собственные средства должника или бюджетные средства? Придерживаясь той точки

Приостановление операций по лицевым счетам распорядителей и получателей бюджетных средств, в отличие от блокировки расходов, не отражается на объеме выделенных ассигнований или лимитов бюджетных обязательств. Заключается приостановление операций в невозможности для участника бюджетного процесса (распорядителя или получателя бюджетных средств) реализовать предоставленные ему права. В частности, если речь идет о распорядителе бюджетных средств, то он не вправе распределить выделенные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств или объемы финансирования между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств. В случае приостановления операций по лицевому счету получателя средств бюджета Федеральное казначейство не принимает платежных поручений данного получателя на совершение кассового расхода для оплаты принятых им денежных обязательств до устранения причины, вызвавшей принятие решения о приостановлении.

Приостановление операций по лицевым счетам, как и блокировка расходов, представляет собой превентивную меру, направленную на устранение нарушения бюджетного законодательства.

Приостановление операций по лицевым счетам может производиться в случаях:

а) непредставления в установленный срок отчетности и иных бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием средств бюджета;

б) непредставления получателем бюджетных средств в установленный срок информации об источниках образования задолженности и показателях бюджетной классификации Российской Федерации, по которым должны быть произведе-

рения, что средства бюджета перестают быть таковыми после списания с единого счета, следует признать некорректной формулировку санкции. Указанный вопрос, впрочем, остается в рамках дискуссии.

дены расходы федерального бюджета по исполнению требований, содержащихся в исполнительных листах;

в) непредставления получателем бюджетных средств платежных документов для исполнения требований, содержащихся в исполнительных листах судебных органов, либо документов, отменяющих или приостанавливающих исполнение судебных решений;

г) нарушения установленного Правительством Российской Федерации порядка учета обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета;

д) незакрытия федеральным учреждением счетов, открытых ему в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и (или) кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности¹.

Приостановление операций по счетам государственных учреждений в кредитных организациях в банке означает прекращение банком всех операций по списанию средств, за исключением исполнения обязанностей государственного или муниципального учреждения по уплате налоговых платежей в бюджет и платежей, очередность исполнения которых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации предшествует исполнению обязанности по уплате налогов и сборов, а также за исключением операции по перечислению суммы остатка денежных средств на счете, открытом в банке, на лицевой счет органа Федерального казначейства.

Приостановление операций по банковским счетам является мерой, обеспечивающей соблюдение принципа единства

¹ См.: Правила приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2003 г. № 328 // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2241.

кассы бюджета, относится к компетенции должностных лиц органов Федерального казначейства¹.

В соответствии со статьей 41 БК РФ доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, являются неналоговыми доходами бюджета и должны (как все прочие налоговые и неналоговые доходы) поступать на единый счет бюджета во исполнение статьи 38.2 Бюджетного кодекса РФ, которой установлено единство кассы. Таким образом, наличие счетов бюджетных и казенных учреждений в учреждениях Банка России и в кредитных организациях противоречит закону. Последовательность действий органов Федерального казначейства и кредитных организаций при приостановлении операций по счетам федеральных бюджетных учреждений установлена приказом Минфина России по согласованию Банком России².

Следует заметить, что на сегодняшний день мера по приостановлению операций по счетам в кредитных организациях потеряла актуальность по причине перевода всех счетов в Федеральное казначейство.

¹ Право руководителей органов Федерального казначейства по приостановлению операций по счетам кредитных организаций было установлено еще Указом Президента Российской Федерации от 08.12.1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» (Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 50) и Положением о федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.1993 г. № 864 (Российские вести. 1993. № 122), в соответствии с которыми операции по банковским счетам предприятий, учреждений и организаций приостанавливались в случаях непредставления (или отказа предъявить) органам казначейства и их должностным лицам бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием бюджетных средств.

² Порядок приостановления территориальными органами Федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях (филиалах) для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26.12.2006 г. № 171н // БНА. 2007. № 9.

Нарушения бюджетного законодательства можно подразделить на несколько групп, сходных по объекту нарушения. Особо следует выделить целевое использование бюджетных средств, как главный предмет охраны и контроля в бюджетном процессе.

Нецелевое использования бюджетных средств, наряду с несвоевременным перечислением бюджетных средств, является самым распространенным и исторически «первым» из установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации нарушений бюджетного законодательства. Долгое время при наличии установленных, санкций за нецелевое использование¹, отсутствовало законодательное определение нецелевого использования бюджетных средств, которое впервые было установлено БК РФ в 2000 г.

Целевое (или нецелевое) использование бюджетных средств всегда определяется в соотношении с целью выделения таких средств. Цель, в свою очередь, выводится из кода бюджетной классификации расходов, по которой доведены те или иные лимиты ассигнований и объемы финансирования, переброска между статьями расходов бюджетной классификации без внесения изменений в бюджетную роспись не допускается. Однако, если конечная цель, определяемая по неким изначально задаваемым параметрам, достигнута, то есть имеется результат использования бюджетных средств, возникает вопрос: будет ли нецелевым использованием нарушение установленных процедур расходования выделенных из бюджета денежных средств в целях достижения наибольшего эффекта от их использования?

¹ См. утративший силу Указ Президента Российской Федерации от 08.12.1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе» // Ведомости СЕД и ВС РФ. 1992. № 50. Ст. 2978., и Положение о федеральном казначействе, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.1993 г. № 864 // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 35. Ст. 3320.

Сложившаяся на сегодняшний день арбитражная практика в целом позволяет сформулировать точку зрения судов таким образом, что наказуемым является недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства. Если же цель достигнута, но она сопровождалась неправомерными действиями, то, с точки зрения судов, подобные случаи не могут свидетельствовать о нецелевом характере использования денежных средств, а должностные лица могут быть привлечены к ответственности только за нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹. При рассмотрении споров, связанных с использованием кредитов, выделяемых из федерального бюджета, суд указывает, что «факт зачисления бюджетных средств на расчетный счет заемщика, находящийся в другом банке», в нарушение постановления Правительства Российской Федерации о выделении соответствующего кредита, не может рассматриваться как нецелевое использование кредита. Значение, согласно позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, имеет то, на что был использован кредит, полученный из бюджета².

Итак, с точки зрения судов, нецелевым использованием бюджетных средств является лишь недостижение цели, на которые они выделялись, хотя бы и сопровождавшееся неправомерными действиями. Что касается нарушений, связанных с неправомерным несоблюдением установленного порядка получения и расходовании бюджетных средств, то сами по себе такие факты, по судебной трактовке, нецелевым использованием не являются.

¹ См.: Евтеева М.Ю. О разрешении споров, связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета (из практики Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа) // Вестник ВАС РФ. 2001. № 12.

² См.: Постановление ВАС РФ от 24.07.2001 г. № 1046/01 // Вестник ВАС РФ. 2001. № 11.

В соответствии со статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нецелевое использование бюджетных средств – использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным в утвержденном бюджете, бюджетной росписи, уведомлении о бюджетных ассигнованиях, смете доходов и расходов либо в ином документе, являющемся основанием для получения бюджетных средств.

Уголовная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств введена Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Согласно статье 285.1 УК РФ нецелевое расходование бюджетных средств – расходование их должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств.

Таким образом, на сегодняшний день имеются три (включая статью 289 БК РФ) схожих законодательно установленных определения нецелевого использования бюджетных средств, которые дают понятие целевого использования средств бюджета как их направление на указанные при выделении этих средств цели (освоение), независимо от наличия результата, а также наличия (отсутствия) неправомерных действий, сопровождающих такое использование.

Исходя из практики органов государственного финансового контроля, в отличие от судебного трактования, возможны два критерия для установления наличия целевого использования бюджетных средств:

– достижение надлежащего результата в результате использования бюджетных средств;

– соблюдение всех формально установленных условий, предусмотренных при выделении данных средств.

Имеется позиция, что непременным признаком и условием нецелевого использования бюджетных средств являются неправомерные действия, неправомерное поведение, связанное с получением и использованием бюджетных средств. Такое неправомерное поведение своим результатом имеет как недостижение цели, на которую выделялись бюджетные средства, так и ненадлежащее их расходование, например, сопровождающееся отсутствием первичных документов, отвлечением выделяемых ассигнований, превышение полномочий по их перераспределению, превышение установленных норм и другое¹.

Можно еще добавить, что элементарным критерием, лежащим в основе квалификации правонарушений в российском административном и уголовном праве, является необходимость оценить степень общественной опасности правонарушения. Степень общественной опасности от неправомерного использования бюджетных средств может быть ничуть не меньше, чем от недостижения цели, на которую выделены бюджетные средства. Достаточно просто представить, что отвлечение средств с одного кода классификации на другой позволит достигнуть определенной цели, но породит недостижение иной запланированной цели. Вообще любое безнаказанное нарушение закона порождает то, что именуется правовым нигилизмом, негативные последствия которого, в том числе и в экономике, велики, но трудно оценимы, и могут проявлять себя спустя годы самым неожиданным образом. При составлении проекта бюджета и последующем его исполнении одним из важнейших критериев является недопущение незапланированного дефицита, однако любое бюджетное

¹ См. недействующее на сегодняшний день письмо Минфина России от 16 апреля 1996 г. № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1996. № 6.

планирование становится невозможным, когда предписания, установленные законом о бюджете (бюджетной росписью, казначейскими уведомлениями и расходными расписаниями) не соблюдаются. Большинство государственных расходов во все не должно иметь немедленного материально осязаемого результата, а это опять возвращает нас к бюджетной классификации как единственному источнику целей или справочнику результатов.

Итак, объективная сторона нецелевого использования бюджетных средств как нарушения бюджетного законодательства имеет двоякую трактовку: нецелевым использованием бюджетных средств является недостижение цели их выделения, согласно второй – нецелевое использование возникает еще и при нарушении процедуры использования выделенных из бюджета денежных средств.

На сегодняшний день актуальность приобретают иные формулировки: неэффективное использование бюджетных средств и неправомерное использование бюджетных средств, которые по сути представляют собой нецелевое использование бюджетных средств.

Санкции за нецелевое использование бюджетных средств распадаются на несколько видов. Во-первых, нецелевое использование средств бюджета влечет за собой изъятие соответствующей суммы нецелевого использования в бесспорном порядке. Данная мера является праввосстановительной и позволяет собственнику использованных не по назначению средств – Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или органу местного самоуправления вновь зачислить данные средства в доходы соответствующего бюджета. Изъятие денежных средств в размере нецелевого использования возможно только с организации, не являющейся казенным и бюджетным учреждением.

Во-вторых, за нецелевое использование средств бюджета на руководителя организации – получателя бюджетных

средств может быть в установленном порядке наложен административный штраф в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Субъектом ответственности за нецелевое использование бюджетных средств может быть как физическое (должностное) лицо, так и юридическое лицо, использовавшее средства не по целевому назначению. Статьей 285.1 УК РФ установлен специальный субъект ответственности – должностное лицо получателя бюджетных средств.

Необходимость доказывания вины при совершении нецелевого использования бюджетных средств существует в отношении нарушителя – физического лица при применении к нему административной или уголовной ответственности.

Следует заметить, что всегда, когда речь идет о бюджетных средствах, цель их выделения априори должна быть известна получателю. Бюджетные средства не являются денежными средствами и характеризуются, во-первых, индивидуальной принадлежностью, во-вторых – целевым назначением. Собственно вся процедура исполнения бюджета по расходам, установленная БК РФ, представляет собой процедуру целеполагания и определения конкретной принадлежности бюджетных средств. Можно добавить, что принадлежность бюджетных средств одновременно означает возложение ответственности на конкретное лицо за достижение соответствующего результата (цели).

Нарушения порядка санкционирования расходов бюджета связаны с охраной отношений по надлежащему исполнению обязанностей участниками бюджетного процесса, которые выражены в процессуальных нормах.

К нарушениям порядка санкционирования расходов бюджета, исходя из содержания части четвертой БК РФ, можно отнести неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнова-

ниях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств; несоответствие бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом; несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств бюджетной росписи; финансирование расходов сверх утвержденных лимитов; несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств на лицевые счета получателям бюджетных средств; несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам.

Особенностью нарушений порядка санкционирования расходов бюджета является их меняющееся содержание. Уже в настоящее время многие из установленных БК РФ нарушений не соответствуют реальным правоотношениям. В то же время, по мере изменения технологий исполнения бюджета, с учетом длящейся реформы бюджетного процесса, можно формулировать все новые нарушения порядка санкционирования расходов бюджета.

Примером утратившей актуальность нормы, определяющей нарушение, является, например, ответственность за неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств. Такое нарушение существовало тогда, когда счета получателей бюджетных средств открывались в банках, то есть до внедрения единого счета бюджета. В настоящее время на лицевом счете получателя бюджетных средств учитываются не денежные средства, а лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования. До главных распорядителей бюджетных средств доводятся объемы бюджетных ассигнований. Транспортируются перечисленные агрегаты посредством направления казначейских уведомлений и расходных расписаний. Таким образом, каких-либо банковских операций по перечислению бюджетных средств внутри единого счета бюджета не происходит.

Финансирование расходов сверх утвержденных лимитов в условиях единства кассы, когда средства бюджета находятся на едином счете, является возможным в пределах общего остатка на едином счете бюджета. Такое нарушение всегда является умышленным действием, ибо программные продукты, применяемые при исполнении бюджетов, не позволяют осуществить запрещенные операции. Такое правонарушение влечет за собой искаженное исполнение утвержденной сводной бюджетной росписи и, как следствие, дисбаланс доходов и расходов при исполнении бюджета. Это может произойти, однако, лишь в том случае, если до завершения бюджетного года (квартала, девяти месяцев или иного отчетного периода) соответствующие лимиты бюджетных обязательств не будут скорректированы.

Предварительный и текущий контроль в ходе исполнения бюджета осуществляется Федеральным казначейством¹, в связи с чем совершение операции по расходованию (финансированию) бюджетных средств сверх утвержденных лимитов невозможно без умышленного участия одновременно должностного лица получателя бюджетных средств и должностного лица органа Федерального казначейства.

Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением может повлечь административную ответственность по статье 19.7 КоАП РФ, которой предусмотрен штраф за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, а равно представление в

¹ Составляющей такого контроля как раз является соответствие содержания проводимых операций целям, установленным при доведении лимитов бюджетных обязательств.

государственный орган таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде.

Следует заметить, что необходимая информация для составления отчетов по исполнению бюджета и составлению проектов и исполнению бюджета представляется в финансовый орган главными распорядителями, распорядителями и получателями средств соответствующего бюджета в соответствии со статьями 158, 159, 163 БК РФ. Главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств связаны между собой вертикальными отношениями подчинения, что дает распорядителям и главным распорядителям бюджетных средств достаточно инструментов воздействия на свои подведомственные учреждения без применения административной ответственности.

Нарушения зачисления и перечисления доходов бюджетов могут совершаться банками и кредитными организациями, выступающими в качестве налогового агента либо обслуживающими счета бюджета. В соответствии с пунктом 2 статьи 45 НК РФ обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика. С этого момента сумма налога уже является доходом бюджета и начинается операция по ее перечислению в доход бюджета. Точно так же с момента списания со счета плательщика в бюджет иных (неналоговых) доходов бюджета они также должны быть незамедлительно перечислены и зачислены на единой счет Федерального казначейства по учету доходов бюджетов различных уровней.

Процедура зачисления и перечисления доходов бюджета распадается на два этапа, за первый из которых отвечает банк, в котором открыт счет плательщика дохода бюджета, а за второй – банк, в котором открыт единый счет по учету доходов бюджетов. Банк – платежный агент обязан своевременно пе-

речислить списанный со счета плательщика доход бюджета в банк, в котором открыт счет по учету доходов бюджета (это, как правило – учреждение Банка России), а последний обязан своевременно зачислить поступившую сумму на счет по учету доходов бюджета.

Статья 304 БК РФ содержит санкции за несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов. Санкций за несвоевременное зачисление доходов бюджетов БК РФ не предусмотрено.

Нарушения, связанные с кредитованием из бюджета, могут возникать при предоставлении средств бюджетов на возвратной основе и возможны, во-первых, со стороны получателя кредита при его использовании и возврате и, во-вторых – со стороны государственных органов и должностных лиц, предоставляющих кредит.

Таковыми нарушениями могут быть невозврат или несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе; неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе.

Получатель кредита (должник) – может быть участником бюджетных правоотношений (при предоставлении бюджетного кредита другому бюджету), а может таковым не являться. Отношения сторон при предоставлении бюджетного кредита оформляются путем заключения гражданско-правового договора и, соответственно, за нарушения, связанные с кредитованием из бюджета, применяется гражданско-правовая ответственность (по договору или по закону), которая может быть выражена во взыскании суммы долга и пени, а также договорной неустойки. Кроме того, за указанные нарушения предусмотрена административная ответственность, а также взыскание в бесспорном порядке самой суммы невозвращенных бюджетных средств и платы за их использование.

В случае совершения нарушения, связанного с кредитованием из бюджета, наступают последствия в виде сокращения или прекращения в отношении соответствующего должника финансовой помощи из бюджета, в том числе предоставление рассрочек и отсрочек по уплате платежей в бюджет.

Нарушения порядка предоставления бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий, а также государственных закупок, в отличие от нарушений, связанных с кредитованием, могут совершаться не юридическими и физическими лицами, получившими кредит, инвестиции или гарантии, а должностными лицами государственных органов. Такими нарушениями являются предоставление бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка; предоставление бюджетных инвестиций с нарушением установленного порядка; предоставление государственных или муниципальных гарантий с нарушением установленного порядка; осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка.

Бюджетные инвестиции являются формами осуществления расходов бюджетов, и предоставление их с нарушением установленного порядка может привести к нецелевому использованию бюджетных средств, то есть к недостижению результата, планируемого при осуществлении расходов бюджета.

Ответственность за нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо за передачу их в доверительное управление обеспечивает соблюдение принципа единства кассы, установленного для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

ПРАКТИКУМ ПО БЮДЖЕТНОМУ ПРАВУ

Задания и тесты для работы на семинаре и дома¹

Тема «Понятие бюджета и бюджетного права. Источники и принципы бюджетного права. Бюджетные правоотношения»

№ 1. Как соотносятся между собой приведенные понятия, найдите их определения:

- 1) финансовое право – бюджетное право – бюджетный контроль;
- 2) бюджетный процесс – бюджетное право – бюджетное устройство;
- 3) консолидированный бюджет – федеральный бюджет – бюджет Союза Беларуси и России;
- 4) государственная казна Российской Федерации – федеральный бюджет – Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней – золотовалютные резервы Банка России;
- 5) бюджетное законодательство – муниципальный правовой акт о местном бюджете – нормативный правовой акт, регулирующий бюджетные отношения;
- 6) бюджетное законодательство – закон о финансах – закон о бюджете на очередной финансовый год;
- 7) национальное богатство – национальный доход – доходы бюджета.

№ 2. О какой из трех ипостасей бюджетного права – науке, учебной дисциплине или подотрасли права – идет речь в следующих отрывках фраз:

¹ Значком * отмечены задания, которые рекомендуется выполнять дома.

- а) бюджетное право регулирует...
- б) бюджетное право исследует...
- в) бюджетное право устанавливает...
- г) бюджетное право изучает...
- д) в программу курса бюджетного права входят...

№ 3. Какие из перечисленных определений можно отнести к понятию бюджета. Какие из них, по вашему мнению, соответствуют понятию бюджета как правовой категории, а какие – понятию бюджета как категории экономической:

- А. Финансовый план образования и использования публичного фонда денежных средств.
- Б. Закон.
- В. Форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для выполнения публичных задач в расчете на финансовый год.
- Г. Форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств публично-территориального образования.
- Д. Фонд денежных средств.
- Е. Баланс публичных расходов и доходов.
- Ж. Свод информации о полномочиях и обязательствах публично-территориального образования на определенный период.
- З. Публичное имущество.
- И. Финансовая деятельность, направленная на решение публичных задач.

Какое из перечисленных определений наиболее полно учитывает все особенности бюджета?

№ 4. Укажите, какие из перечисленных определений являются корректными с точки зрения науки финансового права и с точки зрения законодательства Российской Федерации:

- бюджет публично-территориального образования;
- бюджет учреждения;
- местный бюджет;
- примерный бюджет;
- консолидированный бюджет;
- доходный бюджет;
- несбалансированный бюджет;
- семейный бюджет;
- бюджет Минфина России;
- региональный бюджет;
- государственный бюджет;
- бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

№ 5. Какие из перечисленных правовых образований могут быть определены как институты (разделы) бюджетного права:

- источники бюджетного права;
 - меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства;
 - бюджетный процесс;
 - бюджетное устройство;
 - межбюджетные отношения;
 - бюджетная классификация;
 - исполнение судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
 - закупки для государственных или муниципальных нужд.
- Аргументируйте свой ответ.

№ 6*. Как соотносятся понятия «бюджетные средства» и «денежные средства (деньги)»?

Отвечая на поставленный вопрос, определите, в каких случаях возникают бюджетные отношения, всегда ли такие отношения являются денежными, определите предмет бюджетного права, расскажите о сходстве и различии денежных отношений и бюджетных правоотношений.

№ 7*. Подготовьте краткое сообщение о конституционных основах бюджетного права. В своем сообщении постарайтесь ответить на следующие вопросы:

- а) какие бюджетные правоотношения регулируются Конституцией Российской Федерации?
- б) как распределены бюджетные полномочия между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления? Какие из данных полномочий относятся к исключительной компетенции Российской Федерации?
- в) какие государственные органы участвуют в осуществлении бюджетной деятельности?
- г) какими методами они пользуются при этом?
- д) какие из норм Конституции Российской Федерации закрепляют основы бюджетной деятельности государства?

Возьмите в качестве примера Конституцию Франции V Республики, Основной Закон Федеративной Республики Германии (конституционный акт иного государства по вашему выбору) и сравните, как на конституционном уровне регламентируется бюджетная деятельность государства в Российской Федерации и в зарубежных странах.

№ 8. Бюджетными правоотношениями являются отношения:

- между Федеральным казначейством и банком, в котором Федеральное казначейство открыло счет для учета бюджетных средств, при списании средств со счета;
- между Федеральным казначейством и получателем бюджетных средств, которому открыт лицевой счет в территориальном органе Федерального казначейства, при рассмотрении кассовой заявки;
- между налоговым органом и налогоплательщиком в связи с уплатой налога;
- между государственным образовательным учреждением и гражданином в связи с предоставлением последнему образовательных услуг;

· между государственным учреждением и органом государственного финансового контроля при наложении административного штрафа за нарушение бюджетного законодательства;

· между Правительством Российской Федерации и Государственной Думой Российской Федерации при передаче для рассмотрения и утверждения проекта федерального закона о федеральном бюджете на будущий год.

Выберите правильные варианты ответов.

№ 9. Какие из перечисленных бюджетных правоотношений являются имущественными, а какие – неимущественными:

· по перечислению в бюджет дохода от приватизации государственного имущества;

· по выделению субвенции из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации;

· при выделении субсидии из бюджета субъекта в адрес юридического лица (за исключением государственных и муниципальных учреждений);

· по проведению проверки целевого использования бюджетных средств;

· при рассмотрении бюджета органом представительной власти.

№ 10*. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ), других источниках бюджетного права найдите примеры следующих видов бюджетно-правовых норм:

а)

| Виды норм | Примеры бюджетно-правовых норм |
|----------------|--------------------------------|
| Материальные | |
| Процессуальные | |

б)

| Виды норм | Примеры бюджетно-правовых норм |
|---------------|--------------------------------|
| Регулятивные | |
| Охранительные | |

в)

| Виды норм | Примеры бюджетно-правовых норм |
|-------------|--------------------------------|
| Обязывающие | |
| Разрешающие | |
| Запрещающие | |

№ 11. В мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» сформулированы следующие положения:

«...в правовой системе Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации) федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода. По смыслу статьи 104 (часть 3) во взаимосвязи с другими указанными положениями Конституции Российской Федерации и конкретизирующим их Бюджетным кодексом Российской Федерации, в федеральный закон о федеральном бюджете – исходя из его природы и предназначения в правовом государстве – включаются на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности предписания,

касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный закон.

Федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, то есть предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы.

Из этого следует, что в Российской Федерации как правовом государстве – в силу вытекающих из Конституции Российской Федерации требований – федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами...».

Судья Конституционного Суда Н.С. Бондарь, однако, высказал особое мнение, согласно которому:

«...характеристики федерального закона о федеральном бюджете относятся, в своей основе, к процедурно-процессуальным особенностям разработки и принятия такого закона, не составляют в совокупности какого-либо системного единства, позволяющего обосновать его качественную, нормативно-правовую уникальность как «акта особого рода», исходя из которой явствовало бы его особое место в правовой системе государства.

Фактически единственной конституционной характеристикой федерального закона о федеральном бюджете является указание о нем в тексте Конституции Российской Федерации, что (как, впрочем, и иные названные признаки) свидетельствует не об «особом роде», особом месте или особой юридической

силе такого федерального закона, а о конституционной значимости предмета его правового регулирования (бюджетные отношения), предопределяющего необходимость установления на конституционном уровне гарантий своевременности, действительности, социально-экономической обоснованности и исполнимости бюджетно-финансовых решений.

Если исходить из того, что федеральный закон о федеральном бюджете является законодательным актом «особого рода», то не следует ли из этого вывод противоположного характера? Содержащаяся в том же пункте 2 мотивировочной части Постановления оговорка, что на федеральный закон о федеральном бюджете не распространяется действие принципа *lex posterior* (последующее отменяет предыдущее), только усиливает сомнения относительно вывода о прямой зависимости между «особым родом» федерального закона о федеральном бюджете и недопустимостью приостановления им положений других федеральных законов...».

Выскажите свое собственное мнение по вопросу о том, является ли федеральный закон о федеральном бюджете законом особого рода, какова его юридическая сила по отношению к иным федеральным законам в случае возникновения коллизии, аргументируйте свое мнение конкретными примерами.

При ответе приветствуется дискуссия, возможно проведение ситуационной игры по предлагаемой схеме.

Аудитория разделяется на группы:

1. Сторонники приоритета закона о бюджете над иными законами (представители правительства).
2. Сторонники его «вторичности» по отношению к иным законам, устанавливающим права и обязанности юридических и физических лиц, обязательств государства (представители заявителя – адвокаты).
3. Нейтральные эксперты – ученые, специализирующиеся на финансовом праве.

Разбираемая ситуация следующая. Федеральным законом о федеральном бюджете приостановлены выплаты денежных компенсаций в пользу отдельных категорий граждан льгот, установленных им федеральными законами «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О ветеранах», «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

В каждой группе выбирается докладчик (несколько содокладчиков). Первым заслушивают заявителя, который излагает свою позицию, отвечает на возникающие в ходе доклада вопросы иных участников игры. Следующим выступает представитель правительства, после доклада также отвечает на вопросы. Третьим выступает эксперт, затем наступает стадия дополнений, где сторонами по очереди могут быть приведены дополнительные аргументы. Возможна также стадия прений, в которой стороны-противники указывают на ошибки друг друга.

Преподаватель ведет игру, оценивает аргументы сторон и единолично либо совместно с избранными участниками (коллективно) выносит вердикт в ту или иную пользу в зависимости от убедительности представленных аргументов.

№ 12. Какие из приведенных норм должны быть включены в ежегодный закон о бюджете, а какие – в постоянно действующий закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе:

- утвердить дефицит федерального бюджета на 2011 год в сумме 1 814 004 000 тыс. рублей;

- бюджетный кредит может быть предоставлен только субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образовани-

ем), а для юридических лиц – также по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности);

- закрытое акционерное общество «Росэксимбанк» является агентом Правительства Российской Федерации, обеспечивающим по поручению Правительства Российской Федерации государственную поддержку экспорта промышленной продукции;

- заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производится от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств;

- в бюджет Пенсионного фонда подлежат зачислению недоимки, пени и штрафы по взносам организаций угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций;

- впредь до внесения изменений в пункт 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1997 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации» при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств по расчетным документам, предусматривающим платежи в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также перечисление или выдача денежных средств для рас-

четов по оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору, производится в порядке календарной очередности поступления указанных документов после перечисления платежей, осуществляемых в соответствии с указанной статьей ГК РФ в первую и во вторую очередь;

– внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой Российской Федерации;

– код классификация расходов бюджетов Российской Федерации состоит из кода главного распорядителя бюджетных средств, кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов, кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

При ответе используйте Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и БК РФ.

Тема «Бюджетные расходы и доходы»

№ 1*. А. В соответствии со статьей 13 Закона ССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» выделялись различные виды бюджетных расходов только по отраслевому (функциональному) признаку. В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» выделялись также:

- экономическая классификация расходов;
- функциональная классификация расходов;
- ведомственная классификация расходов.

На сегодняшний день используется также классификация операций сектора государственного управления (КОСГУ).

Дайте краткую характеристику каждому виду классификации, приведите примеры.

Б. В разные времена публичные расходы разделялись на:

- капитальные и текущие;
- на развитие и иные;
- центральные и местные;
- обыкновенные и чрезвычайные;
- постоянные и переменные;
- программные и непрограммные.

Дайте краткую характеристику перечисленным видам расходов, приведите примеры.

№ 2. В соответствии со статьями 69, 68.1, 70 БК РФ предусматриваются следующие формы бюджетных ассигнований:

- 1) ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- 2) ассигнования на оплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- 3) ассигнования на предоставление государственных гарантий;
- 4) ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, в том числе в соответствии с договорами на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг;
- 5) ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений;
- 6) ассигнования на страхование от незаконных действий государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц;
- 7) ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- 8) ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов;
- 9) ассигнования на исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействий)

органов государственной власти, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов;

10) ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти.

Уберите неправильные варианты ответов.

№ 3*. В Конституционный Суд Российской Федерации обратился с заявлением глава Администрации г. Твери от имени муниципального образования – г. Твери. Поводом для заявления послужила ситуация, сложившаяся в связи с повышением родительской платы за содержание детей в муниципальных дошкольных учреждениях.

В связи с сокращением доходной базы местного бюджета в результате бюджетной реформы, распоряжением Администрации г. Твери родительская плата за содержание детей в детских дошкольных учреждениях была увеличена в 2,5 раза. Однако по иску прокурора г. Твери данное распоряжение было признано незаконным городским судом. Это, по мнению заявителя, является вмешательством в конституционное право местного самоуправления самостоятельно организовывать свой бюджетный процесс.

При слушании дела перед судом встала необходимость выяснить, какому уровню бюджетов бюджетной системы Российской Федерации принадлежит расходное обязательство по финансированию предоставленных льгот по уплате родительской платы в муниципальных дошкольных учреждениях. Ответьте на данный вопрос. При ответе используйте Конституцию Российской Федерации и Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

№ 4*. Расходные обязательства, в соответствии со статьей 6 БК РФ, – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муници-

пального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

Статьей 31 БК РФ установлен принцип самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который в числе прочего предполагает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств. Недопустимо также непосредственное исполнение расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней.

То есть Российская Федерация не отвечает по расходным обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и наоборот – субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации. Точно так же субъекты Российской Федерации и муниципальные образования взаимно не отвечают по обязательствам друг друга. В случае если решениями органов власти федерального уровня на субъекты Российской Федерации или муниципальные образования возлагаются (или были возложены) какие-либо дополнительные функции, то из федерального бюджета в рамках межбюджетных отношений предоставляются необходимые средства для обеспечения соответствующих расходов.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации бюджеты субъектов Российской Федерации или муниципальных образований являются частью финансовой системы Российской Федерации вместе с федеральным бюджетом, что означает обязанность выделения из федерального бюджета финансовой помощи в случае недостаточности

доходов нижестоящих бюджетов для обеспечения ими своих расходных обязательств.

Например, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» сформулирована следующая позиция: бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Как разъяснил Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 16 Постановления от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», организации, непосредственно предоставившие потребителям услуги бесплатно или по льготной цене, имеют право получить с надлежащего публично-правового образования компенсации в виде не полученной с потребителей платы.

Какое публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или орган местного самоуправления) будет нести ответственность в случае предъявления коммерческой организацией убытков от предоставления льгот вследствие неисполнения расходного обязательства, установленного:

- а) федеральным законом, в котором, однако, имеется оговорка, что данное расходное обязательство полностью финансируется за счет бюджета субъекта Российской Федерации;
- б) постановлением Правительства Российской Федерации;
- в) законом субъекта Российской Федерации;
- г) актом органа местного самоуправления.

Ответ должен быть аргументирован, следует использовать бюджетное законодательство, гражданское законодательство и судебную практику.

№ 5. ОАО «Московская городская телефонная сеть» (МГТС) на протяжении 2003 г. предоставляло в соответствии с действующим законодательством льготы отдельным категориям граждан по установке квартирных телефонов и оплате за их обслуживание. На основании решения суда из федерального бюджета за счет средств, выделенных Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, взысканы убытки, которые понесло МГТС от предоставления льгот. Являются ли расходы МГТС публичными расходами? Являются ли расходы Минсоцзащиты России во исполнение решения суда публичными расходами? Если да, каким образом можно классифицировать публичные расходы по вышеуказанному решению суда? Если нет, то почему?

№ 6. Каким способом может осуществляться размещение заказов для государственных или муниципальных нужд в следующих случаях:

1) при закупке компьютерной техники на сумму свыше 4,5 млн. рублей;

2) при закупке канцелярских принадлежностей для нужд секретаря руководителя учреждения на сумму не более 15 тыс. рублей;

3) при закупке уникального технологического оборудования на сумму свыше 5 млн. рублей, поставляемого по лицензии единственным официальным дилером;

4) при закупке товаров, сведения о которых составляют государственную тайну;

5) на поставку услуг водоснабжения, водоотведения и канализации;

6) на выполнение работ по мобилизационной подготовке.

№ 7. Установите соответствие между левой и правой частями таблицы:

| | |
|---|---|
| Поставки продукции по оборонному заказу | Правовой акт |
| Государственный оборонный заказ | Контракт |
| Договор между головным исполнителем и исполнителем по оборонному заказу | Государственный контракт |
| Договор между государственным заказчиком и головным исполнителем | Поставки для федеральных государственных нужд |

№ 8. Федеральное государственное унитарное предприятие «Пулково» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с иском о взыскании из государственной казны Российской Федерации в лице Минфина России 60 млн. рублей убытков, понесенных в результате предоставления 50%-ной скидки со стоимости проезда на междугородных линиях воздушного,

железнодорожного, речного и автомобильного транспорта в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Министерство финансов Российской Федерации в своем отзыве на исковое заявление указало на то, что реализация государственной политики в отношении инвалидов отнесена к ведению субъектов Российской Федерации, и, таким образом, возмещение убытков организаций-перевозчиков от предоставленных льгот должно осуществляться из бюджета субъекта Российской Федерации с последующим предоставлением данному субъекту Российской Федерации субвенций (субсидий) из федерального фонда компенсаций в соответствии со статьей 133 БК РФ.

Для разрешения спора суду необходимо выяснить, чье расходное обязательство – Российской Федерации или субъекта Российской Федерации представляет собой финансирование льготного проезда инвалидов и ветеранов. Ответьте на данный вопрос и скажите, из какого бюджета должны быть возмещены расходы истца.

№ 9*. Закрытое акционерное общество «Маршрут», осуществляющее пассажирские перевозки на территории Пермского края, обратилось с иском к Министерству финансов Российской Федерации о взыскании убытков, связанных с незаконным бездействием государственных органов, вызванных отсутствием компенсации выпадающих доходов.

Выпадающие доходы возникли вследствие перевозки граждан, право которых на льготный проезд было установлено Положением о порядке приобретения социальных проездных документов и условиях проезда с использованием социальных проездных документов на транспорте общего пользования городского и пригородного сообщения, утвержденным Указом Губернатора Пермской области от 2 февраля

2005 г. № 15. Согласно расчету, сделанному на основании Порядка определения компенсации убытков от перевозки пассажиров на городских маршрутах регулярного сообщения, утвержденного постановлением Администрации г. Перми от 29 марта 2006 г. № 398, ЗАО «Маршрут» обладал правом на компенсацию расходов из соответствующего бюджета в размере 2 560 000 рублей.

Суд, однако, отказал в иске по формальным основаниям, ссылаясь на то, что иск подан не к надлежащему ответчику.

Какой ответчик должен был выступать в суде по указанному иску:

- Комитет финансов Пермского края;
- Администрация Пермского края;
- Федеральное казначейство;
- Российская Федерация в лице Минфина России;
- иной вариант.

При ответе используйте бюджетное и гражданское законодательство, постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», судебную практику.

№ 10. А. В зависимости от какого основания классификации выделяются следующие виды публичных расходов:

- текущие расходы;
- расходы на государственное управление;
- ассигнования Министерству обороны Российской Федерации;
- дотации из бюджетов вышестоящих уровней;
- расходы местных бюджетов.

Б. В зависимости от какого основания классификации выделяются следующие виды публичных доходов:

- региональные доходы;

- доходы от использования федерального имущества;
- децентрализованные доходы;
- невыясненные поступления в бюджет;
- доходы от приватизации.

№ 11. Какие доходы, по вашему мнению, являются доходами от «частноправовых источников» государства, а какие – от «публичной деятельности» государства:

- 1) налог на доходы физических лиц;
- 2) лицензионный сбор на право торговли спиртными напитками;
- 3) доходы от продажи государственного имущества;
- 4) государственная пошлина, уплачиваемая в судах общей юрисдикции;
- 5) оплата услуг вневедомственной охраны МВД России;
- 6) целевые отчисления от государственной лотереи.

№ 12. Сделайте сравнительный анализ классификаций публичных доходов, приведенных в схемах 1 и 2, назовите их сходство и отличия.

Схема 1. Классификации «источников удовлетворения государственных потребностей по их происхождению» (согласно И.И. Янжулу)

А. Частноправовые источники:

- дар;
- государственные имущества;
- пошлины, лишенные принудительного характера.

Б. Общественно-правовые источники:

- регалии;
- пошлины;
- налоги.

В. Чрезвычайные источники:

- займы;
- продажа домен;

– конфискация.

Схема 2. Классификация доходов бюджетов по законодательству Российской Федерации

А. Налоговые доходы:

– налоги;
– сборы;
– пошлины;
– пени и штрафы, предусмотренные налоговым законодательством.

Б. Неналоговые доходы:

– доходы от использования публичного имущества;
– доходы от платных услуг бюджетных учреждений;
– средства от применения гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;

– иные неналоговые доходы.

В. Безвозмездные и безвозвратные перечисления.

Определите основания, на которых построены приведенные классификации. Являются ли эти основания различными или тождественными? По каким еще основаниям, по вашему мнению, могут быть классифицированы доходы бюджетов?

№ 13. В чем, по вашему мнению, состоит различие между понятиями «перечисление доходов бюджета» и «зачисление доходов бюджета»; «доходы бюджета незачисленные» и «доходы бюджета зачисленные»? На основании чего выделяются «собственные» и «регулируемые» доходы бюджета? Свой ответ подкрепите ссылками на соответствующие нормы законодательства.

№ 14. Какой из перечисленных платежей имеет безвозмездный характер:

- 1) земельный налог;
- 2) государственная пошлина за регистрацию прав на недвижимое имущество;

3) консульский сбор;

4) оплата поставленных коммунальных услуг через дирекцию единого заказчика;

5) государственная пошлина за совершение нотариальных действий;

6) налог на добычу полезных ископаемых;

7) дотация из бюджета вышестоящего уровня;

8) сбор за пользование объектами животного мира;

9) исполнительский сбор, взыскиваемый службой судебных приставов.

№ 15. Установите соответствие между левой и правой частями таблицы:

| | |
|--|---|
| Поступления на расчетный счет федерального государственного унитарного предприятия | Доход местного бюджета |
| Прибыль казенного предприятия | Источник финансирования дефицита бюджета |
| Налог на доходы физических лиц | Доход федерального бюджета |
| Налог на добавленную стоимость | Региональный доход |
| Поступления от реализации государственных ценных бумаг | Публичный доход, не относящийся к доходам бюджетной системы |

№ 16. Какие доходы, в соответствии с законодательством Российской Федерации, можно отнести к налоговым, а какие – к неналоговым:

- 1) государственная пошлина;
- 2) оплата проезда в общественном транспорте;
- 3) штраф за несвоевременную подачу налоговой декларации;

- 4) судебный штраф;
- 5) взысканная с гражданина по иску прокурора сумма незаконно полученного пособия по безработице;
- 6) сбор за выдачу лицензии на право нотариальной деятельности;
- 7) налог на добавленную стоимость;
- 8) сумма нецелевого использования бюджетных средств, взысканная на основании акта проверки территориального управления Росфиннадзора;
- 9) целевые отчисления от проведения негосударственной лотереи.

№ 17. Относится ли, по вашему мнению, к публичным доходам плата за обязательное страхование автогражданской ответственности? Относится ли страхование автогражданской ответственности к публичным потребностям? Аргументируйте свой ответ.

№ 18*. Дайте классификацию такого вида публичных доходов, как поступления от внешнеэкономической деятельности. Являются ли такие поступления налоговыми или неналоговыми доходами, доходами от частноправовых или публично-правовых источников?

№ 19. Какие из перечисленных видов платежей следует отнести к таможенным платежам, а какие – к источникам налоговых доходов:

- вывозная таможенная пошлина;
- налог на добавленную стоимость при реализации товаров на территории Российской Федерации;
- акциз при реализации на территории Российской Федерации подакцизных товаров;
- налог на добавленную стоимость при ввозе товаров на территорию Российской Федерации;

- акциз, взимаемый при ввозе товаров на территорию Российской Федерации;
- таможенный сбор за хранение товаров;
- штрафы за нарушение таможенных правил;
- проценты за предоставленную отсрочку таможенных платежей?

№ 20. Каким образом можно классифицировать такой вид дохода, как проценты, взыскиваемые налоговыми органами за несвоевременную уплату налога?

№ 21. Академия водного транспорта владеет на праве оперативного управления судами дальнего плавания, которые сданы в аренду. Плата от аренды поступает на счет академии 40302 «Для учета средств, переданных во временное распоряжение» и используется на ремонт и обслуживание переданных в управление Академии водного транспорта судов. Являются ли указанные средства публичными доходами? Если это публичные доходы, то являются ли они уплаченными доходами? Являются ли они зачисленными доходами?

№ 22. В депозит нотариуса были внесены суммы для погашения задолженности вкладчиков «Инкомбанка», отнесенных согласно реестру кредиторов к кредиторам первой очереди. Нотариус, предприняв надлежащие меры для поиска должников, по истечении года после решения о ликвидации банка перечислил средства в доход федерального бюджета. Являются ли поступившие в доход федерального бюджета средства публичным доходом? Если да, то каким образом можно классифицировать данные доходы? Если нет, то почему?

№ 23*. Укажите, какие из перечисленных статей относятся, в соответствии с бюджетным законодательством, к налоговым, а какие – к неналоговым доходам и безвозмездным

поступлениям. Укажите, какие из доходов являются федеральными, какие относятся к доходам субъектов Российской Федерации, какие – к доходам местных бюджетов, а какие – к распределяемым доходам:

- 1) штраф за несоблюдение требований законодательства по уплате налогов или сборов;
- 2) суммы от реализации бесхозяйного имущества;
- 3) средства самообложения граждан;
- 4) субсидии из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 5) часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, оставшейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- 6) плата за пользование бюджетными кредитами;
- 7) штрафы за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- 8) поступления от акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья;
- 9) поступления от сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 10) доходы от таможенных пошлин и таможенных сборов;
- 11) плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- 12) государственная пошлина за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;
- 13) доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;
- 14) декларационный платеж (взимался в Российской Федерации в 2007 г.);
- 15) единый сельскохозяйственный налог;
- 16) единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

№ 24*. Укажите, какие из перечисленных статей относятся, в соответствии с бюджетным законодательством, к расходам бюджетов, а какие – к источникам финансирования дефицита бюджетов:

- 1) кредиты международных кредитных организаций;
- 2) международное сотрудничество;
- 3) фундаментальные исследования;
- 4) мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- 5) обслуживание государственного внутреннего долга;
- 6) обслуживание государственного внешнего долга;
- 7) социальное обслуживание населения;
- 8) изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов.

№ 25*. Какие из перечисленных операций, в соответствии с классификацией операций сектора государственного управления, относятся к операциям по доходам; по расходам; по изменению финансовых и нефинансовых активов; и изменению обязательств публично-правового образования:

- 1) суммы принудительного изъятия;
- 2) безвозмездные поступления от бюджетов;
- 3) оплата труда;
- 4) социальное обеспечение;
- 5) расходы по операциям с активами;
- 6) уменьшение стоимости основных средств;
- 7) увеличение стоимости акций;
- 8) уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам;
- 9) увеличение задолженности по внешнему государственному долгу;
- 10) уменьшение задолженности по внутреннему государственному долгу.

№ 26. Уберите неправильные варианты ответов.

В соответствии с БК РФ бюджетная классификация Российской Федерации включает следующие классификации расходов:

- 1) классификацию доходов бюджетов;
- 2) социальную классификацию расходов бюджетов;
- 3) функциональную классификацию расходов бюджетов;
- 4) экономическую классификацию расходов бюджетов;
- 5) классификацию операций сектора государственного управления;
- 6) внешнеэкономическую классификацию доходов бюджетов;
- 7) ведомственную классификацию расходов бюджетов;
- 8) классификацию расходов бюджетов.

№ 27*. На какой код бюджетной классификации операций сектора государственного управления вы отнесли бы расходы на бюджетные инвестиции в адрес ОАО «Трансгидрострой» в размере 278 800 000 рублей, произведенные в 2010 г. в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2010 год (приложение 6 к Федеральному закону от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»)? При ответе используйте БК РФ, Указания о порядке применения бюджетной классификации, утвержденные приказом Минфина России от 30 декабря 2009 г. № 150н. При ответе можно не детализировать код бюджетной классификации до второго и третьего знака.

Тема «Бюджетное устройство и бюджетная система»

№ 1. Выберите правильные определения.

А. Бюджетная система Российской Федерации представляет собой:

– совокупность федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, основанную на иерархическом подчинении бюджетов нижестоящих уровней вышестоящим;

– совокупность бюджетов трех уровней: федерального бюджета и бюджетов федеральных государственных внебюджетных фондов, которые составляют первый уровень, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования, а также иных территориальных государственных внебюджетных фондов, которые составляют второй уровень, и местных бюджетов, которые составляют третий уровень;

– основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую законодательством Российской Федерации, совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность федерального бюджета и бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований.

Б. Бюджетное устройство представляет собой:

– организацию бюджетной системы, принципы ее построения;

– структуру бюджетной системы, которая позволяет установить взаимосвязи между различными бюджетами;

– раздел бюджетного права, регулирующий межбюджетные отношения;

– раздел бюджетного права, регулирующий и изучающий бюджетную систему, ее организацию и принципы ее построения.

№ 2. Выберите из перечисленных принципов те, которые, по вашему мнению, относятся к принципам построения бюджетной системы:

- иерархичности бюджетов;
- гласности;
- самостоятельности бюджетов бюджетной системы;
- единства кассы;
- эффективного и целевого использования бюджетных средств;
- единства бюджетной системы;
- адресности бюджетных средств;
- совокупного покрытия расходов;
- сбалансированности бюджета;
- федерализма;
- демократического централизма;
- единства бюджетной классификации;
- субсидиарности.

№ 3*. Укажите виды бюджетов, отчет об исполнении которых включается:

- в консолидированный бюджет Российской Федерации;
- в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации;
- в консолидированный местный бюджет.

Включаются ли консолидированные бюджеты в бюджетную систему?

Выберите любой из субъектов Российской Федерации и укажите бюджеты, включенные в его консолидированный бюджет.

№ 4. Что понимается под «наднациональными финансами»? Проиллюстрируйте ответ примерами из практики Европейского Союза (бюджет ЕС) и Союзного государства России и Беларуси (бюджет Союзного государства). Как соотносят-

ся понятия «национальные финансы» и «наднациональные финансы»? В соответствии с какими правовыми нормами формируются и расходуются наднациональные финансы? На какие цели расходуются средства наднациональных денежных фондов?

№ 5*. Как соотносятся понятия «национальные финансы» и «международные финансы»? Для ответа на данный вопрос сравните понятия финансовой системы конкретного государства (например, Российской Федерации) и международной финансовой системы. Преимущественно какими правовыми нормами регулируются международные финансовые отношения? С какими международными финансовыми институтами (международными финансово-кредитными организациями) сотрудничает Российская Федерация?

№ 6*. В чем, по вашему мнению, состоит отличие бюджетного устройства от бюджетной системы? Проанализируйте действующие нормативные акты и доктринальные источники и выскажите мнение о том:

- из каких частей складывается бюджетное устройство;
- что является элементом бюджетной системы;
- зависит ли структура бюджетной системы государства от государственного устройства;
- чем отличаются бюджетные системы государства с федеративным устройством и унитарного государства;
- возможно ли существование бюджетной системы двух и более уровней в унитарном государстве;
- отличаются ли свойства бюджетной системы в целом от совокупности свойств составляющих ее элементов.

№ 7. Проанализируйте приведенные выдержки из нормативных актов и скажите, в чем, по вашему мнению, заключалась основная сущность государственного бюджета СССР и

существует ли сегодня в бюджетной системе Российской Федерации аналог государственному бюджету.

Согласно п. 4 – 5 раздела 1 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик, утвержденного ЦИК и СНК СССР 25 мая 1927 г., «Бюджеты союзных республик по утверждению их ЦИК союзных республик направлялись в СНК СССР и по его поручению объединялись НКФ СССР с проектом общесоюзного бюджета в проект единого государственного бюджета СССР, включающего общий балансовый свод всех доходов и расходов СССР <...> ЦИК СССР утверждал единый государственный бюджет СССР <...> причем входящие в состав единого государственного бюджета СССР общесоюзный бюджет и бюджеты союзных республик утверждались единым актом»¹.

В соответствии со статьями 1, 2, 8 Закона СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» «Государственный бюджет СССР является основным финансовым планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства. В Государственном бюджете СССР сосредоточивается часть национального дохода Советского Союза, направляемая на планомерное развитие промышленности, сельского хозяйства, транспорта, торговли и других отраслей народного хозяйства, на повышение материального благосостояния и культурного уровня трудящихся, на оборону страны, на содержание органов государственной власти и органов государственного управления <...> Государственный бюджет СССР объединяет союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик <...> На основе объединения в Государственном бюджете СССР союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик обеспечивается финансирование мероприятий, предусмотряемых Государственным планом экономического и социального развития СССР, участие союз-

¹ СЗ СССР. 1927. № 27. Ст. 286.

ных республик в осуществлении мероприятий, имеющих общесоюзное значение, всестороннее развитие экономики и культуры союзных республик и их взаимная помощь. <...> В Государственный бюджет СССР включается бюджет государственного социального страхования»¹.

№ 8*. В чем, по вашему мнению, заключается сходство и различие между бюджетом Европейского Союза и бюджетом Союза Беларуси и России. При ответе используйте положения раздела 6 Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г., статью 2 Бюджета Союзного государства на 2005 год, утвержденного постановлением Парламентского собрания Союза Беларуси и России от 21 апреля 2005 г., и статью F раздела 1, статью 201 Договора о Европейском Союзе.

Составляет ли бюджет Европейского Союза в совокупности с бюджетами государств – участников Европейского Союза единую бюджетную систему? Составляет ли бюджет Союза Беларуси и России в совокупности с бюджетами Российской Федерации и государственным бюджетом Республики Беларусь единую бюджетную систему? Составляет ли консолидированный бюджет Российской Федерации в совокупности с федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами единую бюджетную систему?

При ответе исходите из того, имеют ли вышеуказанные бюджеты постоянные собственные доходные источники.

№ 9*. В соответствии со статьей 120 ГК РФ частное или казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его

¹ Ведомости ВС СССР, 1959, № 44. Ст. 221.

обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

В юридической литературе упоминается о существовании принципа субсидиарности в финансовом праве по отношению к бюджетной системе Российской Федерации, что означает ответственность бюджета вышестоящего уровня по расходным обязательствам бюджета нижестоящего уровня при недостаточности у последнего собственных доходов или источников покрытия дефицита.

Согласно статье 31 БК РФ принцип самостоятельности бюджетов означает, в числе прочего, недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств, недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней.

Дайте развернутый ответ, допустима ли реализация принципа субсидиарности для:

- федерального бюджета по обязательствам бюджета субъекта Российской Федерации;
- федерального бюджета по обязательствам бюджета органов местного самоуправления;
- бюджета субъекта Российской Федерации по обязательствам бюджетов органов местного самоуправления, расположенных на его территории.

№ 10. Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены два взаимоисключающих принципа – принцип самостоятельности бюджетов и принцип единства бюджетной системы. Попытайтесь дать ответ на вопрос о том, какой из

принципов является приоритетным в бюджетной системе Российской Федерации.

При ответе необходимо проанализировать содержание соответствующих статей БК РФ.

Тема «Бюджетный процесс»

№ 1. Проанализируйте приведенные определения бюджетного процесса и выберите из них, по вашему мнению, наиболее точное:

- деятельность, урегулированная бюджетно-процессуальными нормами;
- регламентированная нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением;
- институт науки и отрасли бюджетного права;
- институт науки финансового права;
- совокупность действий по мобилизации доходов и осуществлению расходов бюджета;
- различные регламентированные законом фазы прохождения бюджета.

№ 2. Перечислите известные вам стадии бюджетного процесса. Выскажите мнение по поводу:

- существования контрольной стадии в бюджетном процессе, в случае положительного ответа укажите место данной стадии среди иных стадий бюджетного процесса;
- наличия в бюджетном процессе самостоятельных стадий составления отчета об исполнении бюджета и утверждения отчета об исполнении бюджета;

– существования иных, помимо стадийного, способов построить структуру бюджетного процесса.

Попытайтесь выделить и перечислить этапы, из которых складываются указанные вами стадии бюджетного процесса.

№ 3. Длительность полного бюджетного цикла составляет:

- 1 год;
- 1,5 года;
- 3 – 3,5 года;
- 5 – 6 лет.

Выберите правильный ответ.

№ 4. Назовите, на каких стадиях бюджетного процесса реализуют свои полномочия перечисленные участники бюджетного процесса, установите соответствие между правым и левым столбцом таблицы:

| Стадии бюджетного процесса | Участники бюджетного процесса |
|--|--|
| Составление проекта бюджета | Администраторы поступлений в бюджет |
| Утверждение проекта бюджета | Организатор бюджетного процесса (например, Минфин России) |
| Исполнение бюджета | Представительные органы государственной власти (местного самоуправления) |
| Составление и утверждение отчета об исполнении бюджета | Главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств |
| | Глава государства (например, Президент России) |
| | Банк России, уполномоченные кредитные организации |
| | Орган по управлению единым счетом бюджета |

| | |
|--|---|
| | Правительство Российской Федерации |
| | Орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета (например, Федеральное казначейство) |
| | Счетная палата Российской Федерации |
| | Субъекты бюджетного планирования |

№ 5. Установите соответствие между левой и правой частями таблицы:

| Участники бюджетного процесса | Полномочия |
|--|---|
| Представительные органы государственной власти (местного самоуправления) | Утверждение отчета об исполнении бюджета |
| Глава государства | Представление проекта бюджета в представительный орган власти |
| Правительство Российской Федерации | Определение бюджетной политики на очередной финансовый год |
| Ведомство, организующее исполнение бюджета | Управление ликвидностью единого счета бюджета |
| Главные распорядители бюджетных средств | Составление проекта бюджета |
| Банк России | Проведение операций и учет кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета |

| | |
|---|--|
| Субъекты бюджетного планирования | Проведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета за отчетный год |
| Получатели бюджетных средств | Утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений |
| Федеральное казначейство | Обслуживание счетов бюджета орган власти |
| Счетная палата Российской Федерации | Получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью |
| Орган по управлению единым счетом бюджета | Разработка прогноза объемов поступлений в бюджет по администраторам поступлений в бюджет |

№ 6. А. Может ли субъект бюджетного планирования выступать одновременно в качестве:

- главного распорядителя бюджетных средств;
- получателя бюджетных средств;
- администратора поступлений в бюджет;
- кредитного учреждения;
- бюджетного учреждения.

Б. Может ли главный распорядитель бюджетных средств выступать одновременно в качестве:

- получателя бюджетных средств;
- бюджетного учреждения;
- органа финансового контроля.

В. Министерство финансов Российской Федерации является:

- органом, осуществляющим кассовое исполнение бюджета;
- бюджетным учреждением;
- главным распорядителем бюджетных средств;

- субъектом бюджетного планирования;
- получателем бюджетных средств.

№ 7. Какие из перечисленных полномочий относятся к бюджетным полномочиям Федерального казначейства:

- осуществление оперативно-розыскных мероприятий;
- проведение выездных проверок целевого использования бюджетных средств федеральными казенными учреждениями;
- приостановка операций по лицевым счетам федерального казенного учреждения – должника в случае непредставления им в установленный срок платежного документа на оплату исполнительного листа суда, предъявленного в установленном порядке для оплаты в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета казенного учреждения;
- наложение ареста на имущество казенного учреждения в случае непредставления им платежного документа на оплату исполнительного листа суда, предъявленного в установленном порядке для оплаты в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета казенного учреждения;
- осуществление проверки на своевременное перечисление банками и иными кредитными учреждениями доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- принятие нормативных правовых актов, регулирующих порядок санкционирования расходов местных бюджетов;
- принятие нормативных правовых актов, регулирующих порядок открытия и ведения лицевых счетов для учета операций администраторов доходов бюджетов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

- открытие в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счетов по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- осуществление санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источника финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;

- внесение изменений в сводную бюджетную роспись.

№ 8*. Какое содержание вкладывается в принцип единства кассы? Какая связь существует между принципом единства кассы и единым счетом бюджета? Возможно ли в условиях соблюдения принципа единства кассы открытие нескольких банковских счетов бюджета? Назовите преимущества, которые дает реализация принципа единства кассы. При ответе проанализируйте статью 215.1 БК РФ, рекомендованные по теме работы В.А. Лебедева, И.Х. Озера.

№ 9. Какое из перечисленных утверждений соответствует принципу единства кассы:

а) все доходы бюджета должны зачисляться на единый счет бюджета, за исключением доходов от операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации;

б) возможно только казначейское исполнение бюджета;

в) расходы бюджета должны производиться с единого счета бюджета за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации;

г) все операции по исполнению федерального бюджета, совершаемые на территории Таможенного Союза, осуществляются исключительно с единого счета бюджета.

№ 10. Установите соответствие между левой и правой частями таблицы:

| Принципы бюджетного процесса | Определения |
|---|--|
| Принцип единства кассы | Бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей |
| Принцип адресного и целевого характера бюджетных средств | При составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств |
| Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств | Зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета |

№ 11. Укажите, при каких типах исполнения бюджета (централизованном или децентрализованном) реализуется принцип единства кассы. Может ли быть реализован принцип единства кассы в условиях, когда исполнение бюджета полностью доверено центральному банку, не относящемуся к органам государственной власти? Возможно ли в условиях безналичного денежного обращения небанковское исполнение бюджета? В случае положительного ответа приведите пример. В случае отрицательного – поясните, почему это невозможно.

Какой, по вашему мнению, тип исполнения бюджета соответствует для исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации?

№ 12. Каким итоговым актом, документом или юридическим фактом завершается:

- стадия составления проекта бюджета;
- стадия утверждения бюджета;
- стадия исполнения бюджета;
- стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

№ 13. Дайте определение бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств, расходных обязательств и реестра расходных обязательств. Какая, по вашему мнению, цель преследуется при введении данных понятий в законодательство?

При ответе используйте содержание Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 – 2005 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249.

№ 14. Внесение проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение Государственной Думе Российской Федерации осуществляется:

- а) Минфином России;
 - б) Правительством Российской Федерации;
 - в) Федеральным казначейством;
 - г) Минэкономразвития России;
 - д) Администрацией Президента Российской Федерации.
- Выберите правильный ответ.

№ 15. Какие показатели должен содержать проект бюджета (на основании статьи 181 БК РФ)?

На примере Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» продемонстрируйте наличие необходимых показателей в федеральном бюджете на 2011 год.

№ 16. Укажите, когда начинается исполнение бюджета:

- с начала финансового года (с 1 января для Российской Федерации);
- после вступления в силу закона о бюджете на очередной год;
- с момента фактического зачисления в бюджет доходов и осуществления первых расходов.

№ 17. Перечислите операции, совершаемые при исполнении бюджета по доходам. Укажите участников исполнения бюджета по доходам.

Укажите основные этапы исполнения бюджета по расходам, перечислите участников исполнения бюджета по расходам.

Перечислите виды лицевого счетов, открываемых в Федеральном казначействе.

№ 18. Выскажите свое мнение о том, все ли получатели бюджетных средств являются бюджетными учреждениями или казенными учреждениями. Дайте понятия бюджетного, казенного и автономного учреждения, приведите примеры.

№ 19. Может ли являться государственным заказчиком по государственному контракту:

- акционерное общество;
- федеральный орган исполнительной власти;
- государственное унитарное предприятие;
- бюджетное учреждение;

- казенное учреждение;
- автономное учреждение.

При ответе используйте Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 21 июля 1995 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

№ 20. При открытии счета по учету средств бюджета в учреждении Банка России либо в кредитной организации между банком и территориальным органом Федерального казначейства заключается договор банковского счета. Имеет ли такой договор гражданско-правовое значение? Как может быть разрешена коллизия между заключенным договором и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, устанавливающих порядок совершения операций по счетам бюджета в случае их противоречия друг другу?

№ 21. В соответствии с Порядком приостановления территориальными органами Федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, утвержденным приказом Минфина России от 11 декабря 2006 г. № 171н, в случае открытия бюджетным учреждением в банке счета для учета средств приносящей доход деятельности, орган Федерального казначейства выносит постановление о приостановлении всех операций по счету.

Приостановление операций по счетам федеральных учреждений в банке означает прекращение банком всех операций по списанию средств, за исключением исполнения обязанностей федерального учреждения по уплате налоговых

платежей в бюджет и платежей, очередность исполнения которых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации предшествует исполнению обязанности по уплате налогов и сборов.

Одновременно, в соответствии со статьей 845 ГК РФ, банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению.

Основываясь на ГК РФ, Отделение 1 Московского территориального управления Банка России подало в Арбитражный суд г. Москвы иск о признании незаконным постановления Федерального казначейства о приостановлении операций по счету государственного учреждения – клиента банка. Какое, по вашему мнению, решение может вынести арбитражный суд?

№ 22. Статьей 215.1 БК РФ установлено, что по соглашениям с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в его собственности необходимого для этого имущества.

Имеют ли такие соглашения гражданско-правовое значение? Каким образом может быть разрешена коллизия между заключенным соглашением и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных министерств в случае их противоречия друг другу?

№ 23. А. На основании иска ООО «Трансметимпекс» арбитражный суд вынес решение о взыскании с территориального управления Федерального казначейства излишне уплаченной суммы налога на добавленную стоимость, мотивируя это тем, что полномочиями по совершению операции по перечислению из федерального бюджета соответствующей суммы обладают только органы Федерального казначейства. Орган Федерального казначейства, однако, отказался исполнять данное решение суда и подал кассационную жалобу, в которой указывает на отсутствие полномочий для возврата НДС без распоряжения территориального налогового органа.

Какое решение, по вашему мнению, должен принять арбитражный суд кассационной инстанции?

Б. Решением суда с налоговой инспекции в пользу ЗАО «Анаком» было взыскано несколько миллионов рублей возмещения налога на добавленную стоимость. Соответствующий исполнительный лист был направлен для исполнения в орган Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета должника (ИФНС). Однако орган Федерального казначейства данный исполнительный лист возвратил на том основании, что органы Федерального казначейства не осуществляют возмещение налога на добавленную стоимость. Правомерны ли действия органа Федерального казначейства?

№ 24. Дайте определение бюджетной росписи. Могут ли цифровые показатели бюджетной росписи отличаться от показателей, содержащихся в утвержденном законе (акте органа местного самоуправления) о бюджете на очередной финансовый год?

№ 25. Казенное учреждение получило извещение о приостановлении операций по лицевому счету получателя бюджетных средств, открытому в органе Федерального казначейства, в связи с непредставлением платежного поручения на

оплату исполнительного листа суда о взыскании с данного учреждения денежных средств. При этом была возвращена кассовая заявка на выплату заработной платы работникам учреждения. Правомерны ли действия органа Федерального казначейства?

№ 26. А. По результатам проверки, проведенной территориальным органом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в федеральном учреждении был установлен факт нецелевого использования средств федерального бюджета, выделенных на капитальное строительство. Руководство учреждения попыталось добровольно возместить в доход федерального бюджета сумму нецелевого использования за счет средств, выделенных на иные (текущие) расходы, со своего лицевого счета в отделении Федерального казначейства. Однако отделение Федерального казначейства отказало в проведении данного платежа. Кто прав в данной ситуации?

Б. Бюджетное учреждение в соответствии с разрешением на открытие в органах Федерального казначейства лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, имеет право получения средств, получаемых от арендаторов в качестве компенсации эксплуатационных и коммунальных расходов. Однако орган Федерального казначейства отказывается зачислять данные суммы на лицевой счет по учету средств от приносящей доход деятельности, ссылаясь на отсутствие соответствующей позиции в учредительных документах учреждения. Правомерны ли действия казначейства?

№ 27*. Изучите соответствующие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, доктринальные источники, и поясните, как, по вашему мнению, соотносятся между собой и с гражданским правом расходные обязательства, бюджетные обязательства

и денежные обязательства, в каких случаях следует применять данные термины?

№ 28. Вправе ли орган Федерального казначейства требовать при производстве платежа от своего клиента – владельца лицевого счета в обязательном порядке наличия двухстороннего договора, на основании которого должно быть подготовлено платежное поручение?

При ответе изучите статью 219 БК РФ, статью 432 ГК РФ, Порядок открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, утвержденный приказом Федерального казначейства от 7 октября 2008 г. № 7н.

№ 29*. Компания «Чистый родник» обратилась в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти за выдачей лицензии на производство, хранение и поставки произведенной алкогольной продукции, предоставило пакет документов, установленный статьей 19 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», и уплатила государственную пошлину в размере, установленном п. 94 статьи 333.33 Налогового кодекса РФ. После проведения экспертизы документов в установленный срок было получено решение об отказе в выдаче лицензии.

Компания приняла решение не получать лицензию и обратилась в лицензирующий орган с заявлением о возврате уплаченной государственной пошлины, однако лицензирующий орган сообщил, что государственная пошлина возвращена не будет, так как необходимые действия по рассмотрению документов были выполнены. Компания, учитывая, что пошлина уплачивается за выдачу лицензии, а не рассмотрение документов, не согласилась с данной позицией и обра-

тилась к экспертам в области финансового права за разъяснением.

Следует ли возвращать уплаченную в доход федерального бюджета государственную пошлину за выдачу лицензии на производство, хранение и поставки произведенной алкогольной продукции в том случае, если после рассмотрения документов в выдаче лицензии было отказано? Если документы были возвращены в связи с их неправильным оформлением?

Какое решение ситуации рекомендовали бы вы:

1) государственная пошлина должна быть возвращена, а за защитой права следует обратиться в суд, который должен вынести положительное решение;

2) лицензирующий орган занимает правомерную позицию, следует повторно подавать документы до получения исковой лицензии и отказаться от возможности получения денежных средств;

3) иной вариант ответа.

Аргументируйте свой ответ. При ответе проанализируйте бюджетное и административное законодательство, соответствующие административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

№ 30. Казенным учреждением был заключен договор на поставку мебели. Контрагент по данному договору – коммерческая организация – переуступила свои права кредитора по данному договору другой коммерческой организации, заключив соответствующий договор цессии. Однако при попытке бюджетного учреждения оплатить новому кредитору на его расчетный счет оговоренную в договоре сумму, платежное поручение было возвращено органом Федерального казначейства без оплаты. Правомерны ли действия органа Федерального казначейства? Существует ли в данном случае денежное обязательство, подлежащее подтверждению и оплате органом Федерального казначейства?

№ 31*. В соответствии с заключенным по итогам аукциона государственным контрактом государственный заказчик (федеральное бюджетное учреждение «Альфа») в случае подписания акта приемки-сдачи работ в трехдневный срок осуществляет в установленном бюджетным законодательством порядке оплату выполненных работ государственному поставщику – акционерному обществу «Бета». Однако после подписания акта приемки-сдачи работ «Бета» сообщила «Альфе», что ею заключен договор уступки права требования по государственному контракту с хозяйственным обществом «Гамма», на счет которого и следует оплатить причитающуюся по контракту сумму. Стороной в заключенном государственном контракте «Гамма» не является. Может ли быть выполнен указанный платеж в соответствии с бюджетным законодательством?

При ответе следует учесть содержание статьи 219 БК РФ, согласно которой при исполнении бюджета по расходам совершается санкционирование оплаты и оплата денежных обязательств, приказа Минфина России от 1 сентября 2008 г. № 87н «О порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета», иные необходимые нормативные правовые акты.

№ 32. Может ли получатель бюджетных средств иметь расчетный счет в коммерческом банке? Могут ли автономное, бюджетное и казенное учреждение иметь счет в коммерческом банке? Может ли орган Федерального казначейства открыть счет для учета бюджетных средств в коммерческом банке?

№ 33. Какой документ (нормативный акт) содержит перечень главных распорядителей средств федерального бюд-

жета? Какой документ содержит перечень администраторов доходов федерального бюджета?

При ответе проанализируйте Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 и на плановый период 2012 и 2013 годов», Бюджетный кодекс Российской Федерации.

№ 34. Территориальным органом Росфиннадзора установлен факт нецелевого использования бюджетным учреждением средств федерального бюджета при осуществлении инвестиций. Однако при совершении платежа все необходимые документы были представлены в Федеральное казначейство по месту открытия лицевого счета, которое в рамках санкционирования платежа проверило правомерность платежа и провело его. Существует ли в данном случае нарушение со стороны органа Федерального казначейства в допущении нецелевого использования?

№ 35. А. Отчет об исполнении федерального бюджета должен быть представлен в Государственную Думу Российской Федерации не позднее:

- 1 августа текущего года;
- 30 сентября текущего года;
- 1 декабря текущего года.

Б. Счетная палата Российской Федерации проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета в течение:

- 1 месяца после его представления в Государственную Думу Российской Федерации;
- 2,5 месяцев после его представления в Государственную Думу Российской Федерации;
- 4,5 месяцев после его представления в Государственную Думу Российской Федерации.

В. Государственная Дума Российской Федерации принимает закон об исполнении федерального бюджета не позднее:

- 1 месяца после получения заключения Счетной палаты Российской Федерации;
- 1,5 месяцев после заключения Счетной палаты Российской Федерации;
- 2 месяцев после получения заключения Счетной палаты Российской Федерации;
- 3 месяцев после получения заключения Счетной палаты Российской Федерации.
- 1 октября текущего года.

№ 36. При рассмотрении Государственной Думой Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении:

- а) рассматриваются отдельные приложения к федеральному закону о федеральном бюджете;
 - б) утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй год планового периода;
 - в) утверждаются расходы федерального бюджета отдельно по отдельным разделам;
 - г) утверждаются основные показатели государственного оборонного заказа;
 - д) утверждаются расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ.
- Выберите правильный ответ.

№ 37. Какие из перечисленных бюджетных полномочий относятся к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, какие – к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а какие – к полномочиям органов местного самоуправления:

- установление порядка разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Феде-

рации, муниципальных образований;

- детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к соответствующему местному бюджету;
- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;
- утверждение бюджетной классификации Российской Федерации и порядка ее применения в части, относящейся к федеральному бюджету;
- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;
- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, казенных и бюджетных учреждений;
- управление федеральной собственностью в виде акций, облигаций и иных ценных бумаг;
- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
- детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету соответствующего субъекта Российской Федерации;
- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление

контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- установление порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения;

- дальнейшая детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части целевых статей и видов расходов;

- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов.

№ 38. Какие из перечисленных полномочий вы отнесли бы к полномочиям по контролю за правомерным, целевым, эффективным и экономным использованием бюджетных средств, а какие – к полномочиям, связанным с аудитом:

- проведение в Министерстве внутренних дел Российской Федерации комплексной ревизии использования бюджетных средств за прошедший бюджетный год;

- проведение в Республике Дагестан тематической проверки по целевому использованию средств финансовой помощи из федерального бюджета, выделенной на инвестиции в строительство жилья;

- экспертиза проекта бюджета Пермского края;

- контроль за непревышением кассовых расходов над лимитами бюджетных обязательств, распределенных распорядителями средств бюджета между получателями бюджетных средств;

- контроль соответствия содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе;

- контроль правомерности администрирования доходов и источников финансирования дефицита бюджета;

- подготовка отчета об исполнении бюджета;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета;

- контроль за законностью, результативностью, эффективностью и экономностью использования средств бюджета;

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов;

- оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств, иных обеспечений исполнения обязательств по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

- финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных правовых актов в части установления расходных обязательств соответствующего бюджета.

Аргументируйте свою позицию.

№ 39*. Согласно статье 195 Гражданского кодекса Российской Федерации под исковой давностью понимается срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. Статьей 196 ГК РФ установлен трехгодичный срок для защиты нарушенного права.

В случае если коммерческая организация при реализации товаров, работ или услуг предоставила за счет собственных средств на основании действующего законодательства льготу гражданину, обладающему правом на нее (инвалид, ветеран, Герой Советского Союза, Герой России и т.д.), у нее возникает право требования с публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления), актом которого установлена льгота, компенсации соответствующих убытков.

Согласно статье 15 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» годовая бухгал-

терская отчетность должна сдаваться в течение 90 дней по окончании финансового года, то есть не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным.

В силу статьи 12 Бюджетного кодекса Российской Федерации годовой бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Исполнение федерального бюджета завершается 31 декабря (статья 264 БК РФ).

Денежные средства на компенсацию указанных льгот перечисляются из средств федерального бюджета в течение финансового года, поэтому финансирование соответствующих расходов по компенсации льгот могло быть осуществлено в любой период времени в пределах финансового года.

С какого момента начинается течение исковой давности по указанному требованию, если в соответствии со статьей 200 ГК РФ течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права?

Варианты ответа:

- с момента предоставления льготы;
- после даты сдачи годовой отчетности, то есть с 15 апреля;
- по окончании финансового года (в силу статей 12, 264 БК РФ годовой бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Исполнение федерального бюджета завершается 31 декабря);
- с момента подписания акта, подтверждающего объем предоставленных льгот, с органом социальной защиты;
- с момента получения неполной компенсации из бюджета за предоставленные льготы.

Необходим аргументированный ответ, основанный на нормах бюджетного и гражданского законодательства и судебной практики.

№ 40*. В соответствии со статьей 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации, осуществляется Минфином России.

Статьей 242.3 БК РФ установлено, что исполнительный документ, предусматривающий обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федерального бюджетного учреждения – должника, направляется для исполнения в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия данному учреждению лицевых счетов.

Арбитражным судом Вологодской области вынесено решение о взыскании в пользу ООО «Рубин» с Министерства финансов Российской Федерации долга, возникшего вследствие предъявления к оплате векселя государственного займа серии АПК, эмитентом которого является Минфин России. Куда должен быть предъявлен соответствующий исполнительный лист – в Минфин России или в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия Минфину России лицевых счетов как бюджетному учреждению?

Тема «Контроль за соблюдением бюджетного законодательства. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства»

№ 1. Попытайтесь дать свое определение бюджетному контролю. Скажите, как, по вашему мнению, соотносятся следующие понятия:

- государственный финансовый контроль – финансовый контроль – бюджетный контроль;

– финансовый контроль – бюджетный контроль – налоговый контроль – валютный контроль;

– контроль за соблюдением бюджетного законодательства – бюджетный контроль – контроль за эффективным, целевым и правомерным использованием бюджетных средств.

№ 2. Установите соответствие между приведенными терминами и определениями:

Термины:

- 1) предварительный контроль;
- 2) текущий контроль;
- 3) последующий контроль.

Определения:

1) осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

2) осуществляется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

3) осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

№ 3*. Установите соответствие между перечисленными органами бюджетного контроля и полномочиями:

Органы:

- 1) Счетная палата Российской Федерации;
- 2) Государственная Дума Российской Федерации;
- 3) Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- 4) главные распорядители бюджетных средств;
- 5) контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации;

6) Федеральное казначейство.

Полномочия:

1) санкционирование оплаты денежных обязательств получателями средств федерального бюджета;

2) контроль за деятельностью Центрального банка Российской Федерации и его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета;

3) внешний контроль качества работы аудиторских организаций;

4) контроль за законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством Российской Федерации от иностранных государств и финансовых организаций;

5) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, территориального государственного внебюджетного фонда;

6) списание в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями;

7) приостановление в установленном порядке операций на лицевых счетах главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

8) контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных и иных субсидий условий, определенных при их предоставлении;

9) ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;

10) утверждение отчета об исполнении бюджета.

При ответе используйте главы 18, 19, 26, 28 БК РФ, Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и де-

тельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», подзаконные нормативные правовые акты.

№ 4. Каким из федеральных органов исполнительной власти – Федеральным казначейством или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора – и в соответствии с каким нормативным правовым актом осуществляется финансовый контроль:

а) за невышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств;

б) за целевым использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов.

№ 5*. Какие органы финансового контроля проводят:

- предварительный бюджетный контроль;
- текущий бюджетный контроль;
- последующий бюджетный контроль.

Какие органы финансового контроля имеют право издавать:

- постановления;
- предписания;
- представления.

Свои ответы сопроводите ссылками на соответствующие нормативные правовые акты.

№ 6. Каким образом, по вашему мнению, соотносятся следующие понятия:

– контроль за соблюдением бюджетного законодательства – ответственность за нарушения бюджетного законодательства;

– юридическая ответственность – ответственность за нарушения бюджетного законодательства – финансово-право-

вая ответственность – уголовная ответственность – административная ответственность – гражданско-правовая ответственность;

– финансово-правовая ответственность – материальная ответственность – карательная ответственность.

№ 7. За какие нарушения бюджетного законодательства предусмотрено привлечение к уголовной ответственности? К административной ответственности? Назовите соответствующие составы преступлений и правонарушений по Бюджетному кодексу Российской Федерации, Уголовному кодексу Российской Федерации (УК РФ) и Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП).

№ 8. Укажите, к какому виду ответственности (уголовной, административной, гражданско-правовой или финансовой) следует отнести перечисленные санкции:

1) приостановление операций по лицевому счету получателя бюджетных средств в соответствии со статьей 284 БК РФ;

2) наложение штрафа за нецелевое использование бюджетных средств в соответствии со статьей 15.14 КоАП, статьей 289 БК РФ;

3) наложение штрафа, предусмотренного в статье 285.1 УК РФ;

4) наложение штрафа за несвоевременный возврат бюджетного кредита в размере ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки в соответствии с договором о предоставлении бюджетного кредита;

5) взыскание пени за просрочку уплаты процентов за пользование средствами бюджетного кредита в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки в соответствии со статьей 284 БК РФ.

№ 9. Установите, какая цель – предупредительная, карательная или компенсационная – преследуется при применении перечисленных мер ответственности:

1. Вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса в соответствии со статьей 282 БК РФ;
2. Взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетного кредита в соответствии со статьей 284 БК РФ;
3. Взыскание суммы нецелевого использования бюджетных средств в соответствии со статьей 289 БК РФ;
4. Взыскание с банка пени за несвоевременное перечисление списанных со счета налогоплательщика средств в счет уплаты налога на прибыль, подлежащих зачислению в бюджет, на основании статьи 304 БК РФ;
5. Вынесение представления об устранении нарушения бюджетного законодательства в соответствии с приказом Минфина России от 4 июля 2003 г. № 61н.

№ 10. Установите соответствие между левой и правой частями таблицы:

| Санкции | Орган, уполномоченный на применение санкции |
|---|--|
| Наложение административного штрафа за нецелевое использование бюджетных средств | Федеральное казначейство |
| Вынесение представления о нарушении бюджетного законодательства | Росфиннадзор |
| Приостановление операций по лицевым счетам | Финансовый орган |
| Блокировка расходов | Арбитражный суд |

№ 11. Может ли организация обжаловать в арбитражный суд:

- а) акт проверки Счетной палаты Российской Федерации о выявлении фактов неэффективного использования бюджетных средств;
- б) представление о нарушении бюджетного законодательства территориального органа Федерального казначейства;
- в) предписание Счетной палаты Российской Федерации;
- г) акт проверки целевого использования бюджетных средств Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;
- д) решение руководителя Федерального казначейства о приостановлении операций по счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ И ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

Автономное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами; вправе открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета в органах Федерального казначейства, финансовых органах; отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем за приобретение этого имущества; собственник не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения.

Администраторы бюджетных средств – органы государственной власти, иные уполномоченные учреждения, обладающие в бюджетном процессе правом принимать решения о распределении, перечислении, зачислении, списании средств бюджетов. К администраторам бюджетных средств относятся главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств (при исполнении бюджета по расходам), главные администраторы и администраторы доходов бюджета (при исполнении бюджета по доходам), главные администрато-

торы и администраторы источников дефицита бюджета (при исполнении бюджета по источникам финансирования его дефицита).

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

Администратор источников финансирования дефицита бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Ассигнования – см. *Бюджетные ассигнования*.

Бюджет – 1) форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления; 2) план финансовой деятельности государства и местного самоуправления на очередной финансовый год; 3) совокупность общественных отношений в связи с формированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов публично-правовых образований; 4) централизованный денежный фонд, формируемый в масштабах конкретного публично-территориального образования (государства, муниципального образования) и предназначенный для обеспечения выполнения задач, стоящих перед та-

ким публично-территориальным образованием и осуществляемых им функций; 5) имеющий обязательную силу правовой акт представительного органа государственной власти или муниципального образования, которым утверждается финансовый план публично-правового образования на соответствующий период.

Бюджет военный – 1) часть государственного бюджета, предназначенная для военных расходов; 2) бюджет, основанием принятия которого является военное положение.

Бюджет действующих обязательств – объем ассигнований, необходимых для исполнения действующих обязательств в плановом периоде (с распределением по годам).

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

Бюджет наднациональный – бюджет наднационального образования, имеющий собственные доходные источники, бюджетный процесс которого осуществляется независимо от поведения государств-участников наднационального образования.

Бюджет принимаемых обязательств – объем ассигнований, необходимых для исполнения принимаемых обязательств в плановом периоде (с распределением по годам).

Бюджет развития – часть бюджета, включающая ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды, иные расходы на расширенное воспроизводство.

Бюджет субъекта бюджетного планирования – 1) используемый для целей бюджетного планирования общий объем расходов субъекта бюджетного планирования (включая

оценки расходов, финансируемых за счет поступлений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности), включая расходы подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, а также расходы отдельных наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, средств массовой информации, являющихся в соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый год главными распорядителями бюджетных средств; 2) используемая для целей бюджетного планирования сумма расходов, представляемая субъектом бюджетного планирования в финансовый орган (включая оценки расходов за счет средств от использования государственного (муниципального) имущества и от оказания платных услуг) и распределяемая им по подведомственным ему главным распорядителям бюджетных средств.

Бюджет текущих расходов – часть расходов бюджета, предназначенных на текущее содержание и капитальный ремонт (восстановительный) жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и иные расходы бюджета, не включенные в расходы развития.

Бюджет чрезвычайный – 1) особый режим мобилизации и расходования бюджетных средств, который наступает в случае введения чрезвычайного положения; 2) бюджет, основанием принятия которого является чрезвычайное положение.

Бюджетная дисциплина – требование к участникам бюджетного процесса по соблюдению законов и иных нормативных правовых актов, а также добросовестного отношения к исполнению своих полномочий с целью обеспечения сохранности и повышения эффективности использования бюджетных средств.

Бюджетная классификация – 1) группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы; 2) единые экономическая, функциональная (предметная), ведомственная и смешанная классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, обеспечивающие международную сопоставимость бюджетных данных.

Бюджетная политика – отраженные в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации и иных документах стратегического планирования приоритеты, связанные с направлениями расходования бюджетных средств, способами мобилизации государственных доходов, межбюджетными отношениями, изменениями бюджетного законодательства и иные цели и задачи, влияющие на составление проекта бюджета на очередной финансовый год.

Бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с законодательством в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная смета – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения.

Бюджетное послание – документ, определяющий бюджетную политику на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период). Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено формирование бюджетного послания Президента Российской Федерации и направление его Федеральному Собранию не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. Законодательством о бюджетном процессе в субъектах Российской Федерации может предусматриваться составление бюджетного послания руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетное устройство – организация бюджетной системы и принципы ее построения.

Бюджетное учреждение – 1) государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета путем выделения субсидий на выполнение задания; 2) некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах; осуществляет операции через лицевые счета, открываемые в Федеральном казначействе или финансовых органах; отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного

движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного за счет средств, выделенных собственником для приобретения данного имущества; собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по его обязательствам.

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

Бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Бюджетные полномочия – установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный год – см. *Финансовый год*.

Бюджетный контроль – 1) разновидность финансового контроля, осуществляемого уполномоченными органами за деятельностью участников бюджетного процесса, связанную с мобилизацией, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы; 2) контроль за операциями с бюджетными средствами, в основу которого заложена проверка финансовых отчетов участников бюджетного процесса.

Бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы, юридическому лицу (за исключением государственных (муници-

пальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный период – период, в течение которого полностью совершаются все стадии бюджетного процесса.

Бюджетный процесс – 1) регламентируемая законом деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности; 2) регламентированная законом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, а также бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней; 3) процесс, в ходе которого бюджет последовательно проходит стадии составления, рассмотрения, утверждения, исполнения и стадию составления, рассмотрения и утверждения отчета о его исполнении.

Бюджетный учет – упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства, осуществляется методом начислений (поступление средств на счета) и кассовым методом (расходование средств со счетов).

Бюджетный федерализм – см. *Фискальный федерализм*.

Ведомственная структура расходов бюджета – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам,

подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

Внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Временный кассовый разрыв – прогнозируемая в определенном периоде текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита 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.

Главный распорядитель бюджетных средств – 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.

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.

Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия) – вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в слу-

чаях, установленных законодательством, иными юридическими лицами.

Государственный или муниципальный долг – обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными законом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Действующие обязательства – 1) расходные обязательства публично-правового образования, подлежащие исполнению в плановом периоде за счет средств бюджета в объеме, установленном в соответствии с действующими нормативными правовыми актами (за исключением нормативных правовых актов, действие которых истекает, приостановлено или предлагается к отмене начиная с соответствующего года планового периода), договорами и соглашениями; 2) обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный законом, иным правовым актом порядок определения (расчета, индексации), действующие на момент составления проекта бюджета.

Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования – 1) документ, разрабатываемый в соответствии с Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»; 2) один из инструментов концепции бюджетирования, ориентированного на результат, который позволяет реализовать программно-целевой метод бюджетного планирования.

Дотации – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с бюджетным законодательством источниками финансирования дефицита бюджета.

Доходы закрепленные – доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы.

Доходы регулирующие – доходы, которые в целях сбалансирования доходов и расходов поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по ежегодно утверждаемым нормативам.

Единый счет бюджета – счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для учета средств

бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Иммунитет бюджетов – правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта за исключением установленных законом случаев.

Иной получатель бюджетных средств – получатель бюджетных средств, осуществляющий операции с бюджетными средствами (в том числе в иностранной валюте) на счете, открытом ему в учреждении Центрального банка Российской Федерации или кредитной организации, а также бюджетное учреждение, находящееся за пределами Российской Федерации и получающее бюджетные средства от главного распорядителя бюджетных средств в иностранной валюте.

Казна государственная (муниципальная) – средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями.

Казенное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Кассовое исполнение бюджета – проведение операций по зачислению поступлений в бюджет и выплатам из бюджета.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Кассовый план – прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

Контингент дохода – сумма взимаемого на территории соответствующего административно-территориального образования конкретного вида дохода.

Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

Лицевые счета Федерального казначейства – небанковские счета, открываемые в органах Федерального казначейства на едином счете бюджета администраторами бюджетных средств в целях исполнения бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством и нормативными правовыми актами Минфина России и Федерального казначейства.

Льготный период – устанавливается после завершения финансового года, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Нарушение бюджетного законодательства – неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного бюджетным законодательством порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое влечет применение мер принуждения.

Нецелевое использование бюджетных средств – направление и использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенных утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Обоснование бюджетных ассигнований – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

Отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году, бюджет которого уже исполнен.

Очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом.

Планирование программно-целевое – метод бюджетного планирования, базирующийся на определении целей и количественно измеримых результатов деятельности, которые являются основанием для исчисления бюджетных расходов и необходимых для их покрытия доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Планирование сметное – метод бюджетного планирования на основании свода сметных показателей, представляемых главными администраторами бюджетных средств с индексацией от параметров бюджета прошлого года и иной корректировкой по макропоказателям, осуществляемой финансовым органом.

Плановый период – 1) два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом; 2) период, составляющий три года, в том числе год, на который разрабатывается проект федерального бюджета и последующие два года.

Получатель бюджетных средств – орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Получатель средств федерального бюджета, осуществляющий операции со средствами во временном распоряжении – получатель бюджетных средств федерального бюджета, имеющий право в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации осуществлять операции со средствами, поступающими во временное распоряжение.

Предписание – обязательный для исполнения акт контрольного органа, который выдается по результатам контрольных мероприятий при выявлении определенных нормативными правовыми актами нарушений.

Представление – акт контрольного органа, носящий рекомендательный характер; составляется должностным лицом контрольного органа и подписывается его руководителем.

Принимаемые обязательства – 1) обязательства, в отношении которых на стадии составления проекта бюджета в установленном порядке принято решение о финансировании за счет бюджета принимаемых обязательств и которым планируется присвоить статус расходных обязательств путем принятия необходимых нормативных правовых актов, заклю-

чения договоров (соглашений); 2) планируемое (предлагаемое) увеличение объема действующих обязательств в плановом периоде.

Проверка – изучение и анализ деятельности субъекта контрольных мероприятий по отдельным направлениям или вопросам с преимущественным использованием приемов выборочного документального контроля; может быть тематической, комплексной, встречной.

Программа бюджетная целевая – реализуемая (планируемая к реализации) субъектом бюджетного планирования (подведомственной ему федеральной службой или федеральным агентством) федеральная целевая программа, подпрограмма федеральной целевой программы или ведомственная целевая программа.

Программа ведомственная целевая – утвержденный (планируемый к утверждению) либо выделяемый в аналитических целях субъектом бюджетного планирования комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи субъекта бюджетного планирования.

Программа федеральная целевая – увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами.

Публичные нормативные обязательства – публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или

имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Публичные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

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

Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию,

субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с бюджетным законодательством источниками финансирования дефицита бюджета.

Ревизия – система контрольных действий по проверке финансово-хозяйственной деятельности субъекта контрольных мероприятий за определенный период.

Реестр расходных обязательств – используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Реестр расходных обязательств государственного внебюджетного фонда Российской Федерации – ведущийся государственным внебюджетным фондом Российской Федерации свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных федеральными органами государственной власти от имени Российской Федерации договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств Российской Федерации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат исполнению за счет средств бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, с указанием объема средств бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих расходных обязательств.

Реестр расходных обязательств Российской Федерации – свод реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также прилагаемые к нему сводные данные, характеризующие объем и структуру расходных обязательств Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств субъекта бюджетного планирования – ведущийся субъектом бюджетного планирования свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных федеральными органами государственной власти от имени Российской Федерации договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств Российской Федерации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат исполнению за счет средств бюджета субъекта бюджетного планирования, включая расходы подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, а также расходы отдельных наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, средств массовой информации, являющихся в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год главными распорядителями средств федерального бюджета, с указанием объема средств федерального бюджета, необходимых для исполнения соответствующих расходных обязательств.

Результативность бюджетных расходов – соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности.

Роспись бюджетных доходов и расходов – см. *Сводная бюджетная роспись*.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управле-

ния государственным внебюджетным фондом) в соответствии с бюджетным законодательством в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Сводный финансовый баланс Российской Федерации – документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием – утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Средняя финансовая обеспеченность – сумма бюджетных средств, средств внебюджетных фондов и иных средств, направляемых на содержание объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на финансирование социально-экономического развития национально-государственного или административно-территориального образования, в расчете на одного жителя.

Стадия бюджетного процесса – часть бюджетного процесса, представляющая собой обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных и муниципальных органов, в результате прохождения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое.

Субъекты бюджетного планирования (федерального уровня) – федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Субвенции – межбюджетные трансферты, предоставляемые, как правило, из вышестоящего бюджета в нижестоящий в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при передаче соответствующих полномочий.

Субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые, как правило, из вышестоящего бюджета в нижестоящий в целях софинансирования расходов при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции того или иного публично-правового образования.

Счетный период – финансовый год и льготный период после его завершения, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета.

Тактическая задача бюджетных расходов – количественно измеримые общественно значимые результаты деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения одной из стратегических целей.

Текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Финансовые органы – Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Финансовый (бюджетный) год – период, в течение которого исполняется бюджет; в Российской Федерации составляет один календарный год.

Фискальный (бюджетный) федерализм – система отношений по распределению компетенции (ответственности) и необходимых для реализации компетенции финансовых средств между федерацией и регионами (субъектами федерации), а также входящими в состав регионов муниципальными образованиями.

Фонд государственный внебюджетный – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения некоторых имеющих социальный характер расходных обязательств публично-правового образования, образуемая вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Фонд целевой бюджетный – фонд денежных средств, образуемый в соответствии в составе бюджета за счет агрегирования доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете.

Целевой иностранный кредит (заимствование) – форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах

путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Цель бюджетных расходов стратегическая – краткое описание ожидаемого конечного общественно значимого результата реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования.

Комягин Дмитрий Львович
Бюджетное право России
Учебное пособие
под ред. А. Н. Козырина

Редактор: В.Л. Борисова
Верстка: М.Б. Маркелов
Дизайн обложки: Е.К. Дулова

Подписано в печать 21.10.2011
Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 22
Бумага офсетная. Гарнитура «ОстараС»
Тираж экз. Заказ .

Отпечатано в типографии