

А. А. Ливеровский, А. И. Худяков, М. А. Бродский, В. Н. Антонов

**Бюджетные полномочия
субъектов Российской Федерации**

Санкт-Петербург

2003 год

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I. БЮДЖЕТ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие бюджета субъекта Российской Федерации

§2. Место бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетном устройстве государства

ГЛАВА II. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ С УЧАСТИЕМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие и виды бюджетных правоотношений

§2. Методы правового регулирования бюджетных отношений

§3. Субъекты бюджетных правоотношений

ГЛАВА III. БЮДЖЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Общая характеристика бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации

§2. Компетенция субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета

§3. Компетенция субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральным бюджетом

§4. Компетенция субъекта Российской Федерации в отношениях с местными бюджетами

§5. Бюджетная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации

ГЛАВА IV. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие доходов бюджета субъекта Российской Федерации и их виды

§2. Собственные и регулирующие доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

§3. Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

§4. Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

ГЛАВА V. РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и их формы

§2. Виды расходов бюджетов субъектов Российской Федерации

ГЛАВА VI. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и способы ее обеспечения

§2. Государственные заимствования субъектов Российской Федерации

§3. Государственный долг субъекта Российской Федерации

§4. Межбюджетные отношения с участием субъекта Российской Федерации

ГЛАВА VII. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, его принципы и стадии

§2. Составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации

§3. Рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации

§4. Исполнение бюджета субъекта Российской Федерации

§5. Заключение бюджета субъекта Российской Федерации

ГЛАВА VIII. СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Понятие бюджетного правонарушения, его признаки и состав

§2. Понятие ответственности за нарушение бюджетного законодательства

§3. Меры бюджетно-правовой ответственности

§4. Виды бюджетных правонарушений

АННОТАЦИЯ

Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации. Учебное пособие.

В настоящем учебном пособии раскрывается понятие бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются бюджетные правоотношения с участием субъектов Российской Федерации, освещается компетенция этих субъектов в сфере бюджета, анализируются бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в части доходов и расходов. Особое внимание уделено бюджетному процессу в субъекте Российской Федерации. Дается характеристика бюджетных правонарушений и ответственности за их совершение.

Работа предназначена для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических учебных заведений, работников представительных и исполнительных органов государственной власти и всех интересующихся проблемами бюджетного права и бюджетной деятельности.

Работа выполнена на кафедре правового регулирования экономики юридического факультета Санкт-петербургского государственного университета экономики и финансов. Заведующий кафедрой доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор М.Н.Бродский.

Об авторах

- **Виктор Николаевич Антонов.**



Родился в 1947 году на Камчатке. Кандидат наук, доцент. Автор более 30 научных работ в области теории управления, в том числе 3 монографий.

Доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, заместитель декана юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

- **Михаил Наумович Бродский.**



Родился в 1948 году в Ленинграде. Окончил экономический факультет Ленинградского государственного университета. Доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор, действительный член Российской Академии естественных наук.

Автор более 80 научных работ, из них 8 монографий, в том числе «Законодательная база экономического развития», «Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации» (совместно с А.А. Ливеровским), «Право и экономика: инвестиционное консультирование» (совместно с Г.М. Бродским)

С 1998 года по 2003 год – депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. С 2003 года – заведующий кафедрой правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

- **Алексей Алексеевич Ливеровский**



Родился в 1947 году в Ленинграде. Окончил математико-механический и юридический факультеты Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат наук, доцент.

С 1990 года по 1993 – депутат Ленсовета. С 1994 года по 1998 – депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, председатель комитета по законодательству. С 1999 года – научный руководитель Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. С 2000 года - судья Уставного суда Санкт-Петербурга. С 2002 года – декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Автор нескольких десятков научных работ по вопросам конституционного права, в том числе трех монографий: «Конституционно-правовой статус Санкт-Петербурга», «Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации» (совместно с М.Н.Бродским), «Актуальные проблемы федеративного устройства России».

- **Алексей Иванович Худяков**



Родился в 1940 году в Алма-Ате. Окончил юридический факультет Казанского государственного университета имени С.М.Кирова. Доктор юридических наук, профессор.

Автор проектов более 50 проектов законов республики Казахстан, более 120 научных работ, из них 10 монографий и восьми учебников, в том числе «Основы налогообложения» (совместно с М.Н.Бродским и Г.М.Бродским), «Теория налогообложения», «Финансовое право Республики Казахстан (Общая и особенная части)», «Налоговое право Республики Казахстан», «Страховое право Республики Казахстан».

Проректор по учебной работе Санкт-Петербургского института права имени принца Ольденбургского.

ВВЕДЕНИЕ

По своему государственному устройству Россия является федеративным государством.

Это означает, что каждый субъект Российской Федерации должен обладать финансовыми ресурсами, достаточными для обеспечения своей деятельности и осуществления функций, возложенных на данный субъект в соответствии с федеративным устройством государства. При этом сама финансовая система государства должна быть основана на принципе федерализма, в соответствии с чем каждый субъект Российской Федерации имеет право на собственные финансовые ресурсы.

Главное место в системе этих ресурсов занимает бюджет субъекта Российской Федерации.

Являясь наиболее крупным и универсальным денежным фондом в системе денежных фондов, создаваемых на уровне субъекта Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации выступает основным источником финансирования деятельности этого субъекта. Соответственно этому бюджетная деятельность субъекта Российской Федерации, которая представляет собой деятельность по формированию, распределению и организации использования бюджета, представляет собой одно из основных направлений деятельности органов государственной власти данного субъекта.

Для обеспечения субъектов Российской Федерации необходимыми денежными средствами за этими субъектами закрепляются собственные или передаются из федерального бюджета определенные виды государственных доходов, за счет которых формируются бюджет субъекта Российской Федерации.

Бюджет субъекта Российской Федерации финансирует расходы, которые в силу своей социальной направленности имеют особое значение для населения субъекта Российской Федерации. Этим определяется важность бюджета как средства удовлетворения потребностей граждан и источника развития социальной инфраструктуры.

Бюджет существует только в правовой форме. Более того, как правовая категория бюджет субъекта Российской Федерации представляет собой закон субъекта Российской Федерации о бюджете. В правовой же форме существуют и бюджетные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации. Правовым источником регулирования этих отношений выступает Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также законодательные акты самого субъекта Российской Федерации. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с распределением бюджетной компетенции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации к предмету ведения последних отнесено довольно большое количество серьезных вопросов, по которым они принимают собственные нормативные правовые акты.

В итоге в рамках бюджетного права формируется особый правовой институт «бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации», которому и посвящено настоящее учебное пособие. Данный правовой институт сложен по своему составу и содержанию.

Субъекты Российской Федерации обладают значительными бюджетными полномочиями, охватывающими как субъективные права, так и субъективные обязанности этих субъектов в области бюджета. В установлении этих прав и обязанностей принимают участие как федеральные, так и правовые акты бюджетного законодательства субъекта Российской Федерации.

Учитывая ту роль, которую играют субъекты Российской Федерации в деятельности государства, и то место, которое занимают бюджеты субъектов Российской Федерации в бюджетной системе государства, изучение и знание правового института «бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации» имеет большое значение для профессиональной подготовки как юристов, так и лиц, работающих в государственном аппарате субъектов Российской Федерации (в первую очередь, работников финансовых органов).

Настоящее учебное пособие призвано оказать помощь в изучении правовых основ бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации и в ознакомлении с их бюджетной компетенцией.

ГЛАВА I.

БЮДЖЕТ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие бюджета субъекта Российской Федерации.

Термин «бюджет» происходит от старинного нормандского слова bougette (возможно от латинского bulga), означающего карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло budget, которым англичане обозначали кожаный мешок (затем портфель), содержащий документы (счета), касающиеся государственных доходов и расходов. Отсюда выражение «открыть бюджет», что означало представление этих документов на утверждение парламента. Позднее этим словом стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства, а с конца XVIII века – уже сам документ, содержащий роспись доходов и расходов государства.

В настоящее время слово «бюджет» употребляют для обозначения любого денежного хозяйства. Поэтому говорят о бюджете государства, бюджете субъекта федерации, бюджете муниципального образования, бюджете организации и даже отдельного лица или семьи. Во всяком случае широко употребляемое в быту выражение «семейный бюджет» никого не удивит и каждому оно будет понятно. В настоящей работе речь идет о бюджете как о финансово-правовой категории.

Но и в этом качестве термин «бюджет» имеет несколько значений и употребляется в разных смыслах. Так, выделяют значение бюджета: а) в материальном смысле; б) как экономическая категория; в) в финансово-организационном смысле; г) как правовая категория.

Рассматривая бюджет субъекта Российской Федерации в указанных значениях можно отметить следующее.

В материальном смысле бюджет субъекта Российской Федерации – это **денежный фонд** находящийся в собственности данного субъекта.

При этом под **денежным фондом** понимается обособленная совокупность денежных средств, распределенных по определенным группировкам, имеющих свое целевое назначение, свой порядок использования и орган, который распоряжается этими денежными средствами.

Бюджет как денежный фонд предназначен для финансирования задач и функций субъекта Российской Федерации как составной части Российской Федерации. Бюджет является основным и крупнейшим в суммарном выражении денежным фондом субъекта Российской Федерации. В отличие от других, внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, которые носят специализированный характер (то есть, предназначены для финансирования определенного направления деятельности или специальных задач) бюджет носит характер **универсального** денежного фонда. Кроме

того на уровне субъекта Российской Федерации бюджет является **крупнейшим** денежным фондом.

В материальном смысле бюджет субъекта Российской Федерации – это имущество (в денежной форме), принадлежащее субъекту Российской Федерации на праве государственной собственности и входящее в состав его казны.

Как **экономическая** категория бюджет субъекта Российской Федерации – это **совокупность экономических отношений**, которые возникают в связи с формированием и распределением бюджета как денежного фонда субъекта Российской Федерации. При этом различаются два вида экономических финансовых отношений: приходные и расходные. Первые отношения опосредуют движение денежных средств от плательщиков в бюджет и выражают его формирование как денежного фонда. Как сторона этого отношения субъект Российской Федерации выступает в качестве **получателя** денежных средств. Примером могут служить налоговые отношения, которые выражают одностороннее движение стоимости в денежной форме от плательщика в бюджет субъекта Российской Федерации, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме. Вторые – расходные – экономические отношения выражают расходование (распределение) бюджета и выражают движение денежных средств из бюджета к получателю бюджетных средств. Как сторона данного отношения субъект Российской Федерации выступает в качестве **поставщика** денежных средств.

В **финансово-организационном** смысле бюджет субъекта Российской Федерации – это **финансовый план** формирования и распределения централизованного (на уровне субъекта Российской Федерации) денежного фонда, предназначенного для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации. В системе финансовых планов бюджет выступает основным финансовым планом, так как он посвящен крупнейшему в системе финансов субъекта Российской Федерации денежному фонду. В этом смысле бюджет – это утверждаемая в особом порядке роспись денежных доходов и расходов определенного денежного фонда.

Как **правовая** категория бюджет субъекта Российской Федерации – это **финансово-правовой акт** субъекта Российской Федерации, посредством которого утверждается финансовый план формирования и распределения создаваемого на уровне субъекта Российской Федерации денежного фонда, предназначенного для финансирования задач и функций данного субъекта.

Характерно, что отождествление бюджета и правового акта, которым утвержден бюджет, является не только теоретической характеристикой бюджета как правовой категории, но и нашло свое место в бюджетном законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, Законом Санкт-Петербурга от 5 января 1996 г. «Об основах бюджетного процесса в Санкт-Петербурге» установлено, что бюджет Санкт-Петербурга утверждается

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в качестве закона Санкт-Петербурга (ст. 1) (выделано нами – авт.).

Правовая форма, в которую облекается бюджет как финансовый план, предопределяется тем, о каком бюджете – федеральном, субъекта Российской Федерации или местном – идет речь. Федеральный бюджет утверждается федеральным **законом**, бюджеты субъектов Российской Федерации – **законом** соответствующего субъекта, местный бюджет – **решением** представительного органа местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет субъекта Российской Федерации как **форму** образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации (ст. 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Вряд ли данное определение можно признать удачным. Во-первых, совершенно непонятно, почему бюджет это **форма**, тем более, форма таких финансовых операций, как образование и расходование денежных средств. В материальном смысле бюджет это не форма, а сам фонд денежных средств. Во-вторых, на что правильно обращает внимание В. М. Родионова, возникает вопрос, о какой форме здесь идет речь: плановой, организационно-экономической, правовой или о всех сразу?¹ В-третьих, данное определение можно отнести к любому государственному денежному фонду, включая внебюджетные, поскольку все они предназначены для финансового обеспечения задач и функций государства или иного публично-территориального образования, в качестве которого выступает субъект Российской Федерации.

Что касается существа дела, то бюджет, как и любое другое явление объективной реальности, имеет и свое содержание, и свою форму. При этом его содержание является экономическим (что соответствует пониманию бюджета в его экономическом смысле), а форма – правовой (что соответствует пониманию бюджета в его правовом смысле).

¹ См.: Родионова В. М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансы, 1997, №4. С. 4.

§2. Место бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетном устройстве государства

Для того, чтобы понять сущность и назначение бюджета субъекта Российской Федерации, необходимо рассмотреть понятие **бюджетное устройство**, а также – каково бюджетное устройство Российской Федерации. Прежде всего отметим, что с точки зрения государственного устройства Россия представляет собой федеративное государство. Что означает: государство состоит из определенных частей (субъектов Российской Федерации), обладающих собственной системой органов государственной власти (как законодательных, так и исполнительных) и собственным набором функций. А это в свою очередь предполагает наличие собственных источников финансирования деятельности субъекта Российской Федерации, сформированных в определенный фонд денежных средств (бюджет) и значительную самостоятельность в формировании и расходовании этого фонда.

Бюджетный кодекс Российской Федерации хотя и употребляет понятие «бюджетное устройство», но не раскрывает его содержания. Довольно широко и устойчиво употребляется это понятие и в финансово-правовой и экономической литературе. Но приходится отметить, что оно не имеет единообразного толкования.

Так, одни авторы считают, что бюджетное устройство адекватно понятию бюджетная система, под которой в свою очередь понимается совокупность бюджетов различных видов¹. Другие – включают в состав бюджетного устройства не только бюджетную систему, но и принципы её построения². Третьи – авторы включают в состав бюджетного устройства еще и порядок разграничения доходов и расходов между отдельными звеньями бюджетной системы³. Четвертые – понимают под бюджетным устройством организацию бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными бюджетами и порядок распределения доходов и расходов между ними⁴. Пятые – полагают, что в бюджетное устройство входит также порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, то есть то, что в финансово-правовой литературе именуется бюджетным процессом⁵. В результате понятием «бюджетное устройство» охватывается по существу предмет всего бюджетного права.

¹ См., напр.: Финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1971. С. 93.

² См., напр.: Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 153; Финансовое право / Под ред. О. Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. С. 144; Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право России. – М., 1997. С. 45.

³ См., напр.: Советское финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1985. С. 86 – 96.

⁴ См.: Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России. М., 1995. С. 25.

⁵ Александров А. М., Вознесенский Э. А. Финансы социализма. М., 1974. С. 171.

Шестые – отождествляют бюджетное устройство с системой государственных органов, осуществляющих те или иные функции в области бюджета⁶. По поводу последней точки зрения отметим, что сводить бюджетную систему (а равно и бюджетное устройство) к системе государственных органов, обладающих бюджетными полномочиями, нет никаких оснований. Отметим также, что понятие «бюджетная система» – это достаточно устойчивая научная категория, традиционно обозначающая систему бюджетов. В этом же смысле она употребляется и в текстах финансово-правовых актов.

Таким образом, позиции по поводу того, что понимается под бюджетным устройством, отличаются большим разнообразием. Тем не менее, рассмотрение приведенных точек зрения позволяет заключить, что такой элемент, как бюджетная система, включается в состав бюджетного устройства всеми авторами. Поэтому взаимосвязь понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство» можно считать бесспорной. По мнению большинства авторов, эта взаимосвязь выражается как соотношение частного с общим, то есть бюджетное устройство включает в себя не только бюджетную систему, но еще и другие элементы. На наш взгляд, для пересмотра этого суждения оснований нет. В равной мере бесспорно (во всяком случае – для юридической науки) и то, что бюджетный процесс не входит в состав бюджетного устройства, а наряду с ним представляет собой самостоятельный институт бюджетного права. Бесспорно и то, что понятия «бюджетное устройство» и «бюджетное право» не равнозначны и что первое обозначает лишь один из институтов второго. В связи с этим пятую точку зрения можно считать несостоятельной. Нельзя согласиться и с первой точкой зрения, отождествляющей понятия «бюджетное устройство» и «бюджетная система», поскольку первое понятие шире второго.

В общепринятом понимании слово «устройство» означает строение чего-либо. В этом смысле устройство означает организованную определенным образом систему каких-либо компонентов и деталей, соотношение частей, конструкцию чего-нибудь⁷.

Любое устройство характеризуется не только наличием составляющих это устройство частей, но и их взаимодействием.

В свете сказанного представляется, что бюджетное устройство включает в себя: 1) **бюджетную систему**, её составные части и компоненты (звенья бюджетной системы); 2) **принципы** организации бюджетного устройства; 3) **бюджетное регулирование**, которое отражает взаимодействие этих частей, механизм упорядочивания функционирования бюджетного устройства в целом и каждого его компонента в отдельности.

Бюджетная система – это совокупность бюджетов различных видов, организованных в определенную систему.

⁶ См.: Мандрица В. М., Рукавишникова И. В., Дружинин Д. Н. Финансовое право / Под ред. проф. В. М. Мандрицы. – Ростов н/Д: «Феникс», 1999. С. 44 – 45.

⁷ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: «Русский язык», 1981. С. 748.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6).

Бюджетное устройство определяется государственным устройством.

Для государств унитарного типа характерна двухуровневая бюджетная система: центральный (общегосударственный) бюджет: б) местные бюджеты.

Для федеративных государств, к которым относится Россия, характерна трехуровневая бюджетная система.

Первый уровень занимает федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов⁸.

Второй уровень – бюджеты субъектов федерации. Всего их в настоящее время в Российской Федерации 89, в том числе: республиканские бюджеты – 21; краевые бюджеты – 8; областные бюджеты – 50, в том числе 1 бюджет автономной области; окружные бюджеты – 10; бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – 2. Кроме того в эту систему входят бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Третий уровень составляют местные бюджеты или бюджеты муниципальных образований, которые предназначены для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации не употребляет понятия «бюджетное устройство субъекта Российской Федерации». Однако оно вводится бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации.

Например, в соответствии с Законом Ленинградской области от 22 апреля 1996 г. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» это организация бюджетной системы и принципы ее построения (п.п. 3 ст. 1 Закона). Такая же позиция отражена в Законе Удмуртской Республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике», в котором оговорено, что «бюджетное устройство Удмуртской Республики основывается на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Удмуртской Республики» (ст. 3 Закона). Заметим, что такой подход является отображением одной из теоретических точек зрения по поводу данного понятия, которое упоминалось выше. Несколько неожиданную трактовку этого понятия дает Бюджетный кодекс Вологодской области. Согласно этому Кодексу «бюджетное устройство – построение и организация бюджетов и межбюджетных отношений» (ст. 4).

⁸ Выражение «бюджет внебюджетного фонда» с точки зрения русского языка, конечно же, звучит странно. Быть *бюджетом* и в то же время быть *вне бюджета* (т. е. не быть бюджетом, быть чем-то иным, *небюджетным*) нельзя.

Не содержит Бюджетный кодекс Российской Федерации и понятия «бюджетная система субъекта Российской Федерации», в чем его также дополняют законодательные акты субъектов Российской Федерации.

Так, согласно Бюджетному кодексу Калининградской области бюджетная система области состоит из бюджетов двух уровней:

первый уровень – областной бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

второй уровень – местные бюджеты (ст. 8).

А Закон Удмуртской Республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике» устанавливает, что «в бюджетную систему Удмуртской Республики как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет Удмуртской Республики, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов» (ст. 7 Закона). Впрочем, некоторые субъекты Российской Федерации в своем бюджетном законодательстве вообще не касаются темы своего бюджетного устройства и бюджетной системы.

Мы полагаем, все же, что субъекты Российской Федерации обладают и собственным бюджетным устройством, и собственной бюджетной системой.

Бюджетное устройство субъекта Российской Федерации это организованное на определенных принципах взаимодействие бюджетов, действующих на территории данного субъекта и образующих его бюджетную систему.

Таким образом, бюджетное устройство субъекта Российской Федерации включает в себя: 1) *бюджетную систему*; 2) *принципы* организации бюджетного устройства; 3) *бюджетное регулирование*, осуществляемое через систему межбюджетных отношений.

Бюджетная система субъекта Российской Федерации – это виды бюджетов, действующих на территории данного субъекта и объединенных механизмом межбюджетных отношений в определенную организационную структуру.

Рассматривая бюджетную систему субъекта Российской Федерации, необходимо иметь в виду, что субъекты Российской Федерации довольно разнообразны по своему устройству и некоторые из них представляют из себя довольно сложные в организационном отношении образования (так называемые сложносоставные субъекты Российской Федерации).

Как правило бюджетная система субъекта Российской Федерации состоит из бюджетов двух видов: а) бюджета самого субъекта Российской Федерации; б) бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Российской Федерации (местных бюджетов). При этом следует учитывать, что бюджеты субъектов муниципальных образований не входят в состав бюджета субъекта Российской Федерации, а представляют собой самостоятельное звено бюджетной системы.

Помимо названных бюджетов существуют еще так называемые «консолидированные бюджеты».

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что «консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории».

Соответственно этому **консолидированный бюджет** субъекта Российской Федерации составляют свод бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории (ст. 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Надо сказать, что консолидированные бюджеты бюджетами в полном смысле этого слова не являются, поскольку они не являются фондами денежных средств (материальное значение бюджета) и не утверждаются никаким представительным органом. Иначе говоря, данные бюджеты не выступают в качестве финансового плана.

Поэтому в лучшем случае названные бюджеты являются некой чисто учетной категорией и используются финансовыми органами в целях бюджетного планирования и отслеживания ситуации в сфере бюджетной деятельности. Еще раз подчеркнем, что в бюджетной системе, основанной на принципе автономности бюджетов, никаких сводных бюджетов быть не может.

Для понимания места бюджета субъекта Российской Федерации в бюджетной системе Российской Федерации остановимся на **принципах формирования** бюджетных систем.

Бюджетные системы могут быть двух видов: 1) системы, основанные на принципе *бюджетного централизма*, когда каждый нижестоящий бюджет входит в состав вышестоящего бюджета. Более мягким проявлением принципа бюджетного централизма является принцип *единства* бюджетной системы; 2) бюджетные системы, основанные на принципе *автономности* бюджетов.

Для бюджетных систем, построенных на принципе бюджетного централизма, характерны централизация управления бюджетами, строгая иерархия бюджетов, общность главных источников получения бюджетных доходов, организация бюджетного планирования по модели «сверху вниз», при которой каждый нижестоящий бюджетный план базируется на показателях вышестоящего. Такие системы присущи государствам социалистического типа, чья экономика основана на государственной собственности.

По такому принципу была организована бюджетная система СССР.

При такой организации бюджетной системы бюджеты подразделяются на: а) сводные (или совокупные), которые объединяют в своем составе все бюджеты, действующие на данной территории. К сводным бюджетам относились Государственный бюджет СССР, объединяющий все бюджеты, действующие на территории Союза, государственные бюджеты союзных и автономных республик, включающие в себя все бюджеты, имеющиеся в данных республиках, бюджеты областей, городов и районов; б) обособленные (или изолированные) бюджеты, которые не включают в себя какие-либо бюджеты и предназначены для финансирования затрат на уровне

своей административно-территориальной единицы. Такими в рамках СССР были союзный бюджет, финансирующий мероприятия союзного значения, республиканские, областные, районные, сельские бюджеты.

Преимущество бюджетной системы, организованной на принципе бюджетного централизма, заключается в возможности сосредоточения большей части финансовых ресурсов государства (а практически – и всего общества) «в одних руках», распределение их по единому плану, концентрация значительных денежных средств на «решающих» направлениях, что позволяет добиться – и опыт СССР тому подтверждение – серьезных достижений (например, формирование военно-промышленного комплекса в СССР, развитие аэрокосмической промышленности, отдельные достижения в области точных наук). Недостатком такого рода системы является ее общая негибкость, проявление бюрократического централизма, жесткость и мелочность бюджетного планирования, отсутствие заинтересованности местных государственных органов в активной работе по сбору общегосударственных налогов и поиску дополнительных источников бюджетных доходов, так как источником финансирования нижестоящего бюджета выступает вышестоящий бюджет, безразличие получателей бюджетных ассигнований к экономному и бережливому использованию бюджетных средств, порождение у всех участников бюджетной деятельности иждивенческих настроений и отсутствие у них стимулов к активному ведению производственно-хозяйственной деятельности.

При построении бюджетной системы на принципе автономности все бюджеты являются обособленными (изолированными).

Для бюджетных систем, построенных на принципе автономности входящих в них бюджетов, характерны их относительная независимость друг от друга, наличие у каждого бюджета собственной доходной базы, самостоятельного аппарата управления, призванного обеспечить сбор доходов, права организовать распределение и контролировать использование выделенных из бюджета денег, что осуществляется по своему плану, не связанному с бюджетными планами, опосредующими другие бюджеты. По такому принципу обычно организованы бюджетные системы развитых стран либерально-демократического типа, чья экономика основана на частной собственности.

Преимущества бюджетной системы, организованной на принципе автономности бюджетов, являются её мобильность, более хозяйственное отношение к государственным деньгам, наличие стимулов у каждого звена бюджетной системы в лице соответствующих финансовых органов к изысканию дополнительных бюджетных доходов, самостоятельность в принятии бюджетных решений, более прямая ответственность этих органов перед населением за результаты своей бюджетной деятельности.

Недостатком такого рода систем является распыленность (в масштабе страны) бюджетных ресурсов, территориальная неравномерность их размещения (наличие бедных и богатых регионов), многоступенчатость различных видов налогов и других обязательных платежей. Например, в

США помимо федеральных налогов, существуют налоги штатов, местные налоги, которые существенно различаются в зависимости от региона страны. При этом каждый уровень бюджетной системы обслуживается собственными финансовыми ведомствами, не связанными друг с другом. Это не только приводит к раздуванию государственного аппарата, но и создает неудобства для предпринимателей и граждан, трудности в сбалансировании отдельных бюджетных фондов.

К сожалению, пока не выработана оптимальная бюджетная система, которая соединила бы в себе преимущества двух названных её типов, не восприняв в тоже время присущих им недостатков. Каждая из приведенных бюджетных систем имеет принципиально различный характер, является порождением определенного общественно-политического строя, основана на определенном виде собственности, имеет свои преимущества и внутренне отягощена собственными минусами.

В период становления Российской Федерации в качестве суверенного государства было решено перейти от принципа бюджетной централизации построения бюджетной системы на другой принцип – принцип автономности. Этот принцип, надо подчеркнуть, больше соответствует условиям рыночной экономики, на которую уже было ориентировано государство.

Однако позже, по нашему мнению, произошел определенный отход от принципов либерально-рыночной экономики и возобладало стремление усилить централизованное начало в бюджетной системе.

Следует сказать, что принцип единства бюджетной системы и принцип самостоятельности бюджетов – это сложно сочетаемые принципы.

Однако говоря о принципах бюджетной системы Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации называет в их числе и принцип единства бюджетной системы, и принцип самостоятельности бюджетов. Такой подход к установлению принципов построения бюджетной системы вызывает большие сомнения.

Причем в реальной практике формирования бюджетной системы Российской Федерации взяло верх централизованное начало, обоснованное принципом единства бюджетной системы. Сказывается это в концентрации основных государственных доходов в федеральном бюджете, следствием чего является значительная финансовая зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от федерального. Неслучайно, что в теоретических разработках предлагается опираться на *принцип федерализма*, на основе которого можно было бы создать бюджетное устройство, в большей мере соответствующее государственному устройству России как федеративного государства.

Принцип **единства бюджетной системы** реализуется, как это предусматривает Бюджетный кодекс Российской Федерации, через единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушение бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов

бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Что касается принципа **самостоятельности бюджетов**, то он в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации означает:

право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и налоговым законодательством Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства (ст. 31 Бюджетного Кодекса Российской Федерации).

Кроме того, Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет ещё следующие принципы бюджетной системы Российской Федерации: полнота отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; гласность; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств (ст. 28).

Единство бюджетной системы Российской Федерации основывается на применении единой Бюджетной классификации Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения

бюджетов и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает в себя:

- классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
- функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- классификацию видов государственного внешнего долга Российской Федерации и государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация Российской Федерации в части классификации доходов бюджетов Российской Федерации, функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации является единой для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и утверждается федеральным законом.

Федеральные законы, регулирующие отношения, не связанные непосредственно с определением состава и структуры бюджетной классификации Российской Федерации, не должны содержать положений, ее изменяющих (ст. 26 Бюджетного Кодекса Российской Федерации).

Государственные доходы распределены между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации таким образом, что основная доля этих доходов попадает в федеральный бюджет, а те доходы, которые закреплены за бюджетами субъектов Российской Федерации, не покрывают их самых минимальных расходов. Поэтому приходится включать механизм бюджетного регулирования, т. е. перераспределять доходы федерального бюджета в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации посредством регулирующих доходов и бюджетных ссуд. Это ставит каждый бюджет субъекта Российской Федерации в зависимость от вышестоящего, в силу чего говорить об автономности и самостоятельности бюджетов, особенно низших ступеней, можно говорить с большой долей условности.

О методах бюджетного регулирования и о составе так называемых «регулирующих доходов» бюджетов субъектов Российской Федерации мы остановимся ниже при рассмотрении доходов указанных бюджетов. Отметим также, что уровень автономности и самостоятельности субъектов федерации как политической составляющей самой федерации во многом зависит от круга тех финансовых источников, которые закреплены за этими

субъектами, либо которые они вправе устанавливать самостоятельно. Как совершенно справедливо отмечал известный французский ученый Поль Мари Годме: «В зависимости от того, имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является ли федерализм реальным или иллюзорным»⁹.

Надо сказать, что в Российской Федерации по данному поводу наблюдались различные тенденции. На начальном периоде формирования Российской Федерации возобладала тенденция бюджетной и налоговой децентрализации. Так, Президентом Российской Федерации был принят Указ от 22 декабря 1993 г. №2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году», согласно которому органам власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право устанавливать и вводить в действие без ограничения их размера любые налоги, уплачиваемые за счет чистой прибыли предприятий, что означало полную налоговую децентрализацию и отход от принципа единства налоговой системы и налоговой политики.

На основании данного Указа Президента Российской Федерации только в 1994 году было введено дополнительно, сверх предусмотренных в Законе Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации» более 70 видов налогов субъектов Российской Федерации и местных налогов, в 1995 году дополнительные налоги взимались в 66 субъектах России, а в 1996 году – в 75¹⁰.

Поступления от налогов и сборов, введенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти, в 1994 году возросли по сравнению с 1993 годом в 6,4 раза (1993 год – 874 млрд. руб., 1994 год – 5479 млрд. руб.). Удельный вес новых налогов составил 4,2 процента общих налоговых поступлений в бюджеты территорий. В некоторых регионах, например в Республике Саха (Якутия), Краснодарском, Приморском, Хабаровском краях, Белгородской, Курской, Саратовской и других областях, региональные налоги составили от 8 до 24 процентов доходов региональных бюджетов¹¹.

В итоге на территории России к середине 1996 года было введено более 200 налогов и сборов, не предусмотренных Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации».

Такое положение вызывало обоснованную критику со стороны налогоплательщиков, которые и без дополнительных налогов несли значительное налоговое бремя в виде тех налогов, которые уже были

⁹ Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 28.

¹⁰ См.: Кошкин В. О дополнительных налогах и сборах, вводимых органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления // Налоговый вестник, 1997. № 3. С. 34 – 35.

¹¹ См.: Потапов В. О некоторых вопросах налоговой политики // Налоговый вестник, 1995. № 7. С. 4 – 5.

предусмотрены указанным Законом. Бесконтрольное введение новых налогов привело к непосильному налоговому бремени для налогоплательщиков, к налоговому произволу на местах, спаду предпринимательской активности¹².

В результате процесс бесконтрольной децентрализации в сфере бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации сменился на усиление централизации. С 1 января 1997 г. отменялось взимание всех налогов, которые были введены на местах и не предусмотрены Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Более того, вопрос установления налогов субъектов Российской Федерации и местных налогов был предметом специального рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении от 21 марта 1997 г. «О проверке конституционности положений абзаца второго п. 2 ст. 18 и 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» признал недопустимым установление налогов, нарушающих единое экономическое пространство Российской Федерации, а также установил, что введение налогов, не установленных Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (в настоящее время Налоговым кодексом – авт.), незаконно.

Дальнейшее сокращение финансовой базы субъектов Российской Федерации наступило в результате принятия Налогового кодекса. Так, если до принятия Налогового кодекса к числу местных налогов относилось 25 налогов и сборов, то в настоящее время их перечень составляет всего лишь 5 налогов и сборов. Правда, несколько возросло количество налогов и сборов субъектов Российской Федерации. Но это возрастание совершенно неадекватно сокращению местных налогов и сборов. В результате в настоящее время органы местного самоуправления за счет собственных доходных источников покрывают лишь два процента своих расходов и финансируются в основном за счет тех денежных средств, которые получают от бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому пока говорить о достаточной собственной финансовой базе местного самоуправления в общем-то нет оснований.

Существенно сократилась и финансовая база субъектов Российской Федерации. Прежде всего это выразилось в сокращении круга доходных источников бюджетов этих субъектов, что привело к изменению соотношения доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, если до 1993 года ставка отчислений от налога на добавленную стоимость в бюджеты субъектов Российской Федерации составляла в среднем 50%, то с начала 1994 года для всех субъектов Российской Федерации установили 25-процентный норматив отчислений от НДС, а 75 %

¹² См., в частности: *Брызгалин А., Бурдаков С.* Правовое регулирование порядка установления и взимания местных налогов и сборов // *Финансы*, 1996. №1.

стал забирать себе федеральный бюджет. И если ранее 64,4% собранных налогов оставалось в субъектах Российской Федерации и лишь 35,6 получал федеральный бюджет, то теперь в субъектах Российской Федерации осталось 54,0%, в центре оказалось 46,0 налоговых доходов. В результате доля субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете составляла в 1998 году 61,1%, то в 1999 году эта доля снизилась до 56,2 %. Тенденция возрастания доли центра в консолидированном бюджете продолжала в последующие годы усиливаться и в 2000 году доля соотношение доходов «регионы – центр» стало равным 44,2 к 55,8%, в 2001 году – 40,0 к 60,0%, в 2002 году – 37,8 к 62,2%. При этом данная тенденция продолжает усиливаться. Во-первых, с января 2003 года полностью отменяется налог на пользователей автомобильных налог и налог субъектов Российской Федерации с владельцев транспортных средств. Во-вторых, у субъектов Российской Федерации предполагается такой стабильный источник доходов, как акцизы на табачные изделия, которые до сих пор попадали в их бюджеты. Правда, в порядке «компенсации» субъектам Российской Федерации планируется передать 1,5% налога на прибыль, поступления от нового транспортного налога и часть акцизов на бензин и ГСМ, но эта компенсация оказывается далеко не полной. В частности, для Санкт-Петербурга уменьшение бюджета может составить около 11,5 миллиарда рублей, а увеличение около 7,9 миллиарда рублей. Разница – свыше 3,6 миллиарда рублей. В результате в 2003 году соотношение доходов федерального центра и субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации составит примерно 70% к 30%¹³. Между тем Бюджетный кодекс Российской Федерации требует, чтобы доля составляла не менее 50%.

В результате имеет место ситуация, при которой, как отмечает Б. А. Страшун, налоговая система превращается в рычаг воздействия центральной власти на поведение субъектов федерации – налоговая компетенция распределяется между федерацией и ее субъектами таким образом, при котором субъект федерации не может существовать без финансовой помощи центра¹⁴.

Обобщая все сказанное по поводу бюджетной системы Российской Федерации, можно утверждать, что в целом она основана на принципе единства и тяготеет к финансовой централизации, хотя элементы определенной самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов все-таки существуют.

Определенный интерес представляет вопрос о соотношении понятий «бюджет субъекта Российской Федерации» и «казна субъекта Российской Федерации».

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации средства бюджета субъекта Российской Федерации и иное

¹³ См.: Вишневецкий Б. Защитит ли дума регионы? // Санкт-Петербургские ведомости, 31 августа 2002 г.

¹⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Том 2. М., 1995. С. 380.

государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями составляет казну субъекта Российской Федерации.

Таким образом, бюджет субъекта Российской Федерации является частью казны этого субъекта и в основном выражает ее денежную составляющую. Следовательно, применительно к финансовому устройству субъекта Российской Федерации понятие «казна субъекта Российской Федерации» шире понятия «бюджет субъекта Российской Федерации».

Что же является характерным признаком бюджета субъекта Российской Федерации и отличает его от других денежных фондов, создаваемых на уровне этого субъекта: специальных внебюджетных фондов, отраслевых, децентрализованных и других фондов?

В отличие от всех других денежных фондов, создаваемых на уровне субъекта Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации – так сложилось исторически – является, во-первых, **основным** и самым **крупным** государственным денежным фондом данного субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, бюджет субъекта Российской Федерации носит **универсальный** характер: он предназначен для финансирования **общих** потребностей субъекта Российской Федерации. Иные государственные денежные фонды предназначены либо для финансирования строго определенной функции субъекта Российской Федерации, либо для финансирования деятельности определенного субъекта (например, денежные фонды государственных предприятий предназначены для финансирования деятельности данных предприятий).

Таким образом, признаками, отличающими бюджет субъекта Российской Федерации от других государственных денежных фондов, создаваемых на уровне субъекта Российской Федерации, выступают, во-первых, его величина – бюджет является крупнейшим и основным денежным фондом в данном субъекте, во-вторых, его предназначение – бюджет призван финансировать общие задачи и функции субъекта Российской Федерации, т. е. бюджет субъекта Российской Федерации выступает в качестве универсального денежного фонда субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА II.

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ С УЧАСТИЕМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие и виды бюджетных правоотношений субъектов Российской Федерации

Бюджет субъекта Российской Федерации представляет собой финансовую основу деятельности субъекта Российской Федерации. За счет этого бюджета данный субъект осуществляет финансирование возложенных на него задач и функций. Но для того, чтобы бюджет субъекта Российской Федерации реально «работал», он, во-первых, должен быть «наполнен» деньгами (т. е. должна быть сформирована его доходная часть), во-вторых, бюджет должен предоставлять денежные средства тем органам и лицам, через которые субъект Российской Федерации реализует возложенные на него задачи и функции (т. е. должно быть осуществлено расходование бюджета субъекта Российской Федерации).

Все это осуществляется в процессе деятельности субъекта Российской Федерации, которая именуется *бюджетной деятельностью*.

Бюджетная деятельность субъекта Российской Федерации – это его деятельность в лице уполномоченных органов по формированию, распределению и организации использования бюджета субъекта Российской Федерации.

В процессе осуществления субъектом Российской Федерации своей бюджетной деятельности используются довольно широкий круг **методов**.

Так, в процессе **формирования бюджета субъекта Российской Федерации** применяются такие методы, как: 1) *принудительно-безвозвратное* изъятие денежных средств (например, налоги); 2) *принудительно-возвратное* изъятие денег (это может касаться государственных предприятий, чье имущество находится в собственности субъекта Российской Федерации); 3) *добровольно-безвозвратное* привлечение денежных средств (например, гранты, пожертвования юридических и физических лиц); 4) *добровольно-возвратное* привлечение денежных средств (например, займы).

В процессе **распределения бюджета субъекта Российской Федерации** применяются такие методы, как: 1) *финансирование*, т. е. безвозвратное предоставление бюджетных средств; 2) *кредитование*, т. е. предоставление бюджетных средств на основе возвратности; 3) *погашение финансовых обязательств* субъекта Российской Федерации (например, погашение внутренних и внешних долгов).

В процессе **организации использования бюджетных средств** применяются следующие методы: 1) установление *порядка использования*

§2. Методы правового регулирования региональных бюджетных отношений

В процессе осуществления своей бюджетной деятельности субъекты Российской Федерации используют два метода правового регулирования региональных бюджетных отношений: императивный и диспозитивный.

Под **методом правового регулирования** понимаются способы воздействия на поведение участников бюджетного отношения посредством определения их прав и обязанностей.

Основным методом выступает **императивный метод**, который в юридической литературе иногда называют односторонне-властным, методом властных предписаний, директивным, а ранее именовали административным. Свое название этот метод ведет от латинского *imperativus*– «повелительный», что довольно точно отображает его суть. Применяя данный метод, субъект Российской Федерации требует безусловного подчинения и безоговорочного исполнения своих предписаний, выраженных в актах бюджетного законодательства (прежде всего в законе, посредством которого утвержден бюджет субъекта Российской Федерации). Характеризуясь жесткостью и тщательностью регулирования поведения субъектов бюджетных отношений, императивный метод реализуется посредством издания правовых норм, которыми детально определяются их права и обязанности. Субъектам остается лишь выполнять эти предписания, их внутренняя воля подавляется принудительной силой государства. Простор выбора собственного варианта поведения либо полностью исключается, либо весьма ограничен. Невыполнение требований правовых норм, отступление от предписанного поведения влечет применение государственного принуждения и наказание виновного.

Преимущественное применение в сфере регулирования бюджетных отношений императивного метода объясняется спецификой бюджетной деятельности. В процессе формирования бюджета государство в целом и субъект Российской Федерации в частности чаще всего вынуждены добывать денежные средства, отбирая их у кого-либо, т. е. путем принудительного и безвозвратного изъятия их у владельцев. Поскольку деньги изымаются у владельца помимо его воли и желания, причем на условиях безвозвратности и без зримой компенсации, то какой-либо иной метод правового регулирования здесь просто-напросто не сработает. Принудительное изъятие у плательщика денег в пользу бюджета субъекта Российской Федерации можно осуществить только силой, т. е. с помощью императивного метода, регулирующего отношение возникающее между плательщиком денежных средств и субъектом Российской Федерации.

Проиллюстрируем применение императивного метода на примере налоговых отношений, где этот метод проявляет себя в наиболее «чистом» виде.

С экономической точки зрения налог представляет собой одностороннее движение денег от плательщика в бюджет, не сопровождающееся встречным

движением товара (даже в виде какой-либо государственной услуги). Этим налоговые отношения отличаются от отношений купли-продажи. Деньги у налогоплательщика забираются безвозвратно. Этим налог отличается от займа. Деньги забираются принудительно, что отличает налог от дарения.

Налоги устанавливаются государством в односторонне-властном порядке посредством издания соответствующим органом нормативного правового акта. Таким же актом законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации вводят на своей территории налоги субъекта Российской Федерации, являющиеся доходным источником бюджетов этих субъектов.

Установление и введение налога порождает обязанность его уплаты. Взимание налога производится вне желания и согласия налогоплательщика. В случае уклонения от уплаты налога включается механизм жесткого принуждения: налог взимается в принудительном порядке либо через суд, либо путем односторонних действий налогового органа. При этом налогоплательщик может быть привлечен к административной, а в особых случаях и к уголовной ответственности.

Императивность имеет место и при предоставлении денежных средств из бюджета. Так, получатели бюджетных средств (например, бюджетные учреждения) обязаны использовать эти средства строго по целевому назначению, предписанному сметой доходов и расходов, утвержденной для данного учреждения.

Императивный метод регулирования региональных бюджетных правоотношений характеризуется следующими признаками:

1) государство (а в соответствующих случаях – субъект Российской Федерации) определяет поведение субъектов регионального бюджетного отношения (через установление их прав и обязанностей) путем односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах. К числу таких актов относятся не только нормативные правовые акты типа Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части, касающейся бюджетов субъектов Российской Федерации), но и акты субъектов Российской Федерации. К числу актов, определяющих поведение субъектов регионального бюджетного правоотношения, относятся также и правовые акты, посвященные конкретным вопросам формирования, распределения и организации использования бюджета субъекта Российской Федерации: законы об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, бюджетные росписи, сметы бюджетных учреждений и т. п.;

2) это предписание детально регламентирует поведение сторон;

3) взаимные права и обязанности сторон порождены государством в целом либо субъектом Российской Федерации (а не, скажем, взаимным соглашением сторон) и вытекают из того правового акта (нормативного или индивидуального), который регулирует данное отношение;

4) стороны не вправе отступать от исполнения данных предписаний, которые носят для них обязательный характер;

5) исполнение предписаний обеспечивается механизмом принуждения, реализуемым уполномоченным государственным органом либо через суд, либо в одностороннем порядке;

6) возможность выбора поведения сторон, в том числе на основе их взаимного соглашения, либо вообще отсутствует, либо касается несущественных моментов;

7) неисполнение предписания влечет за собой юридическую ответственность нарушителя (административную или даже уголовную);

8) лицо, представляющее в региональном бюджетном правоотношении субъект Российской Федерации, наделено более широкими правами, чем другая сторона этого правоотношения, и, как правило, обладает такими властными полномочиями, которые дают ему возможность принудительной реализации предписаний субъекта Российской Федерации. Исключения составляют отношения, выстроенные по схеме «Российская Федерация – субъект Российской Федерации», в которых данный субъект выступает в качестве обязанной стороны.

Императивный метод наиболее широко применяется для регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации.

В то же время субъекты Российской Федерации в процессе своей бюджетной деятельности проявляют определенную гибкость (на что федеральное бюджетное законодательство представляет им соответствующие полномочия) и добывают себе деньги не только силой, но и с помощью воздействия на интересы плательщика, в результате чего тот отдает деньги данному субъекту добровольно. Этим объясняется существование таких методов бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации, как добровольно-безвозвратное и добровольно-возвратное привлечение денежных средств в бюджет субъекта Российской Федерации. Типичный пример – государственные займы субъектов Российской Федерации. В равной мере и распределение бюджетов субъекта Российской Федерации может производиться не только путем одностороннего акта, но и на основе соглашения субъекта Российской Федерации (в лице уполномоченного им органа) и получателя бюджетных средств. Пример тому – бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджета субъекта Российской Федерации.

В этих случаях субъект Российской Федерации строит взаимоотношения со своим контрагентом (плательщиком денежных средств в бюджет субъекта Российской Федерации или получателем средств из этого бюджета) применяя соглашение сторон, т. е. с использованием диспозитивного метода правового регулирования.

Диспозитивный метод (иначе называемый договорным, автономным методом, методом согласования) – по сравнению с императивным методом более мягок в воздействии на поведение субъектов бюджетного отношения, правовые акты, регулирующие данное отношение, не содержат полного комплекса предписаний, некоторые права и обязанности сторон определяются на основе их соглашения. В итоге возникает договорная форма

бюджетного отношения. В результате одностороннее веление, выраженное в правовом акте, дополняется двухсторонним актом сторон регионального бюджетного отношения (даже если одной из них является сам субъект Российской Федерации).

Выбор метода правового регулирования бюджетных отношений предопределяется методом бюджетной деятельности.

Существует даже определенная закономерность: для бюджетных отношений, опосредующих одностороннее движение денег, характерен принудительно-безвозвратный метод бюджетной деятельности, реализуемый посредством императивного метода правового регулирования. Бюджетным отношениям, опосредующим двухстороннее движение денег (т. е. кредитным бюджетным отношениям), свойственен добровольно-возвратный метод бюджетной деятельности, реализуемый через диспозитивный метод правового регулирования. Таким образом, способ движения денег в рамках бюджетного отношения определяется методом бюджетной деятельности, метод бюджетной деятельности реализуется через определенный метод правового регулирования бюджетного отношения.

Проиллюстрируем применение диспозитивного метода правового регулирования на примере отношений государственного займа субъекта Российской Федерации.

С экономической точки зрения эти отношения являются кредитными отношениями, т. е. движение денежных средств осуществляется на возвратной основе: в своей первой фазе деньги идут от займодавца к субъекту Российской Федерации (взятие денег в долг); во второй – от субъекта Российской Федерации к займодавцу (погашение долга). Поскольку взятие денег в долг выражает собой процесс формирования бюджета субъекта Российской Федерации, а погашение долга – процесс распределения этого бюджета, данное денежное отношение является бюджетным. В итоге данное экономическое отношение можно квалифицировать в качестве бюджетно-кредитного отношения. Сторонами договора государственного займа субъекта Российской Федерации выступает субъект Российской Федерации в целом, выступающий в роли заемщика, и физические и юридические лица, выступающие в качестве займодавца.

Характерными моментами государственного займа субъекта Российской Федерации, что отличает его от гражданско-правового договора займа, выступает следующее: 1) условия займа определяет субъект Российской Федерации – заемщик в форме соответствующего правового акта; условия гражданско-правового займа определяются исключительно соглашением сторон; 2) субъект Российской Федерации в отношениях государственного займа субъекта Российской Федерации выступает одновременно в двух качествах: и в качестве стороны договора займа (заемщика), и в качестве публичного субъекта, регулирующего заемные отношения посредством принятия правового акта. В конечном счете субъект Российской Федерации своим нормативным правовым актом определяет свои же собственные права и обязанности в качестве стороны заемного отношения. При регулировании

гражданско-правовых отношений займа, государство не является субъектом заемного отношения и регулирует права и обязанности субъектов данного отношения, находясь вне его; 3) субъект Российской Федерации обладает возможностью конверсии займа (сейчас для этого используется маловразумительный термин «реструктуризация долга»), что означает возможность одностороннего изменения условия ранее выпущенного в обращение займа, вплоть до одностороннего отказа от его погашения; односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора займа или одностороннее изменение его условий не допускается; 4) при отказе субъекта Российской Федерации от погашения займа (выплаты своего долга) его кредиторы (юридическое и физические лица) не имеют возможности привлечения этого субъекта к ответственности путем обращения в суд в обычном исковом порядке. При гражданско-правовом договоре займа в случае отказа должника от исполнения своего обязательства кредиторы (заимодатели) вправе взыскать сумму задолженности по суду.

В то же время, что совершенно очевидно, отношения государственного займа не регулируются исключительно императивным методом правового регулирования и решение целого ряда вопросов зависит от усмотрения самого займодавца. Обычно это касается двух достаточно существенных моментов: 1) займодавец сам решает вступить или не вступить ему в заемное отношение. То есть возникновение конкретного отношения между займодавцем и субъектом Российской Федерации зависит от волеизъявления этого займодавца. Для сравнения отметим, что, скажем, налоговое отношение между плательщиком и субъектом Российской Федерации возникает вне желания или согласия плательщика; 2) суммы кредита, предоставляемого субъекту Российской Федерации, которую определяет сам займодавец на основе собственного усмотрения. Правда, субъект Российской Федерации, выпуская заем в обращение и определяя его условия, может установить минимальные и максимальные размеры займа, получаемого от каждого займодавца.

Внешне конструкция государственного заимствования субъекта Российской Федерации выглядит так: субъект Российской Федерации в одностороннем порядке определяет условия займа, займодавец (физическое или юридическое лицо) в столь же одностороннем порядке решает те вопросы займа, которые оставлены на усмотрение займодавца. Однако с юридической точки зрения мы имеем дело хотя и не с совсем типичной (в сравнении с гражданским правом), но в целом – с договорной конструкцией (в форме договора присоединения), с присущими ей офертой и акцептом. Наличие довольно обширной зоны свободного волеизъявления займодавца свидетельствует о том, что мы имеем дело с диспозитивным методом правового регулирования, имеющим форму бюджетно-правового договора.

В целом же **диспозитивный метод** правового регулирования бюджетных отношений характеризуется следующими **признаками**:

1) права и обязанности сторон формируются по линии двух правовых источников: а) нормативного правового акта, регулирующего данное отношение; б) договора, заключенного между сторонами;

2) односторонне-властные предписания государства или субъекта Российской Федерации не носят всеобъемлющего характера, оставляя сторонам данного отношения право на собственное волеизъявление;

3) правовой акт, регулирующий данное отношение, порождает для лица, представляющего в нем субъекта Российской Федерации, не только права, но и обязанности перед другой стороной этого отношения, а также выступает предпосылкой возникновения финансового обязательства субъекта Российской Федерации (в целом или в лице своего органа) перед этой стороной;

4) регулирующее воздействие субъекта Российской Федерации на поведение своего контрагента выражается не только в форме односторонне-властного принуждения, но и в форме побуждения с использованием для этого экономических стимулов и материальной заинтересованности;

5) права и обязанности сторон бюджетного правоотношения более уравновешены, т. е. не выражены категорической формулой «власти и подчинения», свойственной императивному методу, и управомоченный субъект (субъект Российской Федерации или представляющий его интересы орган) также выступает носителем определенных юридических обязанностей, в том числе вытекающих из договора, опосредующего данное отношение;

б) юридической формой бюджетного отношения, при регулировании его посредством диспозитивного метода, выступает бюджетно-правовой договор, сторонами которого являются субъект Российской Федерации (в целом или в лице уполномоченного органа) и контрагент данного субъекта по бюджетному отношению;

7) бюджетно-правовой договор порождает права и обязанности сторон (т. е. является актом, регулирующим поведение сторон данного бюджетного отношения), наделяя при этом большими правами вторую сторону этого отношения – субъекта Российской Федерации или представляющий его орган;

8) бюджетно-правовой договор может быть заключен только в случае, когда это позволяет тот правовой акт, который регулирует данное бюджетное отношение, и только по тем вопросам, которые этим правовым актом отосланы на разрешение сторон договора.

Бюджетно-правовой договор, используемый при диспозитивном методе регулирования региональных бюджетных отношений, обладает следующими правовыми особенностями. Во-первых, это метод правового регулирования тех общественных отношений, которые возникают в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации. С его помощью осуществляются такие способы формирования и распределения бюджета субъекта Российской Федерации, которые технически невозможно или экономически нецелесообразно осуществить путем одностороннего

властвования и конструирование отношения требует согласования между сторонами условий движения денег. Наиболее типичными в этом смысле являются бюджетно-кредитные отношения, основанные на возвратности, срочности и, как правило, возмездности (отношения государственного заимствования, отношения бюджетного кредита, отношения бюджетной ссуды и т. п.). Во-вторых, бюджетно-правовой договор – это юридическая форма тех общественных отношений, которые по своим экономическим свойствам являются бюджетными. В-третьих, одной из сторон бюджетно-правового договора всегда выступает субъект Российской Федерации либо государственный орган, уполномоченный осуществлять те или иные направления бюджетной деятельности данного субъекта. В-четвертых, стороны этого договора не обладают равноправием в гражданско-правовом смысле. Этот договор опосредует отношения, которые, как и все другие бюджетные отношения, носят государственно-властный характер, хотя и выраженный в определенных моментах и не столь категорически, как при императивном методе правового регулирования. В-пятых, бюджетный договор, как и любой другой договор, основан на соглашении сторон и устанавливает взаимные денежные обязательства. Вступление в договорные бюджетные отношения происходит, как правило, путем добровольного волеизъявления субъектов, противостоящих в них субъекту Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие метода правового регулирования региональных бюджетных отношений.
2. Зависимость метода правового регулирования от метода осуществления субъектов Российской Федерации бюджетной деятельности.
3. Виды методов правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
4. Императивный метод правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
5. Признаки императивного метода правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
6. Диспозитивный метод правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
7. Признаки диспозитивного метода правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
8. Понятие бюджетно-правового договора.
9. Признаки бюджетно-правового договора.

10. Отличие бюджетно-правового договора от гражданско-правового договора.

§3. Субъекты региональных бюджетных правоотношений

Существует мнение, что сам субъект Российской Федерации, как, впрочем, и Российская Федерация в целом, не могут выступать в качестве стороны бюджетного правоотношения – этой стороной является соответствующий орган государственной власти Российской Федерации или данного субъекта. Данное мнение даже нашло свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в котором межбюджетные отношения определяются как отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

То, что органы государственной власти могут выступать в качестве субъектов некоторых видов бюджетных правоотношений (главным образом организационных) сомнения не вызывает. Но, как убедительно, на наш взгляд, доказала Н. И. Химичева, в определенных случаях в качестве субъекта бюджетного правоотношения выступает не государственный орган, а именно государство в целом (Российская Федерация) или субъект Российской Федерации¹.

Участие субъекта Российской Федерации в качестве стороны правоотношения наиболее характерно для *материальных* бюджетных правоотношений. Объясняется это в первую очередь тем, что бюджет является денежным фондом не того или иного государственного органа, а самого субъекта Российской Федерации. Денежные средства, сосредоточенные в бюджете субъекта Российской Федерации входят в состав казны субъекта Российской Федерации и находятся в собственности указанных субъектов, а не принадлежат какому-либо государственному органу данного субъекта Российской Федерации на праве оперативного управления.

Материальные бюджетные отношения, как отмечалось, подразделяются на доходные и расходные

Субъект Российской Федерации, выступая в целом, является стороной всех *доходных* отношений бюджета субъекта Российской Федерации, т. е. в тех бюджетных отношениях, которые возникают по поводу формирования доходной части бюджета субъекта Российской Федерации. В данном случае возникают бюджетные отношения, выстроенные по схеме «плательщик денежных средств – субъект Российской Федерации» и опосредующие движение денежных средств от плательщика в бюджет субъекта Российской Федерации.

В числе этих отношений в первую очередь можно назвать налоговые отношения: налоги субъекта Российской Федерации поступают в бюджет субъекта Российской Федерации, который является денежным фондом субъекта Российской Федерации. К ним относятся и отношения государственного займа субъекта Российской Федерации. Именно субъект

¹ См.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов. 1979. С. 41.

Российской Федерации, а не какой-либо государственный орган, выступает в качестве заемщика как сторона соответствующего договора займа.

В доходных бюджетных правоотношениях субъект Российской Федерации выступает в качестве *получателя* денежных средств, за счет которых формируется доходная часть бюджета субъекта Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации выступает участником (стороной) и тех бюджетных отношений, которые возникают в процессе распределения бюджета субъекта Российской Федерации. Данные отношения представляют собой *расходные* отношения этого бюджета. Такого рода отношения возникают между субъектом Российской Федерации, представленном в целом, и получателями бюджетных ассигнований и иных бюджетных средств (дотаций, субсидий, субвенций, кредитов, ссуд и т. п.). Эти отношения носят материальный характер и выражают они движение денежных средств из бюджета субъекта Российской Федерации к лицам, которых обобщенно можно было бы именовать как **субъекты бюджетного финансирования** (понимая в данном случае под финансированием любое предоставление денежных средств из бюджета).

В качестве лица, представляющего в этой ситуации бюджет субъекта Российской Федерации, выступает сам субъект Российской Федерации, который и является стороной соответствующего расходного бюджетного правоотношения.

В расходных бюджетных правоотношениях субъект Российской Федерации выступает в качестве *поставщика* денежных средств, а предоставление денежных средств осуществляется за счет распределения расходной части бюджета.

Наконец, субъект Российской Федерации выступает в качестве участника (стороны) межбюджетных отношений, выстроенных по схеме «Российская Федерация – субъект Российской Федерации» или по схеме «субъект Российской Федерации – муниципальное образование».

Однако следует иметь в виду, что субъект Российской Федерации представляет собой сложное образование, которое представлено большим количеством различных государственных органов. В силу этого сам субъект Российской Федерации практически не в состоянии быть представленным в качестве субъекта бюджетного отношения в целом, т. е. вне какого-либо своего органа. В итоге субъект Российской Федерации выступая участником бюджетного отношения, представлен в нем соответствующим государственным органом.

Таким образом, мы имеем дело с институтом **представительства** в бюджетных отношениях. В качестве представителя субъекта Российской Федерации выступает тот или иной его уполномоченный государственный орган, действующий в рамках своей компетенции².

² В литературе правильно отмечается, что в большинстве случаев компетенция государства выражена через компетенцию его органов.

Государственные органы в бюджетных правоотношениях выполняют роль **представителя** субъекта Российской Федерации, действуя от **его имени, по его поручению** и в **его интересах**. Данное представительство основано не на договоре, а на законе, и полномочия государственного органа как представителя субъекта Российской Федерации в качестве участника бюджетного правоотношения определяются не доверенностью, а компетенцией данного органа.

Некоторые бюджетные правоотношения могут иметь сложный состав, и субъект Российской Федерации может быть представлен в этих отношениях несколькими органами, каждый из которых осуществляет свою, возложенную на него функцию.

Представительство субъекта Российской Федерации в качестве участника *материального* бюджетного отношения опосредовано *организационным* бюджетным правоотношением, которое возникает между этим субъектом, с одной стороны, и его представителем в бюджетном правоотношении, с другой.

В то же время в некоторых видах бюджетных правоотношений государственные органы субъекта Российской Федерации выступают в качестве самостоятельного субъекта данного правоотношения, выступая от своего имени. Такое имеет место главным образом в организационных правоотношениях. Например, бюджетное правоотношение возникнет между исполнительным органом субъекта Российской Федерации, разработавшим проект бюджета субъекта Российской Федерации, и законодательным (представительным) органом, рассматривающим данный проект.

Органами субъекта Российской Федерации, которые выступают в бюджетном правоотношении в качестве представителя, могут быть законодательные и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Бюджетная компетенция этих органов более подробно будет рассмотрена в следующей главе.

Кто, помимо самого субъекта Российской Федерации или его уполномоченного органа, выступает вторым субъектом материального бюджетного правоотношения, зависит от характера этого правоотношения: является ли оно отношением по формированию бюджета или, напротив, отношением по его расходованию.

В отношениях по **формированию** бюджета субъекта Российской Федерации в качестве такого субъекта обычно выступают юридические и физические лица, выступающие в качестве плательщиков денежных средств в бюджет субъекта Российской Федерации.

В их числе в первую очередь следует назвать налогоплательщиков, плательщиков иных обязательных платежей в бюджет субъекта Российской Федерации, займодавцев по договору государственного займа субъекта Российской Федерации, органы, осуществляющие управление имуществом субъекта Российской Федерации и получающие доход либо от его реализации либо сдачи в наем, с обращением полученной выручки в доход

бюджета, а также иные лица, передающие денежные средства в бюджет субъекта Российской Федерации.

В отношениях по **расходованию** бюджета субъекта Российской Федерации в качестве субъекта бюджетного правоотношения выступают лица, которым выделены бюджетные средства (либо для дальнейшего перераспределения среди подведомственных организаций, либо для непосредственного использования этих средств). Выше мы уже обозначили данных лиц наименованием «субъекты бюджетного финансирования».

В качестве таких субъектов наибольшее значение имеют такие лица, как главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, бюджетное учреждение. Указанные лица выступают в качестве **обязанных** субъектов бюджетного отношения.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации – орган государственной власти субъекта Российской Федерации, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, определенные ведомственной классификацией расходов данного бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств определяет задания по предоставлению государственных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат.

Главный распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений. Кроме того, на основании мотивированного представления бюджетного учреждения главный распорядитель бюджетных средств имеет право вносить изменения в данную смету в части распределения средств между её статьями с уведомлением органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

Указанный распорядитель составляет бюджетную роспись, определяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств осуществляет контроль за получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования этих средств, своевременного их возврата, предоставления установленной отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных услуг.

Данный распорядитель осуществляет также контроль за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность субъекта Российской Федерации. При этом непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными

предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля.

Главный распорядитель бюджетных средств готовит и представляет органу, ответственному за контроль исполнения соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных услуг.

Главный распорядитель бюджетных средств выступает в суде от имени казны субъекта Российской Федерации:

по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности;

по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации субъекты Российской Федерации несут субсидиарную ответственность в случае банкротства унитарных предприятий, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность данного субъекта, при недостаточности этого имущества, а также ответственность по обязательствам учреждений субъекта Российской Федерации при недостаточности их имущества.

Распорядитель бюджетных средств – орган государственной власти субъекта Российской Федерации, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации представлять сторону этого субъекта в договорах о предоставлении средств бюджета субъекта Российской Федерации на возвратной основе, государственных гарантий, бюджетных инвестиций.

Распорядитель бюджетных средств:

составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет;

определяет задания по предоставлению государственных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;

утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Главный распорядитель и **распорядитель** бюджетных средств как органы исполнительной власти, а также должностные лица главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств отвечают за:

целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;

достоверность и своевременное представление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;

своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;

своевременное предоставление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;

утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным решением соответствующего представительного органа субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации;

соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг при утверждении смет доходов и расходов;

эффективное использование бюджетных средств (ст. 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Получатель бюджетных средств – бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Бюджетное учреждение субъекта Российской Федерации – организация, созданная органами государственной власти субъекта Российской Федерации для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации на основе сметы доходов и расходов.

Отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Учреждения пользуются, владеют и распоряжаются принадлежащим им имуществом на праве оперативного управления (ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Учреждения относятся к числу некоммерческих организаций. Некоммерческими организациями признаются юридические лица, которые не преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками (ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет особую разновидность учреждений – бюджетное учреждение, отличительная черта которого заключается в том, что, во-первых, его имущество находится в государственной собственности (в данном случае – в собственности субъекта Российской Федерации), во-вторых, оно получает деньги (финансируются) из бюджета на основе утвержденной сметы, в-третьих, расходование

полученных из бюджета денежных средств бюджетное учреждение также должно осуществлять в соответствии с утвержденной сметой.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

При уменьшении уполномоченными органами государственной власти в установленном порядке средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделенных целевым назначением для финансирования договоров, заключаемых бюджетным учреждением, это учреждение и другая сторона договора должны согласовать иные условия договора. Сторона договора вправе потребовать от бюджетного учреждения только возмещения реального ущерба, причиненного изменением условия договора.

Следовательно, такая разновидность убытка, как упущенная выгода, которую контрагент по договору вправе требовать от другой стороны в случае расторжения или изменения договора, произошедшего по ее инициативе, возмещению в данном случае не подлежит.

На основе прогнозируемых объемов предоставления государственных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление, а также с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода бюджетное учреждение составляет и представляет бюджетную заявку на очередной финансовый год, которая подается на утверждение главному распорядителю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Орган, исполняющий бюджет субъекта Российской Федерации совместно с главными распорядителями бюджетных средств, определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы.

Бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

Получатели бюджетных средств имеют **право** на:

своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации;

своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитов бюджетных обязательств;

компенсацию в размере недофинансирования.

Получатели бюджетных средств **обязаны**:

своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств;

эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением;

своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе;

своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;

своевременно предоставлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств (ст. 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Контрольные вопросы

1. Субъект Российской Федерации как сторона регионального бюджетного правоотношения.

2. Институт представительства субъекта Российской Федерации в бюджетных отношениях.

3. Субъекты доходных бюджетных отношений.

4. Субъекты расходных бюджетных отношений.

5. Главный распорядитель бюджетных средств как участник бюджетного правоотношения.

6. Права и обязанности главного распорядителя бюджетных средств как участника бюджетного правоотношения.

7. Распорядитель бюджетных средств как участник бюджетного правоотношения.

8. Права и обязанности распорядителя бюджетных средств как участника бюджетного правоотношения.

9. Получатель бюджетных средств как участник бюджетного правоотношения.

10. Права и обязанности получателя бюджетных средств.

бюджетных средств; 2) установление *нормативов и лимитов* выделения бюджетных средств; 3) распределения бюджета на *плановой основе* (планирование расходов бюджета); 4) осуществление *контроля* за использованием денежных средств, полученных из бюджета.

В процессе осуществления субъектами Российской Федерации своей бюджетной деятельности возникает особая разновидность общественных отношений, которые именуются **бюджетными** отношениями.

Те бюджетные отношения, участниками (сторонами) которых выступают субъекты Российской Федерации, а также их органы, мы предложили бы именовать **бюджетными** отношениями субъекта Российской Федерации.

В процессе бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации возникают довольно разнообразные бюджетные отношения, которые можно квалифицировать по различным основаниям.

Так, в зависимости от своего **содержания** бюджетные отношения подразделяются на материальные и организационные.

Материальные бюджетные отношения опосредуют движение денежных средств в бюджет, выражая процессы его *формирования*, или, напротив, из бюджета, выражая процессы его *распределения*. Одним из субъектов этих отношений всегда выступает сам субъект Российской Федерации.

Соответственно этому материальные бюджетные отношения могут быть двух видов: а) отношения, связанные с формированием бюджета (*доходные* бюджетные отношения); б) отношения, связанные с распределением бюджета (*расходные* бюджетные отношения).

В процессе *формирования* бюджета данные отношения связаны с движением денег от плательщика в бюджет, выражая получение им доходов. Примером могут служить налоговые отношения, в которых конкретный плательщик обязан перечислить определенную сумму денег в бюджет. Учитывая, что собственных доходных источников субъектов Российской Федерации не всегда хватает для формирования доходной базы бюджета, в качестве доходных отношений может использоваться межбюджетные отношения, построенные по схеме «федеральный бюджет – бюджет субъекта Российской Федерации», где федеральный бюджет выступает в качестве доходного источника бюджета субъекта Российской Федерации. Такого рода бюджетные отношения возникают в случае предоставления из федерального бюджета бюджетных дотаций, субвенций и субсидий бюджету субъекта Российской Федерации в порядке оказания ему финансовой помощи.

В процессе *распределения* бюджета денежные средства движутся, напротив, из бюджета к получателю бюджетных ресурсов. Для бюджета это будут расходные отношения. Примером могут служить отношения бюджетного финансирования.

Следует иметь в виду, что расходование бюджетных средств осуществляется в форме их *распределения*. Сказано это в связи с тем, что

большинство известных нам авторов к числу бюджетных отношений относят отношения по *использованию* бюджетных средств.

Между тем использование денежных средств производится в отношениях, опосредующих акты Д – Т и Т – Д. Однако ни бюджет, ни представляющие его органы не являются субъектами экономических отношений купли-продажи и не выступают в качестве потребителей оплачиваемых товаров или услуг. Они лишь выделяют кому-то деньги в целях такого использования. То есть денежные средства бюджета используются (потребляются) лишь тогда, когда они, пройдя стадии распределения и перераспределения, переместятся в децентрализованные фонды и превратятся в денежные средства юридических лиц – участников товарного оборота. Причем стадий распределения может быть несколько. Например, на первом этапе бюджет выделяет деньги органу, который, выступая в качестве главного распорядителя бюджетных средств, выделяет их подведомственной организации (например, бюджетному учреждению). И лишь эта организация, выступая в качестве получателя бюджетных средств, осуществляет их непосредственное использование в рамках товарно-денежных отношений, которые регулируются нормами гражданского права.

Материальные бюджетные отношения характеризуются следующими признаками.

1. Они являются разновидностью **экономических** отношений.

Обусловлено это в первую очередь тем, что посредством таких отношений производится распределение и перераспределение валового внутреннего продукта.

Как отмечается в экономической литературе, «возникновение бюджетных отношений немыслимо вне государства; но будучи связанными с государством, они тем не менее являются элементом базиса, а не надстройки. Бюджетные отношения – это органическая часть экономической структуры общества; их функционирование объективно предопределено тем, что нужна материально-финансовая база для осуществления государством его функций»¹.

2. Эти отношения являются **денежными**, поскольку выражают процесс либо формирования государственного денежного фонда в виде бюджета (опосредуя движение денег в этот фонд), либо процесс расходования бюджета (опосредуя движение денег из бюджета). Поэтому бюджет в материальном смысле рассматривается как **денежный фонд**.

3. Материальные бюджетные отношения, носящие налоговый характер, опосредуют **одностороннее движение стоимости** в денежной форме, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме.

В отличие от товарно-денежных отношений, опосредующих акты Т – Д или Д – Т, т. е. выражающих обмен денежной формы стоимости на товарную, в бюджетных отношениях такого обмена не происходит. Так, плательщик

¹ См.: Финансы / В. М. Родионова, Ю. В. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. Под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 251.

денег в бюджет не выступает в роли покупателя, а субъект Российской Федерации – в роли продавца. В равной мере, субъект Российской Федерации, выделяя кому-либо деньги из бюджета, не выступает покупателем того или иного товара у лица, которому деньги выделяются.

Одностороннее движение стоимости в денежной форме характерно и для тех бюджетных отношений, где деньги подлежат возврату (кредитные отношения). Такого рода отношения возникают и тогда, когда субъект Российской Федерации **берёт** деньги займы (отношения государственного заимствования, где субъект Российской Федерации выступает в роли заемщика), и тогда, когда субъект Российской Федерации **даёт** их займы (отношения бюджетной ссуды или кредита, где субъект Федерации выступает в роли займодавца). Здесь на первом этапе деньги движутся от кредитора (займодавца) к должнику (заемщику), на втором, когда происходит погашение долга, – деньги движутся от должника к кредитору. Но на каждой фазе движения денег оно не сопровождается встречным движением товара.

В то же время бюджеты субъектов Российской Федерации могут получать определенные доходы и от осуществления хозяйственных операций (например, доходы от сдачи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в наем, доходы, полученные от реализации такого имущества, и т. п.). Возникающие при этом отношения с экономической точки зрения будут носить товарно-денежный характер, а с правовой – гражданско-правовой. Однако с правовой точки зрения здесь будет иметь следующая (довольно сложная) юридическая конструкция. Обычно имущество, находящееся в собственности субъекта Российской Федерации, передается на праве оперативного управления соответствующему государственному органу данного субъекта, который и осуществляет полномочия владения, распоряжения и пользования данным имуществом. При реализации данного имущества в качестве продавца в сделке купли-продажи выступает именно данный уполномоченный орган. Возникающее при этом правоотношение бесспорно носит гражданско-правовой характер. Аналогично обстоит дело и при сдаче имущества субъекта Российской Федерации в наем. Таким образом, с правовой точки зрения такого рода отношения не будут финансово-правовыми и, значит, бюджетно-правовыми, так как бюджетное право является разделом финансового права.

Однако обращение полученной от совершения такого рода сделок выручки в доход бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в рамках отношения «уполномоченный орган – субъект Российской Федерации», которое является *бюджетным*.

4. Материальные бюджетные отношения носят **распределительный** характер.

В процессе осуществления бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации происходит перераспределение денежной части валового внутреннего продукта сначала в пользу этого субъекта, формируя доход его бюджета, а затем – при распределении данного бюджета – деньги

движутся к получателям бюджетных средств, выражая расходование бюджета. Таким образом, с экономической точки зрения распределительными будут и отношения, возникающие в процессе формирования бюджета, и отношения, возникающие в процессе его распределения.

Организационные бюджетные отношения возникают в процессе организации бюджетного устройства субъекта Российской Федерации, в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета субъекта Российской Федерации как финансового плана, а также в процессе организации использования бюджетных средств, выделенных их получателям (например, в процессе осуществления финансового контроля за использованием выделенных бюджетных ресурсов)².

Организационные бюджетные отношения не являются экономическими и относятся к числу надстроечных общественных отношений.

Независимо от того, какими являются бюджетные отношения субъектов Российской Федерации (материальными или организационными), они характеризуется следующими **признаками**:

1) возникают в процессе **бюджетной деятельности** субъекта Российской Федерации;

2) выступают разновидностью **финансовых отношений**.

Объясняется это в первую очередь тем, что бюджетные отношения субъектов Российской Федерации опосредуют процессы формирования, распределения и организации использования бюджета субъектов Российской Федерации, являющегося основным экономическим институтом финансовой системы субъекта Российской Федерации и основным денежным фондом, входящим в эту систему (при ее понимании в материальном смысле, т. е. как совокупности денежных фондов данного субъекта);

3) существуют лишь в **правовой** форме.

Обусловлено это тем, что сам бюджет в финансово-организационном смысле является плановым актом, утверждаемым соответствующим правовым актом. Поэтому бюджетные отношения не могут не быть правовыми отношениями;

4) для бюджетного права они выступают в качестве **предмета правового регулирования**.

По **способу движения** денежных средств бюджетные отношения делятся на: а) *односторонние*, при которых деньги движутся лишь в одном направлении: либо в бюджет (как, например, при налогах: деньги от

² Обычно в работах по финансовому и бюджетному праву бюджетные отношения (а точнее, бюджетные *правоотношения*) подразделяют на материальные и *процессуальные*. Нам представляется более правильным их деление на материальные и организационные, поскольку процессуальные отношения взаимосвязаны с таким институтом бюджетного права, как бюджетный процесс. Между тем бюджетные отношения, носящие по своему содержанию организационный характер, возникают не только в ходе бюджетного процесса, но и в ходе формирования бюджетного устройства, в процессе осуществления бюджетного контроля и т. п.. В результате понятие «организационные бюджетные отношения», во-первых, шире понятия «процессуальные бюджетные отношения», во-вторых, оно более точно, и, по нашему мнению, выражает сущность такого рода общественных отношений.

плательщика идут в бюджет, и только), либо, напротив, из бюджета (например, отношения бюджетного финансирования, когда деньги движутся из бюджета к получателю бюджетных средств, и только); б) *возвратные*, когда деньги движутся либо в бюджет, а затем обратно (например, отношения государственного займа), либо, напротив, – из бюджета, а затем обратно (например, отношения по предоставлению бюджетной ссуды).

Общественные бюджетные отношения, будучи урегулированными нормами бюджетного права, приобретают форму бюджетных правоотношений.

В целом **бюджетные правоотношения** можно охарактеризовать следующим образом: это общественные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности Российской Федерации (федерального центра), субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для нас в данном случае интерес представляют те бюджетные правоотношения, стороной которых являются субъекты Российской Федерации либо его уполномоченные органы, (далее - **региональные бюджетные правоотношения**).

Региональные бюджетные правоотношения – это общественные отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и организации использования бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наличие двух видов *общественных* бюджетных отношений – материальных и организационных – предопределяет наличие материальных и организационных *правовых* бюджетных отношений.

Для региональных **бюджетных правоотношений** характерны следующие признаки:

1) они являются продуктом правового регулирования (посредством норм бюджетного права) особой разновидности общественных отношений – бюджетных отношений. При этом источником правового регулирования выступает как федеральное, так и бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации в зависимости от распределения бюджетной компетенции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Возникает вопрос о соотношении *общественных* бюджетных отношений и *правовых* бюджетных отношений. Для начала рассмотрим этот вопрос применительно к *материальным* бюджетным отношениям.

Материальные бюджетные отношения являются разновидностью экономических (точнее, финансово-экономических) отношений и в силу этого относятся к экономическому базису. В этом качестве они выступают в качестве **предмета правового регулирования** со стороны бюджетного права, в результате чего возникают бюджетные *правоотношения*, относящиеся к правовой надстройке.

По мнению большинства авторов (особенно экономистов), экономические бюджетные отношения обусловлены общественными потребностями и носят объективный характер. Это означает, что данные

отношения как объективная экономическая категория могут существовать вне правового регулирования. Между тем само наличие данных отношений обусловлено существованием государства и порождаются они в результате его правового воздействия на граждан, юридических лиц и собственные государственные органы. Иначе говоря, данные отношения являются продуктом права. И это несмотря на то, что эти отношения являются экономическими и действительно носят объективный характер, поскольку являются следствием объективно существующей у государства потребности в денежных средствах. Поэтому как экономические, так и правовые бюджетные отношения появляются одновременно в виде *единого* общественного отношения, содержание которого является экономическим, а форма – правовой. Своим содержанием данное отношение относится к базису, а формой – к правовой надстройке.

Примерно также обстоит дело и с *организационным* бюджетным отношением, с той лишь разницей, что оно не является экономическим ни в целом, ни в своем содержании, и следовательно, полностью относится к надстройке, формой – к правовой, а содержанием – к государственной;

2) материальным объектом бюджетных правоотношений выступают *действия* сторон данного правоотношения, направленные либо на формирование бюджета субъекта Российской Федерации, либо на его расходование в форме распределения, либо на организацию использования средств данного бюджета лицами, которым эти средства выделены³;

3) обязательным субъектом регионального бюджетного правоотношения выступает субъект Российской Федерации (в целом либо в лице уполномоченного на то государственного органа);

4) бюджетные правоотношения (как материальные, так и организационные) носят государственно-властный характер, т. е. данные отношения представляют собой отношения «власти и подчинения». Иначе говоря, в данном правоотношении одна из его сторон выступает в качестве властвующего (управомоченного) субъекта, а другая – в роли обязанного (подчиненного) субъекта. Надо сказать, что субъект Российской Федерации может выступать как в том, так и в другом качестве. В правоотношении, выстроенном по схеме «федеральный центр – субъект Российской Федерации», последний выступает в качестве обязанного субъекта; в правоотношении, выстроенном по схеме «субъект Российской Федерации – получатель бюджетных средств», данный субъект выступает в качестве властвующей стороны;

5) бюджетные правоотношения представляют собой разновидность финансовых правоотношений.

³ Некоторые авторы полагают, что объектом бюджетного правоотношения выступает сам бюджет как определенное материальное благо. Разночтения в данном случае объясняется спорностью вопроса о том, что является объектом правоотношения. Одни авторы считают, что объектом выступают определенные материальные блага, вторые – интересы субъектов правоотношения, третьи – действия (поведение) сторон, направленное на реализацию своего интереса, выраженного в получении определенного материального или нематериального блага. Мы разделяем последнюю точку зрения.

Данное положение объясняется, во-первых, тем, что с экономической точки зрения бюджетные отношения есть разновидность финансовых отношений, поскольку те и другие выражают собой процессы распределения и перераспределения денежной части валового внутреннего продукта. Во-вторых, бюджетное право является частью (разделом, подотраслью) финансового права.

Еще одной разновидностью региональных бюджетных отношений выступают так называемые **межбюджетные** отношения, на которых мы остановимся ниже.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
2. Методы бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации.
3. Понятие региональных бюджетных отношений.
4. Виды бюджетных отношений.
5. Признаки региональных бюджетных отношений.
6. Материальные бюджетные отношения с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.
7. Организационные бюджетные отношения с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.
8. Понятие региональных бюджетных правоотношений.
9. Материальные бюджетные правоотношений с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.
10. Организационные бюджетные правоотношения с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.

ГЛАВА III

БЮДЖЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Общая характеристика бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации

Понятие «бюджетная компетенция» выражает круг субъективных прав и субъективных обязанностей субъекта Российской Федерации в области бюджета.

Субъективное право рассматривается теорией права как принадлежащая субъекту мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством.

Субъективная обязанность – предписанная субъекту мера должного, необходимого поведения¹.

Надо сказать, что финансово-правовая литература в качестве альтернативного понятию «бюджетная компетенция» довольно часто использует понятие «бюджетные права субъектов Российской Федерации».

Понятие «бюджетные права» широко использовалось бюджетным законодательством для обозначения бюджетно-правового статуса государства и его публично-территориальных образований еще с советских времен, когда 30 октября 1959 г. был принят Закон СССР «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик», на базе которого во всех союзных республиках были приняты законы о бюджетных правах этих республик и местных Советов народных депутатов.

Хотя данный термин говорит только о правах, не следует понимать его буквально. Как отмечает Н. И. Химичева, «в данном случае речь идет о правах особого содержания...Эти особенности заключаются в том, что бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих случаях сближаются с обязанностями, являются в значительной мере одновременно и обязанностями (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т. д.). Таким образом, в большинстве случаев бюджетное право (полномочие) и обязанность слиты в едином полномочии, эти полномочия отражают неразрывность прав и обязанностей субъектов бюджетного права»².

Бюджетный кодекс Российской Федерации прямо не раскрывает содержания бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации, но содержит специальную статью, посвященную компетенции *органов*

¹ См.: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 68.

² Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева, 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 168.

государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений (ст. 8).

Разумеется бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации нельзя отождествлять с бюджетной компетенцией его органов, но с другой стороны, как правильно на наш взгляд, отмечается в литературе, в конкретном финансовом правоотношении дееспособность субъекта Российской Федерации приходится на долю представляющих их в данном правоотношении государственных органов³.

В конечном счете выявление бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации производится путем анализа Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и других нормативных правовых актов бюджетного законодательства, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В условиях федеративного устройства государства бюджетная компетенция субъектов Российской Федерации основывается на разграничении этой компетенции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации различаются 1) сфера ведения Российской Федерации; 2) сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 3) сфера ведения субъектов Российской Федерации.

К сфере ведения Российской Федерации в области бюджета относятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое и кредитное регулирование; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж» ст. 71 Конституции); федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «з» ст. 71 Конституции). Согласно пункта 3 статьи 75 Конституции система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом, т. е. данные вопросы также отнесены к ведению Российской Федерации. При этом федеральные законы по вопросам бюджета, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (п. «а» ст. 106 Конституции Российской Федерации); разработка и организация исполнения федерального бюджета возложена на Правительство Российской Федерации, которое также представляет проект бюджета и отчет о его исполнении на рассмотрение Государственной Думы (п. «а» ст. 114 Конституции Российской Федерации).

Следует иметь в виду, что перечень предметов ведения Российской Федерации, установленный статьей 71 Конституции Российской Федерации, является исчерпывающим.

Вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации посвящена статья 72 Конституции Российской Федерации. Однако, заметим, термин «бюджет» в этой статье не

³ См.: Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. С. 112 – 113.

употребляется. И единственное, что может иметь отношение к рассматриваемой сфере, так это «установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации» (п. «и» ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Что же касается предметов ведения субъектов Российской Федерации в сфере бюджетных отношений, то в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации эти субъекты вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Об этом же идет речь в пункте 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, который устанавливает, что «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов».

Таким образом, бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации конституционно ограничены только предметами ведения Российской Федерации и её полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Это положение получило свое подтверждение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, его Постановлением от 10 декабря 1997 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Тамбовской области» определено, что «отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов». Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что в круг предметов ведения субъекта Российской Федерации входит осуществление собственного бюджетного регулирования в пределах полномочий, предусмотренных статьей 73 Конституции Российской Федерации, и это «согласуется с федеративной природой государства и конституционным статусом субъекта Российской Федерации и не может трактоваться как вторжение в сферу ведения и полномочий Российской Федерации».

Надо сказать, что наделение субъектов Российской Федерации правом принятия законов по вопросам собственной бюджетной деятельности есть выражение принципа федерализма в организации бюджетного устройства страны. Ещё Г. Еллинек, известный юрист-государствовед конца XIX века, говоря о федеративном устройстве государства, выделял в качестве признака такого устройства «возможность для субъекта федерации издавать

регулирующие нормы вне контроля высшей власти, то есть властвовать в силу собственного права»⁴.

Субъекты Российской Федерации обладают довольно разнообразными бюджетными правами и обязанностями. Представляется целесообразным их рассмотреть применительно к трем видам бюджетов: а) собственному бюджету субъекта Российской Федерации; б) федеральному бюджету; в) местным бюджетам.

Контрольные вопросы

1. Содержание понятия «бюджетная компетенция».
2. Соотношение понятия «бюджетная компетенция» и «бюджетные права».
3. Содержание понятия «бюджетные права субъектов Российской Федерации».
4. Конституционные основы разграничения компетенции в сфере бюджета между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

⁴ *Еллик Г.* Право современного государства: общее учение о государстве. СПб, 1893. С. 208.

§2. Компетенция субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета

Основополагающим бюджетным правом субъектов Российской Федерации является право на собственный бюджет.

В литературе указывается, что право на самостоятельный бюджет – основа бюджетно-правового статуса государства и его публично-территориальных образований. Такое право принадлежит именно этим субъектам, а не органам государственной власти. Из данного права выводится широкий круг бюджетных полномочий материального и процессуального содержания, с помощью которых и осуществляется право на самостоятельный бюджет¹.

Как это ни странно, но Конституция Российской Федерации, сказав совершенно определенно о праве Российской Федерации на федеральный бюджет и праве органов местного самоуправления на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, ни словом не упоминает о праве субъектов Российской Федерации на свой бюджет².

Этот недостаток в какой-то степени компенсируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, выделившим в составе бюджетной системы России бюджеты субъектов Российской Федерации, а также собственные законодательные акты субъектов Российской Федерации, конкретизирующие процедуру бюджетного процесса применительно к бюджету субъекта Российской Федерации.

Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации можно подразделить на материальные и организационные, что соответствует делению бюджетных правоотношений на аналогичные виды.

К *материальным бюджетным полномочиям* субъектов Российской Федерации относятся те их права и обязанности, которые связаны с формированием и распределением бюджета как фонда денежных средств (т. е. при понимании термина «бюджет» в его материальном смысле).

К *организационным бюджетным полномочиям* субъектов Российской Федерации относятся те их права и обязанности, которые связаны с формированием бюджетного устройства субъекта Российской Федерации, с осуществлением бюджетного процесса и организацией использования ресурсов бюджета субъекта Российской Федерации.

К основным *материальным* бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в части собственных бюджетов относится следующее.

1. Право на формирование доходной части бюджета (право на доходы).

Это право реализуется главным образом путем:

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева, 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 169.

² Для сравнения отметим, что советские Конституции 1936 и 1977 гг. предусматривали право автономных республик и местных Советов народных депутатов того уровня, который соответствует в настоящее время субъектам Российской Федерации, на свой бюджет.

а) установления источников доходов собственных бюджетов, в том числе установления и введения на своей территории налогов и сборов субъекта Российской Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

б) получения закрепленных и регулирующих бюджетных доходов и включения их в бюджет субъекта Российской Федерации;

в) привлечения в бюджет субъекта Российской Федерации заемных средств; управление долгом субъекта Российской Федерации;

г) направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта Российской Федерации и иных доходов субъекта Российской Федерации;

д) самостоятельного использования доходов, дополнительно полученных при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, сумм превышения доходов над расходами, образующихся в результате увеличения поступлений в бюджет, и сумм экономии по расходам бюджета субъекта Российской Федерации. Все эти средства, именуемые в законодательстве свободными бюджетными средствами, вышестоящим органам власти запрещено изымать у субъекта Российской Федерации.

2. Право на самостоятельное расходование бюджетных средств (право на расходы).

Данное право реализуется путем:

а) самостоятельного определения направления расходования бюджетных ресурсов;

б) распределения бюджета (как денежного фонда) и выделения денежных средств адресатам бюджетного планирования для их использования в целях финансирования своей деятельности и деятельности подведомственных организаций.

В итоге в процессе расходования средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется финансирование задач и функций самого субъекта Российской Федерации.

3. Право на стабильность утвержденного бюджета.

В первую очередь данное право состоит в недопустимости изъятия средств бюджета субъекта Российской Федерации решениями федеральных органов государственной власти в пользу федерального бюджета или в пользу иных лиц.

4. Право на образование в рамках бюджета субъекта Российской Федерации целевых бюджетных фондов.

Целевой бюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете. Средств целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

К основным **организационным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в части собственных бюджетов относится следующее.

1. Формирование **бюджетного устройства** субъекта Российской Федерации определением бюджетной системы субъекта Российской Федерации и установлением основ взаимодействия входящих в эту систему бюджетов (бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов).

2. Установление **порядка** составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждения и исполнения этих бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

В данном полномочии речь идет о формировании в рамках бюджетного законодательства субъекта Российской Федерации такого правового института, как **бюджетный процесс**.

Следует отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не определяет правовой формы бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации, посвященного их бюджетному устройству и бюджетному процессу.

Поэтому на практике субъекты Российской Федерации пошли по пути импровизации в выборе этих правовых форм и определении структуры своих основных бюджетно-правовых актов, что породило их чрезвычайную пестроту. Так, в качестве такого рода правовых актов мы имеем *бюджетные кодексы* субъектов Российской Федерации (такие кодексы имеют, например, Вологодская область, Калининградская область, Хабаровский край), *основы бюджетного устройства и бюджетного процесса* (например, Самарская область), *законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе* в субъекте Федерации (например, Удмуртская республика, Ленинградская область, Иркутская область, Астраханская область, Магаданская область), *законы о бюджетном процессе* (например, Республика Карелия, Мурманская область, Воронежская область, Амурская область, Саратовская область), *закон об основах бюджетного процесса* (г. Санкт-Петербург), *закон о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле* (Алтайский край) и т. п.

Подобное разнообразие вряд ли можно объяснить спецификой (национальной, исторической, экономической, финансовой и т. п.) субъектов Российской Федерации. Речь скорее идет о различном понимании соотношения предмета правового регулирования и избранной формы правового акта.

3. Установление бюджетной компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Разработка и утверждение бюджетной классификации субъекта Российской Федерации.

5. Составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и консолидированных бюджетов этих субъектов, утверждение и исполнение законов о бюджетах субъектов Российской Федерации.

Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. Определение **порядка** направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности этих субъектов, доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации, иных доходов данных бюджетов.

7. Установление **порядка** и **условий** предоставления бюджетных кредитов.

8. Определение **перечня** и **порядка** осуществления государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации.

9. Установление порядка ведения бюджетного учета, которому подлежат все доходы бюджета субъекта Российской Федерации, источники финансирования его дефицита, расходы бюджета. При этом ведение бюджетного учета организуется органом, исполняющим бюджет субъекта Российской Федерации, а сам учет основывается на едином плане счетов бюджетного учета, который устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 240 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Контрольные вопросы

1. Общая характеристика бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

2. Понятие материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

3. Характеристика материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

4. Характеристика права на формирование доходной части бюджета субъекта Российской Федерации (право субъекта Российской Федерации на бюджетные доходы).

5. Характеристика права на самостоятельное расходование бюджетных средств (право субъекта Российской Федерации на бюджетные расходы).

6. Понятие целевого бюджетного фонда субъекта Российской Федерации.

7. Понятие организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

8. Характеристика организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации в области собственного бюджета.

9. Правовые формы бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации.

§3. Компетенция субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральным бюджетом

Бюджетная система Российской Федерации характеризуется не только принципом самостоятельности бюджетов, но и принципом единства этой системы. Что предполагает определенное взаимодействие между федеральным бюджетом, представленным соответствующими федеральными органами государственной власти, и бюджетами субъекта Российской Федерации, представленными соответствующими органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Из указанного следует наличие у субъекта Российской Федерации определенных прав и обязанностей по отношению к федеральному бюджету, а равно у федеральных органов государственной власти – определенных прав и обязанностей перед субъектами Российской Федерации.

Данные полномочия субъектов Российской Федерации также можно подразделить на материальные и организационные.

Материальные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации применительно к федеральному бюджету представляют собой те субъективные права и те юридические обязанности этих субъектов, которые в той или иной мере связаны с движением денежных средств из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации или, напротив, из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный.

К основным *материальным* бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету относится следующее.

1. Право на получение доходов, относящихся к категории **регулирующих** доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (ст.ст. 48 и 52 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

К числу таких доходов относятся федеральные налоги и иные платежи, отнесенные к федеральным доходам, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов.

2. Право на получение **компенсации** из федерального бюджета при принятии федеральными органами законодательной или исполнительной власти решений, приводящих либо к увеличению расходов бюджетов субъекта Российской Федерации, либо к снижению (выпадению) доходов этих бюджетов (ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

3. Право включать в бюджет субъекта Российской Федерации **финансовую помощь** из федерального бюджета.

Оказание финансовой помощи из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации может быть осуществлено в следующих формах:

а) предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

б) предоставления субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;

в) предоставления бюджетных кредитов;

г) предоставления бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

4. Обязанность включать в бюджет субъекта Российской Федерации отдельные виды **расходов** при соблюдении условий, предусмотренных статьей 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Организационные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации применительно к федеральному бюджету представляют собой те субъективные права и те юридические обязанности этих субъектов, которые связаны с организацией правового регулирования бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации по линии федерального центра, участия федерального центра в осуществлении бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации и проведении бюджетного контроля федеральными органами за бюджетной деятельностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

К основным **организационным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету относится следующее.

1. Право на признание **верховенства** бюджетного законодательства субъекта Российской Федерации, принятого по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации, по сравнению с федеральным законодательством в случаях противоречия между этими законодательствами.

2. Обязанность на признание **верховенства** федерального бюджетного законодательства, принятого по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по сравнению с законодательством субъекта Российской Федерации в случаях противоречия между этими законодательствами.

3. Обязанность **исполнения** федерального бюджетного законодательства, принятого уполномоченными органами Российской Федерации в рамках её бюджетной компетенции.

4. Установление совместно с органами государственной власти Российской Федерации **порядка** и **условия** предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации.

5. Обязанность предоставления отчетности об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации в Федеральное казначейство. Единая методология отчетности об исполнении бюджета устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Кроме того, исполнительные органы субъекта Российской Федерации (речь в первую очередь идет о финансовых органах) обязаны предоставлять федеральным органам информацию, необходимую

для осуществления финансового контроля за бюджетной деятельностью субъектов Российской Федерации. При этом следует иметь в виду, что сфера финансового контроля, осуществляемого федеральным центром, ограничена, как правило, использованием тех денежных средств, которые выделены субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

Контрольные вопросы

1. Основы разграничения бюджетных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.
2. Виды бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету.
3. Содержание материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету.
4. Виды материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету.
5. Характеристика права субъектов Российской Федерации включать в бюджет субъекта Российской Федерации финансовую помощь из федерального бюджета.
6. Содержание организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету.
7. Виды организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации по отношению к федеральному бюджету.
8. Сфера полномочий федерального центра на осуществление бюджетного контроля за деятельностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

§4. Компетенция субъекта Российской Федерации в отношениях с местными бюджетами

Конституция Российской Федерации устанавливает, что органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых средств (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации не предусматривает какого-либо взаимодействия бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований. Однако нет никаких сомнений в том, что такое взаимодействие не только существует, но оно является необходимым для обеспечения нормальной жизни в субъекте Российской Федерации. Нет необходимости доказывать и тот факт, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не могут не взаимодействовать с органами местного самоуправления по вопросам обеспечения нормальных условий проживания жителей муниципальных образований, которые одновременно являются жителями субъекта Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации этому вопросу уделяет уже больше внимания (в частности, при определении компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений). Еще больше внимания (и это вполне естественно) уделяется этому вопросу в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, которые рассматривают сферу межбюджетных отношений в связке «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет» в качестве сферы собственного ведения.

Поскольку бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты являются самостоятельными звеньями бюджетной системы Российской Федерации, и каждый из этих бюджетов функционирует на основе принципа самостоятельности, то вопрос о бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации в отношении местных бюджетов в значительной степени упирается в вопрос о разграничении бюджетной компетенции между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. При этом необходимо учитывать, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, представленные органами местного самоуправления, являются носителями собственной бюджетной компетенции.

Подобно бюджетным полномочиям в других сферах, бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере отношений с местными бюджетами подразделяются на материальные и организационные.

Материальные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере отношений с местными бюджетами представляют собой те субъективные права и те юридические обязанности этих субъектов, которые в той или иной мере связаны с движением денежных средств из

бюджета субъекта Российской Федерации в местные или, напротив, из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации.

К основным **материальным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в отношении с местными бюджетами относится следующее.

1. Полномочие, выраженное правом, которое одновременно является обязанностью, передавать из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам отдельные виды **расходов** бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренные пунктом 1 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, путем включения соответствующих норм в закон субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (ст. 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

2. Право передавать местному бюджету на постоянной основе полностью или частично **доходы** бюджетов субъекта Российской Федерации (ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации), что осуществляется путем распределения доходов от налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами.

3. Право оказывать **финансовую помощь** из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету, а также предоставлять ему бюджетные ссуды.

4. Право предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации муниципальным образованиям.

Следует отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации расширяют свои полномочия перед местными бюджетами, по сравнению с теми которые предусмотрены или вытекают из Бюджетного кодекса Российской Федерации. Например, некоторые субъекты Российской Федерации принимают на себя обязанность по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Отметим также, что во многих субъектах Российской Федерации в составе бюджета субъекта Российской Федерации создается специальный фонд финансовой поддержки местных бюджетов.

Организационные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере отношений с местными бюджетами представляют собой те субъективные права и те юридические обязанности этих субъектов, которые связаны с организацией правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований субъектом Российской Федерации, участия субъекта Российской Федерации в осуществлении бюджетного процесса в муниципальных образованиях и проведении бюджетного контроля органами субъекта Российской Федерации за бюджетной деятельностью муниципальных образований.

К основным **организационным** бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в отношении с местными бюджетами относится следующее.

1. Разграничение **полномочий** по осуществлению **расходов** между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Определение **порядка** и **условий** предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам.

3. Получение от органов местного самоуправления **материалов**, необходимых для составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации и отчетности об исполнении этого бюджета, а также составления консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

4. Осуществление **контроля** за использованием муниципальными органами денежных средств, выделенных местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в порядке оказания финансовой помощи.

Например, бюджетное законодательство Санкт-Петербурга устанавливает: «Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга, финансовый орган Санкт-Петербурга, а также территориальные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, на которые в установленном порядке возложены полномочия по исполнению бюджета Санкт-Петербурга на соответствующих территориях, вправе провести проверку местного бюджета, получающего финансовую помощь из бюджета Санкт-Петербурга, а также осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местный бюджет из бюджета Санкт-Петербурга»¹.

5. Определение **бюджетной системы** субъекта Российской Федерации (или даже бюджетного устройства), со включением в эту систему (устройство) местных бюджетов. При этом бюджетная система определяется как двухуровневая: первый уровень – бюджет самого субъекта Российской Федерации; второй уровень – местные бюджеты. Правда, определение понятия «бюджетная система (бюджетное устройство) субъекта Российской Федерации» дается не во всех законах субъектов Российской Федерации, посвященных их бюджетной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Основы разграничения бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. Виды бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которым он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

3. Содержание материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

4. Виды материальных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

¹ См.: Закон Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

5. Характеристика права субъектов Российской Федерации передавать в местные бюджеты финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации.

6. Содержание организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

7. Виды организационных бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми он обладает в сфере отношений с местными бюджетами.

8. Сфера полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на осуществление бюджетного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

§5. Бюджетная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации

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

К бюджетной компетенции **органа законодательной власти** субъекта Российской Федерации относятся следующие полномочия:

принятие с учетом федеральных законов (в первую очередь Бюджетного кодекса Российской Федерации) законов, определяющих бюджетное устройство субъекта Российской Федерации и организацию бюджетного процесса в данном субъекте;

введение на территории субъекта Российской Федерации региональных налогов и сборов, установление ставок по ним, а также дополнительных льгот в пределах прав, установленных федеральными законами;

рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации, а также отчета о его исполнении;

осуществление контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации.

Сложнее осветить бюджетную компетенцию исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Это объясняется тем, что, во-первых, исполнительная власть в каждом субъекте имеет достаточно сложную систему, состоящую из самых различных органов. Поэтому происходит распределение бюджетных полномочий внутри системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Во-вторых, системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации существенно различаются, как различаются и сами субъекты, демонстрируя большое разнообразие в организации своей исполнительной власти. В результате типизировать бюджетные полномочия отдельных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации практически невозможно, так они в различных субъектах столь же различны, как и различны их бюджетные полномочия.

Поэтому проиллюстрируем бюджетную компетенцию различных органов исполнительной власти на примере отдельных субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» **администрация** края осуществляет в соответствии с Уставом (Основным Законом) Алтайского края разработку и составление проекта краевого бюджета, внесение проекта краевого бюджета на утверждение краевого Совета с необходимыми документами и материалами, исполнение краевого бюджета, в том числе сбор доходов краевого бюджета, управление государственным долгом Алтайского края, финансовый контроль за исполнением краевого бюджета, представляет отчет об исполнении краевого бюджета на утверждение краевого Совета, а другие полномочия, определенные настоящим Законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами Российской Федерации и края.

Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по другому пути: они определяют бюджетную компетенцию исполнительной власти этого субъекта не применительно к обобщающему понятию «администрация», а наделяют этой компетенцией главу исполнительной ветви власти: президента, губернатора и т. п.

В качестве примера можно привести Вологодскую область, где в соответствии с Бюджетным кодексом данного субъекта Российской Федерации **губернатор области** обладает следующими бюджетными полномочиями:

обеспечивает проведение единой государственной налоговой и бюджетной политики и осуществляет общее руководство организацией финансов в области;

организует в соответствии с законодательством Российской Федерации и области работу по составлению проекта областного бюджета, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, определяет порядок распределения федеральных и областных налогов и сборов между уровнями бюджетной системы области;

представляет область в договорах о предоставлении средств бюджета на возвратной основе и гарантий за счет средств областного бюджета, а также в уведомлениях о бюджетных назначениях;

разрабатывает прогноз консолидированного бюджета области и разрабатывает этот бюджет;

разрабатывает программу внутренних заимствований, условия выпуска и размещения областных государственных займов, определяет эмитентов областных ценных бумаг и кредитные учреждения, обслуживающие областные государственные займы;

получает от государственных территориальных бюджетных фондов, органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления проекта областного бюджета и отчетности об исполнении областного бюджета, а также составления консолидированного бюджета области;

представляет бюджетные ссуды, бюджетные кредиты в пределах лимита средств, утвержденных законом области об областном бюджете;

предоставляет государственные гарантии муниципальным образованиям, юридическим лицам от имени области в пределах средств, утвержденных законом об областном бюджете;

заключает договоры на предоставление бюджетных инвестиций;

осуществляет контроль за состоянием государственного долга области;

перемещает бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителям бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах 10 процентов бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств;

распределяет доходы, полученные сверх утвержденных законом области об областном бюджете, пропорционально объемам расходов, утвержденным законом области;

приостанавливает по представлениям органов государственного финансового контроля финансирование главных распорядителей бюджетных средств;

принимает решения о текущем финансировании в пределах расходов, утвержденных законом области об областном бюджете;

принимает решения о привлечении инвестиций и других кредитных ресурсов в пределах, установленных законами области;

определяет порядок предоставления финансовой помощи местным бюджетам;

осуществляет иные полномочия, установленные законами Российской Федерации и области.

Весьма характерно, что при этом Бюджетный кодекс Вологодской области содержит следующую норму: «Бюджетные полномочия, передаваемые губернатором области органам и структурным подразделениям администрации области, и иным учреждениям и органам, устанавливаются положениями об этих учреждениях, подразделениях и органах, которые утверждаются губернатором области».

Следовательно, бюджетная компетенция исполнительных органов рассматривается в данном случае в качестве производной от компетенции губернатора, то есть исполнительные органы приобретают свои полномочия в порядке делегирования им своих полномочий губернатором области.

И напротив, некоторые субъекты Российской Федерации избрали принципиально иной подход: в своих базовых законах, посвященных бюджетному устройству, особо выделяют компетенцию **финансовых органов исполнительной власти**, учитывая, очевидно, ту важную роль, которую они играют в бюджетной деятельности этих субъектов. В таких случаях бюджетная компетенция финансовых органов исполнительной ветви власти субъекта Российской Федерации является не производной от компетенции главы этой ветви власти, а носит самостоятельный характер,

имея своим источником не положение, утвержденное главой исполнительной власти, а закон субъекта Российской Федерации.

Показательным в этом отношении является Алтайский край, где в соответствии с Законом «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике является органом, исполняющим от имени администрации края краевой бюджет, и обладает следующими бюджетными полномочиями:

- организует работу по составлению проекта краевого бюджета, представляет проект краевого бюджета в администрацию края;

- осуществляет методическое руководство в области по вопросам составления и исполнения бюджета; бухгалтерским учетом и отчетностью бюджетных учреждений;

- составляет сводную роспись доходов, расходов и источников финансирования дефицита краевого бюджета;

- разрабатывает прогноз консолидированного бюджета края;

- разрабатывает программу внутренних заимствований, условия выпуска и размещения краевых займов, выступает от имени администрации края в качестве эмитента государственных ценных бумаг Алтайского края, проводит регистрацию эмиссии ценных бумаг края в Министерстве финансов Российской Федерации; ведет реестр внутреннего и внешнего долга, осуществляет управление государственным долгом Алтайского края;

- получает от комитетов, управлений и других получателей средств краевого бюджета, органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления проекта краевого бюджета и отчета о его исполнении;

- от имени администрации края предоставляет бюджетные ссуды, бюджетные кредиты, а также гарантии в пределах лимитов, утвержденных в законе о краевом бюджете, утвержденном на очередной финансовый год;

- проводит проверки финансового состояния получателей бюджетных средств, в том числе использования бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, государственных гарантий Алтайского края, бюджетных инвестиций на предмет соблюдения ими условий получения и эффективности использования указанных средств;

- составляет отчет об исполнении краевого и консолидированного бюджетов и представляет его в администрацию края;

- открывает расчетные и текущие бюджетные счета главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и иных получателей бюджетных средств.

При этом указанный комитет имеет право:

- требовать от главных распорядителей, распорядителей и иных получателей бюджетных средств представления отчетов об использовании средств краевого бюджета и иных сведений, связанных с получением, перечислением, зачислением и использованием средств краевого бюджета;

получать от банков и иных кредитных организаций сведения об операциях с бюджетными средствами;

направлять представления главным распорядителям, распорядителям и иным получателям бюджетных средств, кредитным организациям с требованием устранить выявленные нарушения бюджетного законодательства и осуществлять контроль за их устранением;

приостанавливать операции по бюджетным счетам главных распорядителей, распорядителей и иных получателей бюджетных средств в порядке установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации;

взыскивать в бесспорном порядке с бюджетных счетов главных распорядителей, распорядителей и иных получателей бюджетных средств средства в размере, использованном не по целевому назначению;

взыскивать в соответствии с договорами со всех счетов получателей средств краевого бюджета бюджетные средства, выданные в форме бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, по которым истек срок возврата, также проценты, подлежащие уплате за пользование бюджетными ссудами и бюджетными кредитами.

Таким образом, субъекты Российской Федерации по разному решают проблему определения бюджетной компетенции своих органов исполнительной власти: одни это делают через определение компетенции администрации, другие – через определение компетенции главы исполнительной ветви власти (президента, губернатора и т. п.), третьи – через компетенцию финансового органа администрации.

Контрольные вопросы

1. Соотношение понятий «бюджетная компетенция субъекта Российской Федерации» и «бюджетная компетенция органов государственной субъекта Российской Федерации».

2. Бюджетная компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Компетенция в области бюджета исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере отдельных субъектов Российской Федерации).

ГЛАВА IV

ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие доходов бюджета субъекта Российской Федерации и их виды

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет доходы бюджета как «денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (ст. 6).

Данное определение вряд ли можно признать удачным.

Как правильно, по нашему мнению, отмечает Ю. А. Крохина, во-первых, признаки безвозмездности и безвозвратности соответствуют не всем видам доходов бюджетов. Так, в доход бюджета поступают денежные средства, которые государство (а в соответствующих случаях и субъект Российской Федерации – авт.) обязано возратить полностью и в определенный срок (государственные кредиты, займы и т. д.).

Во-вторых, вызывает сомнение установление доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы только законодательством Российской Федерации. Действие принципа федерализма в государственном устройстве России обуславливает правотворчество и субъектов Российской Федерации, в том числе в бюджетной сфере. Нормативные правовые акты, регулирующие определенные виды доходов местных бюджетов, принимаются и на муниципальном уровне.

В-третьих, законодатель неоправданно сузил сферу всеобщности доходов бюджета, определив их принадлежность органам власти. Доходы бюджета принадлежат публично-территориальному образованию в целом: Российской Федерации, её субъектам или муниципальным образованиям, а соответствующие органы государственной власти, местного самоуправления только реализуют бюджетную компетенцию от имени этого публично-территориального образования¹.

На основании изложенного **доходы бюджета субъекта Российской Федерации можно было бы определить следующим образом: это денежные поступления, формирующие доходную часть бюджета субъекта Российской Федерации как централизованного фонда денежных средств субъекта Российской Федерации.**

Доходы бюджета субъекта Российской Федерации можно классифицировать по различным основаниям.

¹ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 335 – 336.

§2. Собственные и регулирующие доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Понятия «собственных» и «регулирующих» доходов бюджетов возникло как следствие осуществления процесса, именуемого как «бюджетное регулирование».

Бюджетное регулирование – это процесс обеспечения сбалансированности (уравнивания доходов с расходами) каждого бюджета, входящего в состав бюджетной системы страны.

Процесс бюджетного регулирования начинается с того, что все виды государственных расходов распределяются по различным звеньям и уровням бюджетной системы. Например, устанавливается, что судебная система будет финансироваться за счет федерального бюджета, а школы – будут содержаться за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Одновременно все виды бюджетных доходов также распределяются по различным звеньям бюджетной системы. Например, устанавливается, что налог на добавленную стоимость будет зачисляться в доход федерального бюджета, налог на недвижимость – в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, налог на рекламу – в доход местных бюджетов.

Соответственно этому доходы подразделяются на федеральные, субъектов Российской Федерации и местные. Эти доходы Бюджетный кодекс Российской Федерации именуется «собственными» доходами соответственно федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета. Ранее в теории бюджетного права такого рода доходы именовались «постоянно закрепленными», что, на наш взгляд, более точно выражало их суть¹.

При строении бюджетной системы на основе принципов самостоятельности и автономности бюджетов (как например, в США) каждое звено бюджетной системы покрывает свои расходы за счет своих закрепленных (собственных) доходов. И если возникает проблема неравномерности бюджетного обеспечения населения тех или иных регионов страны (в силу, например, неравномерности экономического развития этих регионов), то сглаживание этой неравномерности производится за счет целевых федеральных программ, адресатами которых выступают непосредственно граждане.

Но при строении бюджетной системы на основе принципов централизации и единства распределение государственных доходов между звеньями бюджетной системы осуществляется таким образом, что доходов, закрепленных за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами (собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации)

¹ Как правильно указывает Н. И. Химичева, поступившие в бюджет отчисления от регулирующих доходов становятся казною, т. е. собственностью субъекта Федерации, они самостоятельно расходуются им и не подлежат возврату в федеральный бюджет (см.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 160 – 161). Иначе говоря, доходы, полученные от регулирующих доходов, являются столь же собственными, как и те, которые получены по так называемым «собственным доходам».

Федерации и местных бюджетов), недостаточно для обеспечения финансовых потребностей этих общественно-территориальных формирований. Поэтому вступает в силу механизм бюджетного регулирования.

Для понимания сущности бюджетного регулирования необходимо раскрыть значение таких категорий, как «профицит бюджета» и «дефицит бюджета».

Профицит бюджета – это превышение доходов бюджета над его расходами.

Дефицит бюджета – это превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефицит бюджета является отрицательным фактором, профицит – рассматривается как положительное явление, поскольку оно свидетельствует о финансовом благополучии государства и нормальной организации бюджетного планирования.

Смысл бюджетного регулирования заключается в следующем.

При разработке бюджетов на очередной год, на всех уровнях бюджетной системы производится подсчет ожидаемых доходов и планируемых расходов каждого из бюджетов. Проблем не возникает, если доходы превышают расходы, т. е. ожидается профицит бюджета. Тогда в пределах допустимого можно несколько увеличить расходы. Сложности возникают, когда доходы не покрывают расходов (дефицит бюджета), что является более типичной ситуацией. Решить эту проблему в принципе можно двумя путями: увеличить доходы или уменьшить расходы. Для федерального бюджета главными способами увеличения доходов выступает либо увеличение размера налоговых поступлений (путем введения новых налогов или увеличения налоговых ставок по уже существующим), либо размещение государственного займа (как внутреннего, так и внешнего). Конечно, в распоряжении государства остается и такой способ, получения дополнительного бюджетного дохода, как эмиссия. Но все эти способы увеличения бюджетных доходов имеют известные пределы: увеличение налогового бремени приводит к замедлению темпов экономического развития, вызывает раздражение, а то и прямое сопротивление общества; займы чреватые тем, что их нужно рано или поздно возвращать (да еще с процентами), и тогда они превращаются из дохода в расход, увеличивая нагрузку на бюджет; эмиссия дезорганизует денежную систему, порождает инфляцию, обесценивает национальную денежную единицу. Поэтому для федерального бюджета в данной ситуации наиболее приемлем такой метод бюджетного регулирования, как сокращение бюджетных расходов.

Несколько в другом положении находятся бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты: закрепленных за этими бюджетами доходов заведомо не хватает для покрытия их расходов. Собственно в разграничение доходов и расходов между федеральным бюджетом, бюджетом субъекта Российской Федерации и местным

бюджетом заложен именно этот принцип. Возможности же по увеличению собственных доходов у этих бюджетов весьма невелики.

Поэтому включается «в работу» механизм бюджетного регулирования, который заключается в том, что каждый вышестоящий бюджет передает часть своих доходов нижестоящему бюджету, обеспечивая тем самым его сбалансированность. Доходы, выделенные вышестоящим бюджетом для сбалансирования нижестоящего бюджета, получили название «регулирующих доходов».

Обычно в качестве регулирующих доходов используется передача нижестоящему бюджету (полностью или частично) тех налогов, которые являются закрепленными за вышестоящими бюджетами.

Так, федеральный бюджет уступает бюджету право на зачисление денежных сумм, собранных на территории данного региона в результате уплаты налогов, отнесенных к федеральным. В этом случае федеральный налог становится регулирующим доходом бюджета субъекта Российской Федерации. Отметим, что практика бюджетной деятельности «подказала» какие из видов федеральных налогов наиболее удобно использовать в качестве регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, т. е. наработаны определенные стандарты при использовании налогов в роли методов бюджетного регулирования.

Аналогичным образом осуществляется бюджетное регулирование в связке «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет»: бюджет субъекта Российской Федерации уступает местному бюджету право на зачисление денежных сумм, собранных на территории данного муниципалитета в результате уплаты налогов, отнесенных к налогам субъектов Российской Федерации. В этом случае налог субъекта Российской Федерации становится регулирующим доходом местного бюджета. Кроме того, бюджет субъекта Российской Федерации может передать местному бюджету доходы, которые получит от федеральных налогов, переданные бюджету субъекта Российской Федерации в качестве регулирующего дохода. В результате будет иметь место вторичное перераспределение федеральных налогов, с преобразованием их из регулирующего дохода бюджета субъекта Российской Федерации в регулирующий доход местного бюджета.

Поскольку размер регулирующего налога, идущего на нужды нижестоящего бюджета, выражается в процентах от общей суммы этого налога, собранной на данной территории, то в практике бюджетной деятельности этот метод бюджетного регулирования именуется как «метод установления процентных отчислений от регулирующих налогов».

Но может сложиться ситуация, когда средств, собранных посредством регулирующих налогов, окажется все-таки недостаточно для решения проблемы обеспечения бездефицитности регулируемого бюджета. Тогда подключаются дополнительные средства бюджетного регулирования в виде оказания вышестоящим бюджетом финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Эта финансовая помощь может быть осуществлена как на безвозвратной основе (в виде бюджетных дотаций, субвенций, субсидий), так и на возвратной основе (в виде бюджетных кредитов и бюджетных ссуд).

Отметим, что согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации **дотация** – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов².

Субвенции – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления определенных целевых расходов³.

Таким образом основное отличие дотации от субвенции заключается в том, что субвенция носит целевой характер, дотация же может быть использована по усмотрению того бюджета, которому она предоставлена (т. е. предоставленные деньги не носят целевого характер).

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые вышестоящим бюджетом нижестоящему, на условиях долевого финансирования целевых расходов⁴. Следовательно, субсидию объединяет с субвенцией то, что оба вида предоставления денежных средств носит целевой характер, а также то, что они осуществляются на безвозвратной и безвозмездной основе. Однако субсидия выражает доленое участие вышестоящего бюджета в финансировании того или иного мероприятия или бюджетной программы нижестоящего звена бюджетной системы, т. е. в данном случае часть расходов будет покрываться вышестоящим бюджетом, а часть – нижестоящим.

В указанных случаях денежные средства предоставляются из вышестоящего бюджета нижестоящему на безвозвратной и безвозмездной основе. Кроме того, предоставление денежных средств из вышестоящего бюджета нижестоящему в процессе бюджетного регулирования может быть осуществлено на возвратной основе, т. е. посредством кредитования.

Бюджетный кодекс Российской Федерации говорит в данном случае о двух формах кредитования: бюджетном кредите и бюджетной ссуде.

Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

Бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставленные одним бюджетом другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Как мы видим, отличие бюджетной ссуды от бюджетного кредита заключается лишь в сроке предоставления денежных средств на заемной

² Дотация – лат. dotacio – дар, пожертвование / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 213.

³ Субвенция – лат. subvenire – приходить на помощь / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 585.

⁴ Субсидия – лат. subsidium – помощь, поддержка / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 585.

основе: в определении бюджетного кредита этот срок не упомянут, в определении бюджетной ссуды он оговаривается (не более шести месяцев).

Следует отметить, что данного признака явно недостаточно для установления каких-либо существенных различий между бюджетным кредитом и бюджетной ссудой. И в целом представляется, что введение а законодательство столь тонких и недостаточно определенных различий между методами бюджетного регулирования, основанных на кредитной основе, лишь запутывает систему этих методов и затрудняет практику бюджетного регулирования. К тому же, если быть точным, то кредит представляет собой экономическую категорию, выражающую возвратное движение денежных средств. Понятие «ссуда» более относится к правовой категории, опосредующей «кредит» как экономическую категорию. Иными словами, соотношение понятий «бюджетная ссуда» и «бюджетный кредит» это соотношение правовой формы и экономического содержания бюджетного отношения, опосредующего возвратное движение денежных средств.

Отличительными чертами бюджетной ссуды и бюджетного кредита от других форм финансовой помощи (дотаций, субсидий и субвенций) выступает следующее. Во-первых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на договорной основе, т. е. на основе встречного волеизъявления сторон: при предоставлении ссуды или кредита из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации – соответственно органов государственной власти Российской Федерации, с одной стороны, и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с другой стороны, где названные органы представляют федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации; при предоставлении ссуды или кредита из бюджета субъекта Российской Федерации местному – на основе встречного волеизъявления соответственно органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и органов местного самоуправления, с другой, где названные органы представляют бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет. Следует иметь в виду, что данный договор будет не гражданско-правовым, а финансово-правовым (конкретнее, бюджетно-правовым), а само кредитование как метод бюджетной деятельности будет выражать диспозитивный метод правового регулирования бюджетного отношения. Во-вторых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на условиях возвратности, срочности и (возможно) возмездности. Дотация, субвенция и субсидия предоставляются на условиях безвозвратности и безвозмездности. В-третьих, – и это отличие в финансово-правовой науке считается принципиальным – использование бюджетной ссуды как метода бюджетного регулирования производится на стадии исполнения бюджета, в то время как дотация (субвенция, субсидия) применяются на стадии его составления⁵.

⁵ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 337.

Существует практика, когда вышестоящий бюджет берет на финансирование расходов нижестоящего бюджета. Обычно это осуществляется в рамках общефедеральных целевых программ. Так, в федеральном бюджете на 2003 год в рамках федеральной целевой программы «Сохранение и развитие архитектуры и исторических городов (2002 – 2010 годы)» предусмотрено финансирование специальной подпрограммы «Сохранение и развитие исторического центра г. Санкт-Петербурга». Существуют и более целевые федеральные программы, прямо нацеленные на развитие субъектов Российской Федерации. Например, федеральный бюджет на 2003 год содержал финансирование таких специализированных программ, как «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года», «Социально-экономическое развитие Республики Курильских островов Сахалинской области (1994 – 2005 годы)» и т. п.

Наконец, если в процессе исполнения бюджета выясняется, что имеющихся доходов недостаточно для покрытия расходов бюджетов, то сокращаются эти расходы. Данный процесс получил название «секвестирование бюджетных расходов». Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит данного понятия, но то, что в практике бюджетной деятельности сокращение расходов бюджета реально применяется как метод бюджетного регулирования, сомнения не вызывает⁶.

Секвестр [от лат. *sequestrum* – ограничение] – специальный механизм, предусматривающий запрет на расходование средств в определенных пределах, который вводится в случаях, когда при исполнении бюджета происходит превышение установленного уровня бюджетного дефицита, либо сокращаются поступления от доходных источников, в результате чего становится невозможным финансирование в полном объеме предусмотренных бюджетом расходов.

Таким образом, процесс бюджетного регулирования осуществляется сверху вниз: каждый вышестоящий бюджет регулирует нижестоящие бюджеты⁷.

При этом основное правовое отличие собственных (закрепленных) доходов и регулирующих доходов бюджетов заключается в том, что право на собственный доход возникает у бюджета в силу нормативного правового

⁶ Механизм секвестирования расходов регионального бюджета прямо предусмотрен в некоторых субъектах Федерации. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Вологодской области «секвестр расходов бюджета – это пропорциональное сокращение расходов утвержденного бюджета в процессе его исполнения ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года, за исключением защищенных статей бюджета» (статья 4 Закона).

⁷ В принципе распределение государственных доходов между звеньями бюджетной системы может быть осуществлено таким образом, что бюджетное регулирование осуществляется снизу вверх: нижестоящий бюджет балансирует вышестоящий бюджет путем передачи ему части своих закрепленных доходов. Например, в Казахстане, который является, заметим, унитарным государством, основная масса государственных доходов закреплена за областными бюджетами, и дефицит центрального (республиканского) бюджета ликвидируется за счет передачи ему части средств областных бюджетов посредством платежей, именуемых «бюджетные изъятия». Примерно такая же ситуация имеет место и в Швейцарии, где федеральный центр (точнее, центр конфедерации, в качестве которой рассматривает себя Швейцария) финансируется за счет отчислений из бюджетов кантонов.

акта (например, Налогового кодекса Российской Федерации или Бюджетного кодекса Российской Федерации) и это право действует столько, сколько будет действовать тот нормативный правовой акт, которым данное право установлено. Право же на регулирующие доходы возникает при утверждении того бюджета, который регулирует нижестоящие бюджеты. И это право действует в течение текущего финансового года (то есть столько, сколько действует правовой акт, утвердивший вышестоящий бюджет). Впрочем, бюджетное законодательство России несколько отошло от этой достаточно традиционной схемы, о чем будет сказано ниже.

Таким образом, бюджетное регулирование, выражая взаимодействие различных видов бюджетов, входящих в состав бюджетной системы, охватывает следующие явления: а) структуру доходов и расходов бюджетов различных звеньев; б) принципы и порядок распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами; в) порядок сбалансирования (уравнивания) доходных и расходных частей каждого бюджета.

Цель бюджетного регулирования – обеспечение надлежащего взаимодействия всех компонентов бюджетной системы, сбалансирование каждого его элемента и всей системы в целом с тем, чтобы данный механизм нормально функционировал и бесперебойно работал.

Методами бюджетного регулирования являются: а) распределение расходов между отдельными видами бюджетов, входящих в бюджетную систему; б) установление собственных (постоянно закрепленных) доходов для каждого звена бюджетной системы; в) установление налогов, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в целях сбалансирования последних. Данные налоги принято именовать «регулирующие налоги»; г) сбалансирование нижестоящего бюджета путем оказания ему финансовой помощи из вышестоящего бюджета на основе безвозвратного предоставления денежных средств (дотация, субвенция, субсидия); д) межбюджетное кредитование в виде бюджетного кредита или бюджетной ссуды; е) сокращение бюджетных расходов, включая секвестирование.

Такова в общих чертах схема бюджетного регулирования с вытекающим из этого распределением доходов нижестоящих бюджетов на собственные (закрепленные) и регулирующие.

Что касается бюджетов субъектов Российской Федерации, то они в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, за исключением доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам (п. 1 ст. 55 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Другими словами, в данном случае мы также имеем достаточно традиционную схему деления доходов на собственные и регулирующие.

К **собственным** доходам бюджета субъекта Российской Федерации Бюджетный кодекс Российской Федерации относит следующие виды доходов.

1. **Налоговые доходы**, закрепленные за бюджетами субъектов Российской Федерации законодательством Российской Федерации.

К числу таких доходов относятся налоги и сборы субъектов Российской Федерации, перечень которых устанавливает Налоговый кодекс Российской Федерации.

Согласно этому Кодексу к налогам и сборам субъектов Российской Федерации относятся: 1) налог на имущество организаций; 2) налог на недвижимость; 3) дорожный налог; 4) транспортный налог; 5) налог с продаж; 6) налог на игорный бизнес; 7) региональные лицензионные сборы (ст. 14 Налогового кодекса Российской Федерации).

2. **Неналоговые доходы** в виде:

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

б) средства, полученные в результате применения гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного субъектам Российской Федерации, и иные суммы принудительного изъятия, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

3. **Иные неналоговые доходы**, а также безвозмездные перечисления (за исключением финансовой помощи их федерального бюджета) (ст. 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Что касается *регулирующих* доходов бюджетов Российской Федерации, то они представляют собой, как уже было сказано выше, федеральные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов (ст. 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим, установление регулирующих налогов в качестве доходов бюджетов субъектов Российской Федерации на **долговременной** основе стирает разницу между регулирующими и закрепленными (собственными) доходами этих бюджетов. Действительно, если тот или иной налог, относящийся к системе федеральных налогов, определен в качестве регулирующего дохода бюджетов субъектов Российской Федерации на долговременной основе, то не проще ли этот налог перевести из разряда федерального в разряд налога субъекта Российской Федерации, превратив тем самым его в постоянный доход субъекта Российской Федерации.

Нормативы отчислений федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации определяются Налоговым кодексом Российской Федерации либо законом о федеральном бюджете, который передает регулирующие доходы в бюджет субъекта Российской Федерации.

Сам Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает нормативы отчислений по следующим видам налогов:

а) налог на добычу полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых), который распределяется следующим образом:

40 процентов от суммы налога – в доход федерального бюджета;

60 процентов от суммы налога – в доход бюджета субъекта Российской Федерации;

б) налог на добычу углеводородного сырья, который распределяется следующим образом:

80 процентов от суммы налога – в доход федерального бюджета;

20 процентов от суммы налога – в доход бюджета субъекта Российской Федерации.

При добыче общепользных ископаемых полная сумма налога подлежит уплате в доход бюджетов субъектов Российской Федерации;

в) доход от уплаты налога при применении упрощенной системы налогообложения, который распределяется следующим образом:

в федеральный бюджет – 30 процентов;

в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 процентов;

в местные бюджеты – 45 процентов;

в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 процента;

в бюджет территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 процента;

в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 процентов.

г) доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, который распределяется следующим образом:

в федеральный бюджет – 30 процентов;

в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 процентов;

в местные бюджеты – 45 процентов;

в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 процента;

в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 процента;

в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 процентов.

Надо признать, что перечисленные доходы мало отвечают своему статусу «регулирующих» доходов, поскольку они, во-первых, перечислены непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации (т.е. в правовом акте, носящем нормативный характер), во-вторых, нормативы их распределения также установлены в нормативном правовом акте. В результате данные доходы, будучи не связанными с процессом ежегодного перераспределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, переходят скорее в разряд постоянно закрепленных

доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и иных нижестоящих бюджетов.

К более классическим видам регулирующих доходов, относятся те, размеры отчислений которых в бюджеты субъектов Российской Федерации устанавливаются непосредственно в законе о федеральном бюджете на текущий год.

Например, в Федеральном законе «О федеральном бюджет на 2003 год» в качестве регулирующих налогов субъектов Российской Федерации предусмотрена передача этим бюджетам в полном объеме (т. е. в размере 100 процентах) налога на доходы физических лиц, который относится к числу федеральных налогов.

Обычно же в качестве регулирующих доходов субъектов Российской Федерации федеральный центр использует акцизы, отнесенные к разряду доходов федерального уровня.

Так, на 2003 год акциз на этиловый спирт, который относится к федеральным видам доходов, направляется в размере 50 процентов в доход федерального бюджета, а размере 50 процентов – в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. То же самое можно сказать про акциз на автомобильный бензин, 40 процентов которого зачисляется в федеральный бюджет, 60 – в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев для регулирования бюджетов субъектов Российской Федерации могут быть использованы неналоговые доходы федерального бюджета.

Еще одну группу регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации составляет финансовая помощь, которую оказывает данным бюджетам федеральный бюджет в виде дотаций, субвенций и субсидий.

Так, по федеральному бюджету на 2003 год из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации Архангельской области выделяется в порядке финансовой помощи 3253 млн. руб., их них *дотаций* на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации денежных средств на сумму 2606 млн. руб., *субсидий* на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти – на сумму 146 млн. руб., *субвенций* на компенсацию тарифов на электроэнергию – на сумму 500 млн. руб.

Всего Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утвержден в бюджете Российской Федерации на 2003 год в объеме 173167 млн. руб., из них на дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации выделено денежных средств на сумму 161758 млн. руб., субсидий на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти – на сумму 8808 млн. руб., субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию – на сумму 2600 млн. руб.

Кроме того выделяются субвенции и субсидии целевого характера (на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданной в ведение органов местного самоуправления, на финансирование дорожного хозяйства, на проведение оздоровительной компании детей и подростков и т. п.).

В федеральном бюджете специально утверждается перечень высокодотационных субъектов Российской Федерации, что призвано подчеркнуть особое отношение к бюджетному регулированию указанных субъектов.

Завершая рассмотрение вопроса о соотношении собственных (закрепленных) и регулирующих доходов субъектов Российской Федерации, следует подчеркнуть, что именно собственные доходы этих субъектов, выражая их финансовую самостоятельность, отражают степень реальности федерализма в государственном устройстве страны. Так, в соответствии с Законом Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» доля закрепленных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета дотаций и субвенций) в субфедеральном (т. е. консолидированном) бюджете должна была составлять не менее 70 процентов. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации эта доля снижается и налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Практически же, как было показано выше, эта доля приближается к 30 процентам.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетного регулирования.
2. Понятие дефицита и профицита бюджета.
3. Методы бюджетного регулирования.
4. Понятие постоянных (закрепленных) доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
5. Понятие регулирующих доходов.
6. Понятие дотации, субвенции и субсидии.
7. Отличие дотации, субвенции и субсидии друг от друга.
8. Понятие бюджетной ссуды и бюджетного кредита, их отличия друг от друга.
9. Виды собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
10. Виды регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, по **социально-экономическому признаку**, поступления в бюджет субъекта Российской Федерации можно подразделить на:

1) поступления от **государственного** сектора экономики, где источником поступления выступает деятельность государственных организаций (например, отчисления от прибыли государственных предприятий), а также имущество, находящееся в составе казны субъекта Российской Федерации. В данном случае движение денежных средств осуществляется в рамках собственности субъекта Российской Федерации;

2) поступления от **негосударственных организаций и граждан**, где поступления образуются за счет обращения частной собственности в государственную. Движение денежных средств от плательщика в бюджет субъекта Российской Федерации сопровождается сменой формы собственности.

В зависимости от **метода бюджетной деятельности** доходы бюджета субъекта Российской Федерации подразделяются на: 1) принудительно-безвозвратные (например, налоги); 2) принудительно-возвратные; 3) добровольно-безвозвратные (например, пожертвования (гранты) юридических и физических лиц); 4) добровольно-возвратные (например, внутренние и внешние займы субъектов Российской Федерации).

К данной классификации примыкает деление доходов в зависимости от **методов аккумуляции** на обязательные и добровольные платежи. К первым относятся налоги, сборы, пошлины, штрафы разного рода, финансовые санкции и т. п. Ко вторым – средства организаций и граждан, привлекаемые в бюджет путем размещения государственных займов, проведения лотерей, выпуска акций, полученные в результате оказания финансовой помощи, грантов, дарения, пожертвований и т. д.

К этой же классификации относится традиционное деление доходов на **налоговые** и **неналоговые**. С теоретической точки зрения к налоговым доходам относятся собственно налоги. Однако к такого рода доходам Бюджетный кодекс Российской Федерации относит и государственные сборы, а также пени и штрафы. Все остальные поступления будут носить неналоговый характер.

В зависимости от признака **экономической эквивалентности** доходы бюджетов Российской Федерации подразделяются на возмездные и безвозмездные.

К **возмездным** доходам относятся всякого рода сборы, которые рассматриваются в качестве платы за определенные государственные услуги (например, сбор за государственную регистрацию юридических лиц), плата за пользование государственным имуществом, в том числе объектами, находящимися в собственности государства или субъекта Российской Федерации (например, арендная плата за землю или иную недвижимость), государственная пошлина.

Ряд доходов бюджета (например, государственные сборы, государственная пошлина) носят *относительно возмездный* характер. При названных платежах получаемая плательщиком государственная услуга не

имеет точно выраженной стоимости, поэтому трудно говорить, получил ли плательщик эквивалент тем денежным суммам, которые были взысканы с него государством.

К **безвозмездным** доходам относятся, например, налоги – уплачивая налоги налогоплательщик ничего взамен не получает.

По способу **движения денежных средств** доходы бюджетов субъектов Российской Федерации подразделяются на безвозвратные и возвратные.

К **безвозвратным** доходам относятся налоги, средства, полученные в качестве финансовой помощи из федерального бюджета (дотации, субсидии, субвенции и т. п.), пожертвования граждан и юридических лиц.

К **возвратным** доходам относятся те поступления, которые образуют долг субъекта Российской Федерации, требующий своего погашения.

В зависимости от вида **правового акта, лежащего в основании получения дохода** доходы бюджета субъекта Российской Федерации подразделяются на:

1) доходы, основанные на односторонне-властном велении, например, налоги;

2) доходы, основанные на соглашении органа, представляющего субъект Российской Федерации, с плательщиком. Примером такого рода доходов выступают, доходы, полученные в результате размещения государственного займа;

3) доходы, основанные на одностороннем акте плательщика. Примером такого рода доходов выступают денежные средства, поступившие из федерального бюджета в порядке оказания финансовой помощи, пожертвования граждан, юридических лиц, международных организаций, применительно к которым в настоящее время обычно используется термин «грант», и т. п.

В зависимости от **основания права на получение дохода** они подразделяются на собственные и закрепленные.

Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации – это виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за данными бюджетами законодательством Российской Федерации (ст. 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

К **регулирующим доходам** бюджетов субъектов Российской Федерации относятся те доходы, которые используются в качестве инструмента бюджетного регулирования данных бюджетов.

На вопросе бюджетного регулирования и делении в связи с этим доходов бюджетов субъектов Российской Федерации на собственные и регулирующие мы остановимся ниже.

В зависимости от **назначения платежа** доходы бюджета субъекта Российской Федерации могут подразделяться на общие (универсальные) и целевые (специальные).

Большая часть платежей носит **общий характер**, т. е. поступая в бюджет, они обезличиваются, смешиваются с другими поступлениями и распределяются без всякой связи со своим источником. Однако могут

существовать и **целевые** доходы. Они предназначены для финансирования строго определенных расходов субъекта Российской Федерации, определяемых конкретной его функцией. В качестве таковых обычно выступают доходы целевых бюджетных фондов.

Применительно к конкретному бюджету его доходы выстраиваются в соответствии с таким разделом Бюджетной классификации Российской Федерации, как «классификация доходов бюджетов Российской Федерации».

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что «классификация доходов бюджетов Российской Федерации является группировкой доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и основывается на законодательных актах Российской Федерации, определяющих источники финансирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения» (ст. 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Согласно Классификации доходов бюджетов Российской Федерации, утвержденной Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О бюджетной классификации Российской Федерации» и применяемой в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25 мая 1999 г. «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации», доходы бюджетов Российской Федерации, включая бюджеты субъектов Российской Федерации, подразделяются на следующие группы:

1) **налоговые доходы**, включающей подгруппы: а) налоги на прибыль (доход). Прирост капитала; б) налоги на совокупный доход; в) налоги на имущество; г) налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции; д) прочие налоги, пошлины и сборы;

2) **неналоговые доходы**, включающей подгруппы: а) доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций; б) доходы от продажи земли и нематериальных активов; в) поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников; г) административные платежи и сборы; д) штрафные санкции, возмещение ущерба; е) доходы от внешнеэкономической деятельности; ж) прочие неналоговые доходы;

3) **безвозмездные перечисления**, включающей подгруппы: а) от нерезидентов; б) от бюджетов других уровней; в) от государственных внебюджетных фондов; г) от государственных организаций; д) от наднациональных организаций; е) средства, передаваемые в целевые бюджетные фонды; ж) прочие безвозмездные поручения;

4) **доходы целевых бюджетных фондов**, включающей подгруппы: а) дорожные фонды; б) экологические фонды; в) фонд министерства Российской Федерации по атомной энергии; г) целевые бюджетные фонды

субъектов Российской Федерации (утверждаются законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации);

5) доходы от предпринимательской и иной, приносящей доход, деятельности.

Контрольные вопросы

1. Понятие дохода бюджета субъекта Российской Федерации.
2. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации по социально-экономическому признаку.
3. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от метода бюджетной деятельности.
4. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от методов аккумуляции.
5. Налоговые и неналоговые доходы налогов субъектов Российской Федерации.
6. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от признака экономической эквивалентности.
6. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от способа движения денежных средств.
7. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от вида правового акта, лежащего в основании получения дохода.
8. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от основания права на получение дохода.
9. Классификация доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от назначения платежа.
10. Структура Бюджетной классификации Российской Федерации в части доходов бюджетов Российской Федерации.

§3. Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации принято подразделять на налоговые и неналоговые.

Под **налогом** понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (п. 1 ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации).

Под **налоговыми доходами бюджетов субъектов Российской Федерации** понимаются те суммы денежных средств, которые поступают в доходы бюджетов этих субъектов на основании и в силу установленных государством налогов и иных обязательных платежей.

Бюджетный кодекс Российской Федерации делит налоговые доходы бюджетов Российской Федерации на следующие две группы доходов:

Первая группа доходов – собственные налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от ых налогов и сборов, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством Российской Федерации, а пропорции их разграничения на постоянной основе и распределения в порядке бюджетного регулирования между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами определяется законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Сразу же отметим, что установление правила, согласно которому федеральный центр при принятии федерального бюджета может распределить налог субъекта Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами, не только противоречит самому понятию «собственный дохода субъекта Российской Федерации», но и является, по нашему мнению, необоснованным ущемлением бюджетных прав субъектов Российской Федерации. Доход субъекта Российской Федерации потому называется «собственным», потому что этот доход поступает в собственность данного субъекта и он им распоряжается по собственному усмотрению и на основе собственного волеизъявления. Здесь же имеем ситуацию, когда федеральный центр распоряжается «чужим» налогом, «чужой» собственностью (то есть денежными средствами, собранными посредством налога субъекта Российской Федерации), ограничивая тем самым собственника (субъекта Российской Федерации) в его праве собственности.

В результате категория «постоянный доход», предусмотренная Бюджетным кодексом Российской Федерации, деление налогов на федеральные налоги и налоги субъектов Российской Федерации, предусмотренное Налоговым кодексом Российской Федерации, а также институт права собственности субъектов Российской Федерации,

установленный Гражданским кодексом Российской Федерации, фактически превращены в фикцию.

Мало того, что само разграничение государственных доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в качестве постоянных доходов этих бюджетов произведено с явным перекосом в сторону федерального центра, но даже и в этой ситуации субъект Российской Федерации оказался лишенным права использовать свои постоянные доходы, которые и без того представляют мизерную величину, по собственному усмотрению.

Все это противоречит самому же Бюджетному кодексу Российской Федерации, согласно которому к ведению субъекта Российской Федерации относится распределение доходов от налогов и сборов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами (ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Вторая группа доходов – отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, определенным федеральным законом на очередной финансовый год, за исключением доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам (ст. 56 Налоговый кодекс Российской Федерации).

Таким образом, если иметь в виду налоги, то для доходов бюджетов субъектов Российской Федерации они подразделяются на постоянные и регулирующие.

К постоянным относятся налоги субъектов Российской Федерации, к регулирующим – федеральные, а точнее те из них, право на получение которых федеральный центр передает субъектам Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования бюджета субъекта Российской Федерации.

В качестве *регулирующих* налогов, используемых в качестве доходного источника бюджетов субъектов Российской Федерации, обычно применяются такие федеральные налоги, как налог на прибыль организаций, подоходный налог с физических лиц, и, главным образом, – акцизы.

Естественно, что для нас в данном случае наибольший интерес представляют те налоги, которые отнесены к системе налогов субъектов Российской Федерации.

Говоря о налогах субъектов Российской Федерации, отметим, что им свойственна двухуровневая система правового регулирования: эти налоги *устанавливаются* Налоговым кодексом Российской Федерации и законами Российской Федерации, однако *вводятся* они в действие на территории субъекта Российской Федерации законами этого субъекта. При этом законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации определяют следующие элементы налогообложения по данным налогам: налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, порядок и сроки уплаты налога, а также формы

отчетности по данному налогу (п. 2 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации).

Таким образом, Налоговый кодекс Российской Федерации, отдельно определяет отношения по **установлению** налогов и отношения по их **введению**. Другими словами, **установление** налогов и их **введение** представляет собой различные этапы налогообложения.

Федеральные налоги устанавливаются и вводятся непосредственно Налоговым кодексом Российской Федерации. В части первой этого Кодекса налог обозначен как факт его существования, в части второй либо в принятых на основании Кодекса федеральных законах – определяются его элементы, после чего налог начнет действовать.

В отношении налогов субъекта Российской Федерации и местных налогов, во-первых, стадия установления налога приобретает расщепленный характер: само наличие налога определяется Налоговым кодексом Российской Федерации, им же устанавливаются ряд элементов налогообложения. Другие элементы налогообложения устанавливаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления. Во-вторых, введение налогов субъектов Российской Федерации и местных налогов производится законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления.

Таким образом, **установление** налога означает, во-первых, определение факта наличия и существования налога как такового, во-вторых, определение его элементов. Факт наличия налога всегда определяется федеральным органом (точнее Федеральным Собранием Российской Федерации), причем делается это через Налоговый кодекс Российской Федерации. Определение элементов налога различается в зависимости от того, о налоге какого уровня идет речь: федерального, субъекта Российской Федерации или местного.

Элементы федерального налога должны определяться через Налоговый кодекс Российской Федерации, что осуществляется, естественно, Федеральным Собранием Российской Федерации.

Определение элементов налогов субъекта Российской Федерации состоит из двух этапов. На первом этапе Федеральное Собрание Российской Федерации определяет следующие элементы налога: а) субъект налогообложения; б) объект налогообложения; в) налоговый период; г) предельные размеры налоговых ставок. Причем осуществляется это на уровне непосредственно Налогового кодекса Российской Федерации. На втором этапе законодательные органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют все недостающие элементы налога, а именно: а) налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации; б) порядок и сроки уплаты налога; в) льготы по налогу. Кроме того указанные органы определяют формы отчетности по данному налогу.

Введение налога означает придание правовому акту, посредством которого произведено установление этого налога, значения акта, обязательного к исполнению. В силу этого возникают конкретные налоговые обязательства между лицами, которые в соответствии с условиями налогообложения приобретают правовой статус налогоплательщика, с одной стороны, и субъектом Российской Федерации, с другой. Одновременно возникают и сопутствующие этим обязательствам налоговые правоотношения между указанными субъектами.

В результате этапы установления и введения налога субъекта Российской Федерации включает в себя следующие юридические акты:

1) установление самого факта существования данного налога, что производится исключительно через Налоговый кодекс Российской Федерации, принятый Федеральным Собранием Российской Федерации;

2) установление ряда элементов налога, определение которых отнесено Налоговым кодексом Российской Федерации к компетенции федерального центра, что производится Федеральным Собранием Российской Федерации через Налоговый кодекс Российской Федерации;

3) определение законами субъектов Российской Федерации тех элементов налога, которые отнесены Налоговым кодексом Российской Федерации к компетенции указанных субъектов;

4) введение в действие налога, что в отношении налога субъекта Российской Федерации производится законом субъекта Российской Федерации.

Возвращаясь к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации отметим, что согласно Бюджетного кодекса Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до принятия законов субъектов Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Внесение изменений и дополнений в законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах субъектов Российской Федерации, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в законы этих субъектов о бюджете на текущий финансовый год (пп. 2 и 3 ст. 59 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Данные нормы призваны обеспечить стабильность бюджета.

Как уже отмечалось, Налоговый кодекс Российской Федерации к налогам субъектов Российской Федерации относит следующие виды налогов: 1) налог на имущество организаций; 2) налог на недвижимость; 3) дорожный налог; 4) транспортный налог; 5) налог с продаж; 6) налог на игорный бизнес.

Однако в настоящее время не все из перечисленных налогов ещё установлены, а некоторым, напротив, предназначена участь быть отмененными.

Так, не установлен еще налог на недвижимость. В то же время с его введением прекращается действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога (два последних относятся к числу местных налогов).

В итоге в настоящее время к числу налогов субъектов Российской Федерации, которые реально действуют, относятся следующие виды налогов: 1) налог на имущество организаций; 2) транспортный налог; 3) налог с продаж; 4) налог на игорный бизнес.

Рассмотрим их в обозначенной последовательности.

1. Налог на имущество организаций

Плательщиками налога на имущество организаций являются сами организации независимо от своей организационно-правовой формы, включая иностранные юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории России.

Объектом обложения является имущество организации в его стоимостном выражении, находящееся на балансе этой организации и представляющее собой совокупность основных фондов, нематериальных активов, производственных запасов и затрат. Основные средства, нематериальные активы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы учитываются по остаточной стоимости. Для целей налогообложения определяется среднегодовая стоимость имущества организации.

Данным налогом не облагается имущество:

бюджетных учреждений и организаций, органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации;

коллегий адвокатов и их структурных подразделений;

организаций по производству, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции, выращиванию, лову и переработке рыбы и морепродуктов при условии, что выручка от указанных видов деятельности составляет не менее 70 процентов общей суммы выручки от реализации товаров (работ, услуг);

специализированных протезно-ортопедических организаций;

используемое исключительно для нужд образования и культуры;

стационарных и передвижных клубов (домов и дворцов культуры), библиотек, музеев; зоопарков; парков культуры и отдыха; социально-культурных специализированных и многофункциональных комплексов и объединений; научно-методических центров творчества и культурно-просветительной работы; театров, стационарных и передвижных цирков; филармоний; кинопроката; кинотеатров; киноустановок; киностудий; планетариев;

религиозных объединений и организаций;
национально-культурных обществ;
жилищно-строительных, дачно-строительных и гаражных кооперативов,
садоводческих товариществ и ряда других организаций.

Для целей налогообложения стоимость имущества организации уменьшается на стоимость объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы, полностью или частично находящихся на балансе налогоплательщика. Для получения льгот по освобождаемым от налога объектам налогоплательщика обязаны обеспечить отдельный учет соответствующего имущества.

Предельный *размер ставки налога* не может превышать 2 процентов налогооблагаемой базы.

Конкретные ставки налога на имущество организаций, определяемые в зависимости от видов деятельности организации, устанавливаются органами законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сумма налога исчисляется плательщиками самостоятельно, ежеквартально, нарастающим итогом с начала года исходя из определяемой за отчетный период фактической среднегодовой стоимости имущества, рассчитанной с учетом уменьшения стоимости имущества, и ставки налога.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется за вычетом ранее уплаченных платежей, а в конце года производится перерасчет суммы налога за год.

Налог вносится в бюджет в 5-дневный срок со дня, установленного для предоставления квартальной бухгалтерской отчетности, и в 10-дневный срок со дня, установленного для предоставления годовой бухгалтерской отчетности, в первоочередном порядке и относится на финансовые результаты деятельности организации.

2. Транспортный налог

Своим историческим предшественником данный налог имеет «налог с владельцев транспортных средств», который имеет давнюю историю и существовал еще в советские времена, а виде «гужевого налога» – применялся еще до революции.

Транспортный налог регулируется в настоящее время главой 28 Налогового кодекса Российской Федерации, а также актами субъектов Российской Федерации, посредством которых данный налог вводится в действие на территории соответствующего субъекта.

Вводя налог, законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют ставку налога в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, порядок и сроки его уплаты, форму отчетности по данному налогу.

При установлении налога законами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Налогоплательщиками признаются лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, являющиеся объектом налогообложения в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

В этом, надо сказать, проявляется существенное отличие данного налога от налога с владельцев транспортных средств, плательщиками которых выступали фактические владельцы транспортного средства, в том числе владеющие им на основании доверенности на право управления данным транспортным средством, за чем нередко скрывалась сделка купли – продажи транспортного средства без его перерегистрации и уплаты соответствующего налога.

В принципе, транспортный налог также может платить не только собственник транспортного средства, но и лицо, которое владеет им по доверенности. Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с этим устанавливает, что по транспортным средствам, зарегистрированным на физических лиц, приобретенным и переданным ими на основании доверенности на право владения и распоряжения транспортным средством до момента введения транспортного налога, налогоплательщиком является лицо, указанное в такой доверенности. При этом лица, на которых зарегистрированы указанные транспортные средства, уведомляют налоговый орган по месту своего жительства о передаче на основании доверенности указанных транспортных средств другим лицам.

Объектом налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые) суда и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке.

Объектом налогообложения теперь выступают и те автомобили, которые стоят «на приколе». И, в первую очередь, это касается тех машин, которых бросили их собственники, не желающие обременять себя заботой об их продаже или утилизации, со снятием с учета в установленном порядке. Раньше, когда существовал налог с владельцев транспортных средств, такой собственник транспортного средства просто не проходил техосмотр, и значит не платил налог. Теперь ситуация меняется в корне: уплата налога не увязывается с прохождением технического осмотра.

Налоговая база определяется:

- 1) в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, – как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;
- 2) в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определена валовая вместимость, – как валовая вместимость в регистровых тоннах;

3) в отношении иных водных и воздушных транспортных средств – как единица транспортного средства.

Налоговым периодом признается календарный год.

Усредненные **налоговые ставки** устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации соответственно в зависимости от мощности двигателя или валовой вместимости транспортных средств, категории транспортных средств в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, одну регистрационную тонну транспортного средства или единицу транспортного средства. Например, в отношении легковых автомобилей с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил налоговая ставка установлена в размере 5 рублей с каждой лошадиной силы, а с мощностью двигателя свыше 200 л. с. до 250 л. с. ставка составляет 15 рублей с каждой лошадиной силы.

Налоговые ставки, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации, могут быть увеличены или уменьшены законами субъектов Российской Федерации, но не более чем в пять раз. Таким образом, размер налога, предусмотренный Налоговым кодексом, Российской Федерации носит рамочный характер. Так, в отношении автомобилей с мощностью двигателя до 100 л. с., по которым Налоговый кодекс Российской Федерации предусмотрел ставку в размере 5 рублей за каждую лошадиную силу, в г. Москве установлена ставка в размере 5 рублей (то есть также, как установил Налоговый кодекс Российской Федерации), в Челябинской области – 3 рубля (то есть ниже, чем предусмотрел Налоговый кодекс Российской Федерации), а в Саратовской области – 5 рублей. В отношении автомобилей с мощностью двигателя от 200 до 250 л. с. в г. Москве установлена ставка 25 рублей за одну лошадиную силу, в Челябинской области – 20 рублей, в Орловской области – 30 рублей. И это при условии, что Налоговый кодекс в данном случае предусмотрел ставку в размере 15 рублей с каждой лошадиной силы.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока полезного использования транспортных средств.

Порядок исчисления налога. Налогоплательщики, являющиеся организациями, исчисляют сумму налога самостоятельно. Сумма налога, подлежащая уплате налогоплательщиками, являющимися физическими лицами, исчисляется налоговыми органами на основании сведений, которые предоставляются в эти органы органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации. В этом, заметим, проявляется существенное отличие транспортного налога от существовавшего ранее налога с владельцев транспортных средств, сумму которого граждане – владельцы транспортного средства рассчитывали самостоятельно.

Сумма налога, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом Российской Федерации, исчисляется в отношении каждого транспортного средства как произведение соответствующей налоговой базы и налоговой ставки (п. 2 ст. 362 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения о транспортных средствах, зарегистрированных или снятых с регистрации в этих органах, а также о лицах, на которых зарегистрированы транспортные средства, в течение 10 дней после их регистрации или снятия с регистрации.

Кроме того, указанные органы обязаны сообщать в налоговые органы сведения о транспортных средствах, а также о лицах, на которых зарегистрированы транспортные средства, по состоянию на 31 декабря истекшего календарного года до 1 февраля текущего календарного года, а также обо всех связанных с ними изменениях, произошедших за предыдущий календарный год.

Порядок и сроки уплаты налога. Уплата налога производится налогоплательщиком по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Налогоплательщики, являющиеся организациями, представляют в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговую декларацию в срок, установленный законами субъектов Российской Федерации.

Налоговое уведомление о подлежащей уплате сумме налога вручается налогоплательщику, являющемуся физическим лицом, налоговым органом в срок не позднее 1 июня года налогового периода.

Отметим, что в большинстве субъектов Российской Федерации транспортный налог должен быть уплачен за текущий налоговый период, не дожидаясь его окончания. Только Калининградская область решила, что налог будет взиматься по окончании налогового периода, то есть, за прошедший календарный год.

3. Налог с продаж.

Налог с продаж регулируется в настоящее время главой 27 Налогового кодекса Российской Федерации, а также актами субъектов Российской Федерации, посредством которых данный налог вводится в действие на территории соответствующего субъекта.

Вводя налог, законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации определяют ставку налога в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, порядок и сроки его уплаты, форму отчетности по данному налогу.

При установлении налога законами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Плательщиками налога с продаж выступают: 1) организации; 2) индивидуальные предприниматели.

Организации и индивидуальные предприниматели признаются налогоплательщиками, если они реализуют товары (работы, услуги) на территории того субъекта Российской Федерации, в котором установлен указанный налог.

Объектом налога с продаж признаются операции по реализации физическим лицам товаров (работ, услуг), на территории субъекта Российской Федерации. Операции по реализации товаров (работ, услуг) признаются объектом налогообложения в том случае, если такая реализация осуществляется за наличный расчет, а также с использованием расчетных и кредитных банковских карт.

При установлении и введении налога на своей территории субъект Российской Федерации определяет перечень товаров не первой необходимости, реализация которых облагается налогом с продаж, а также перечень товаров первой необходимости, освобожденных от налога с продаж.

При этом реализация следующих товаров не подлежит обложению налогом с продаж:

хлеба и хлебобулочных изделий, молока и молокопродуктов, масла растительного, маргарина, муки, яйца птиц, круп, сахара, соли, картофеля, продуктов детского и диабетического питания;

детской одежды и обуви;

лекарств, протезно-ортопедических изделий;

жилищно-коммунальных услуг, услуг по сдаче в наем населению жилых помещений, а также услуг по предоставлению жилья в общежитиях;

зданий, сооружений, земельных участков и иных объектов, относящихся к недвижимому имуществу, а также ценных бумаг;

путевок (курсовок) в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, реализуемых для инвалидов.

товаров (работ, услуг), связанных с учебным, учебно-производственным, научным или воспитательным процессом и производимых образовательными учреждениями;

учебной и научной книжной продукции;

периодических печатных изданий, за исключением печатных изданий рекламного или эротического характера;

услуг в сфере культуры и искусства, оказываемых учреждениями и организациями культуры и искусства (театрами, кинотеатрами, концертными организациями и коллективами, клубными учреждениями, в том числе сельскими, библиотеками, цирками, лекториями, планетариями, парками культуры и отдыха, ботаническими садами, зоопарками) при проведении ими театрально-зрелищных, культурно-просветительских мероприятий, в том числе операции по реализации входных билетов и абонементов;

услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях и уходу за больными и престарелыми;

услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования муниципального образования (за исключением такси), а также услуг по перевозкам пассажиров в пригородном сообщении морским, речным, железнодорожным и автомобильным транспортом;

услуг, предоставляемых кредитными организациями, страховщиками, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными

участниками рынка ценных бумаг в рамках их деятельности, подлежащей лицензированию, а также услуг, предоставляемых коллегией адвокатов;

ритуальных услуг похоронных бюро, кладбищ и крематориев, проведения обрядов и церемоний религиозными организациями;

услуг, оказываемых уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, за которые взимаются соответствующие виды пошлин и сборов;

В соответствии с решениями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации данный перечень может быть дополнен иными товарами (работами, услугами), в том числе и не первой необходимости.

В случае, если налогоплательщиком осуществляются операции, подлежащие налогообложению, и операции, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения), налогоплательщик обязан вести раздельный учет таких операций.

Налоговая база определяется как стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из применяемых цен (тарифов) с учетом налога на добавленную стоимость и акцизов (для подакцизных товаров) без включения в нее налога с продаж.

Налоговый период устанавливается как календарный месяц.

Предельная ставка налога составляет 5 процентов стоимости товара. Субъекты Российской Федерации при введении налога на своей территории вправе установить ставку налога в меньшем размере. На территории Санкт-Петербурга, например, налоговая ставка установлена в размере 5 процентов.

Не допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении операций по реализации отдельных видов товаров (работ, услуг). Кроме того, не допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от того, кто является налогоплательщиком или покупателем (заказчиком, отправителем) товаров (работ, услуг). Иначе говоря, ставка налога должна быть единой в отношении всех видов товаров (работ, услуг) и в отношении всех видов налогоплательщиков.

Сумма налога определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля цены товара без учета налога с продаж и включается налогоплательщиком в цену товара, предъявляемую к оплате покупателю (заказчику).

Налог подлежит уплате по месту осуществления операции по реализации товаров (работ, услуг), подлежащих налогообложению.

Как устанавливает Закон Санкт-Петербурга от 26 декабря 2001 г. «О налоге с продаж», в случае, если в соответствии с условиями договора комиссии (договора поручения, агентского договора) фактическая реализация товаров (работ, услуг) покупателям производится комиссионером (поверенным, агентом) и денежные средства за реализованный товар (работы, услуги) поступают в кассу (на расчетный счет) комиссионера (поверенного, агента), обязанность по уплате налога и перечислению его в бюджет возлагается на комиссионера (поверенного, агента), который

признается в этом случае налоговым агентом. При этом сумма налога исчисляется исходя из полной цены товара (работ, услуг), включающей вознаграждение комиссионера (поверенного, агента). Комитент (доверитель, принципал) при получении выручки от комиссионера (поверенного, агента) налог не уплачивает, если этот налог уплачен комиссионером (поверенным, агентом).

Суммы налога зачисляются в бюджет субъекта Российской Федерации и местные бюджеты в размере 40 процентов и 60 процентов соответственно.

Сроки уплаты налога устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации.

Налог с продаж представляет собой классический вид *косвенного* налога, когда его сумма перекладывается налогоплательщиком на покупателя товаров (работ, услуг). Его параллельное использование наряду с налогом на добавленную стоимость и акцизом приводит к увеличению цены товара¹. Не говоря уже о том, что это приводит к снижению жизненного уровня населения (особенно малообеспеченных его слоев), возрастание цены товара порождает сложности с их реализацией. А это уже отрицательно сказывается на производственном секторе экономики.

Поэтому в последнее время все чаще раздаются голоса об отмене данного налога. С этим можно было бы полностью согласиться, если бы не вопрос: а чем его заменить, поскольку с отменой данного налога региональные и местные налоги лишаются весьма значительного доходного источника.

4. Налог на игорный бизнес

Налог на игорный бизнес регулируется в настоящее время главой 29 Налогового кодекса Российской Федерации.

Плательщиками налога на игорный бизнес признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Игорный бизнес – предпринимательская деятельность, связанная с извлечением организациями или индивидуальными предпринимателями дохода в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или), не являющаяся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг.

Азартная игра – основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное между двумя или несколькими участниками между собой либо с организатором игорного заведения (организатором тотализатора), по правилам, установленным организатором игорного заведения (организатором тотализатора).

Организатор игорного заведения – организация или индивидуальный предприниматель, которые осуществляют в сфере игорного бизнеса

¹ В практике формирования национальных налоговых систем обычно выбирают или налог с продаж или налог с оборота (НДС) в силу их однотипности. Скажем, в Европе есть НДС, но нет налога с продаж, в США, напротив, есть налог с продаж, но нет НДС. Одновременное использование этих двух видов налогов экономически не оправдано.

деятельность по организации азартных игр, за исключение азартных игр на тотализаторе.

Участник – физическое лицо, принимающее участие в азартных играх и (или) пари, проводимых организатором игорного заведения (организатором тотализатора).

Объектом налогообложения признаются: а) игровой стол; б) игровой автомат; г) касса тотализатора; д) касса букмекерской конторы.

Общее количество объектов налогообложения каждого вида объектов игорного бизнеса подлежит обязательной регистрации в налоговых органах не позднее чем за два рабочих дня до даты установки каждого объекта налогообложения.

Регистрация производится налоговым органом на основании заявления налогоплательщика с обязательной выдачей свидетельства о регистрации.

Налогоплательщик также обязан зарегистрировать в налоговых органах любое изменение количества объектов налогообложения не позднее чем за два рабочих дня до даты установки или выбытия каждого объекта налогообложения.

Объект налогообложения считается зарегистрированным с даты представления налогоплательщиком заявления о регистрации объекта налогообложения.

Объект налогообложения считается выбывшим с даты с даты представления налогоплательщиком в налоговый орган заявления о регистрации изменений (уменьшений) количества объектов налогообложения.

В свою очередь налоговые органы должны в течение пяти рабочих дней после получения письменного заявления налогоплательщика выдать свидетельство о регистрации или внести изменение в ранее выданное свидетельство.

Разъясняя содержание объектов игорного бизнеса, отметим следующее.

Игровой стол – специально оборудованное у организатора игорного заведения место с одним или несколькими игровыми полями, предназначенное для проведения азартных игр с любым видом выигрыша, в которых организатор игорного заведения через своих представителей участвует как сторона или как организатор.

Игровое поле – специальное место на игровом столе, оборудованное в соответствии с правилами азартной игры с любым количеством участников и только с одним представителем организатора игорного заведения, участвующим в указанной игре.

Игровой автомат – специальное оборудование (механическое, электрическое, электронное и иное техническое оборудование), установленное организатором игорного заведения и используемое для проведения азартных игр с любым видом выигрыша без участия в указанных играх представителей организатора игорного заведения.

Пари – основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное между двумя или несколькими участниками между собой либо с

организатором игорного заведения (организатора тотализатора), исход которого зависит от события, относительно которого неизвестно, наступит оно или нет.

Касса тотализатора или букмекерской конторы – специально оборудованное место у организатора игорного заведения (организатора тотализатора), где учитывается общая сумма ставок и определяется сумма выигрыша, подлежащая выплате.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в следующих пределах:

- 1) за один игровой стол – от 25 тысяч до 125 тысяч рублей;
- 2) за один игровой автомат – от 1,5 тысячи до 7,5 тысяч рублей;
- 3) за одну кассу тотализатора или букмекерской конторы – от 25 тысяч до 125 тысяч рублей;

Налоговый период для налога на игорный бизнес устанавливается как один календарный месяц.

Суммы налога, подлежащие уплате, определяются плательщиком налога самостоятельно как произведение налоговой базы, установленной по каждому объекту налогообложения, и ставки налога.

Налоговая декларация за истекший налоговый период представляется налогоплательщиком в налоговый орган ежемесячно не позднее 20-го числа месяца, следующим за истекшим налоговым периодом.

Налог, подлежащий уплате по итогам налогового периода, уплачивается налогоплательщиком не позднее срока, установленного для подачи налоговой декларации за соответствующий налоговый период.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют право предоставлять **налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки** по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных законами субъектов Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют отсрочки и рассрочки по уплате налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации в части суммы федерального налога, поступающей в бюджет этого субъекта, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и размера государственного долга субъекта Российской Федерации, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации (пп. 4 и 5 ст. 59).

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации отсрочка или рассрочка по уплате налога представляет собой изменение срока уплаты налога на срок от одного до шести месяцев.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены заинтересованному лицу при наличии следующих оснований:

1) причинения этому лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;

2) задержки этому лицу финансирования из бюджета или оплаты выполненного этим лицом государственного заказа;

3) угрозы банкротства этого лица в случае единовременной выплаты им налога;

4) если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;

5) если производство и (или) реализация товаров, работ или услуг лицом носит сезонный характер;

6) иных оснований, предусмотренных Таможенным кодексом Российской Федерации в отношении налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные основания предоставления отсрочек и рассрочек в части налогов субъектов Российской Федерации.

Например, бюджетным законодательством Санкт-Петербурга установлено следующее дополнительное основание предоставления отсрочки и (или) рассрочки по уплате налогов и сборов субъекта Российской Федерации в части сумм, поступающих в бюджет Санкт-Петербурга: «Осуществление промышленным предприятием (юридическим лицом, осуществляющим деятельность в сфере промышленного производства) реструктуризации (изменения организационной и производственной структуры предприятия, направленного на обеспечение финансовой устойчивости), проводимой в соответствии с договором о поддержке процесса реструктуризации, заключенным предприятием и соответствующим отраслевым исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга в порядке, установленном Администрацией Санкт-Петербурга»².

Органами, в компетенцию которых входит принятие решения об изменении срока уплаты налога субъекта Российской Федерации, являются финансовые органы субъекта Российской Федерации

Завершая рассмотрение вопроса о налоговых доходах бюджетов субъектов Российской Федерации, отметим, что в настоящее время наблюдается явная недостаточность собственных налоговых источников этих бюджетов в виде налогов субъектов Российской Федерации.

Для сравнения отметим, что даже в СССР, который многие исследователи не без оснований признавали унитарным государством, такие платежи, как лесной доход, подоходный налог с колхозов, а также подоходный налог с кооперативных и других общественных организаций зачислялись в доход бюджетов союзных республик. То есть, применительно

² См. ст. 23 Закона Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

к современному государственному устройству эти налоги выступали в качестве доходных источников субъектов Российской Федерации. В настоящее же время данные налоги, изменив, естественно, свое название и статус плательщиков, стали доходом федерального бюджета. Ранее союзные республики имели право на 50 % отчислений от подоходного налога с населения, теперь же подоходный налог с физических лиц является одним из видов федерального налога. Дело доходит до парадоксальных явлений: предприятия, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, налог на прибыль платят федеральному центру, в то время как даже в советские времена платежи из прибыли государственных предприятий республиканского подчинения были доходом бюджетов союзных республик.

Естественно, что при такой организации налоговой системы субъекты Российской Федерации совершенно не заинтересованы в увеличении числа хозяйствующих субъектов (как в виде юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей), действующих на их территории (а именно это является предпосылкой общего экономического развития страны), поскольку заведомо знают, что увеличение числа налогоплательщиков, а равно улучшение их деятельности не обернется ростом доходов их бюджетов.

Кроме того, в литературе правильно, по нашему мнению, отмечается, что отнесение Налоговым кодексом Российской Федерации к федеральному уровню налогов на использование недрами, на воспроизводство минерально-сырьевой базы, на дополнительный доход от добычи углеводородов, лесного, водного, экологических налогов, а также сбора за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами не соответствует Конституции Российской Федерации. Согласно пункту «в» статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, поступления от названных налогов и сбора должны равномерно зачисляться во все виды государственных бюджетов³.

В итоге доходов, собранных посредством налогов субъектов Российской Федерации, не хватает для покрытия расходов субъектов Российской Федерации и недостающие денежные средства они могут получить лишь из федерального бюджета в виде регулирующих налогов, а также всякого рода дотаций, субвенций, субсидий, трансфертов, что в финансовом отношении делает эти субъекты полностью зависящими от федерального центра. Так, в бюджете Санкт-Петербурга на 2003 г. доходы от налогов субъекта Российской Федерации составляют лишь 19 процентов от общей суммы налоговых поступлений. А между прочим Санкт-Петербург в отличие от многих других субъектов Российской Федерации обладает весьма значительной налоговой базой. Это означает, что во многих других субъектах

³ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 346.

Российской Федерации доля собственных налогов в общей массе налоговых поступлений еще ниже.

Как отмечается в литературе, принцип самостоятельности бюджетов различных уровней «может быть полностью реализован лишь в условиях функционирования такого механизма разграничения доходных источников между органами власти разного уровня, при котором на любом уровне управления обеспечивается соответствие доходов финансируемым расходам и стабильность условий поступления денежных средств в бюджет». Между тем «межбюджетные отношения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, территориальных и местных бюджетов допускают проявление субъективизма, неравенство федеральных, территориальных и местных интересов, приоритет вышестоящих бюджетов над нижестоящими»⁴.

Безусловно, единство налоговой системы и налоговый централизм упрощает организацию налогообложения на территории государства и даже, возможно, делает налогообложение экономически более эффективным. Но при этом нельзя упускать из виду, что Россия – федеративное государство и в ее состав входят публично-территориальные образования, имеющие право на свой бюджет, на свои собственные доходы, включая доходы, полученные за счет своих собственных налогов. Поэтому формирование налоговой системы и организация налогообложения, выступающего в качестве способа получения доходов бюджетов, должны осуществляться не только с политических позиций, когда бюджетные и налоговые системы призваны усилить «властную вертикаль», что практически означает усиление власти центра, и не только на основе финансово-экономических критериев и удобства управления денежными потоками центральными органами, но и с позиций государственного устройства страны.

В заключение отметим, что именно доходы от налогов субъектов Российской Федерации составляют основную массу доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, в бюджете Санкт-Петербурга они составляют 72 процента всех доходов.

Контрольные вопросы

1. Понятие налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
2. Виды налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
3. Порядок установления и введения налогов субъектов Российской Федерации.
4. Система налогов субъектов Российской Федерации.
5. Общая характеристика налога на имущество организаций.

⁴ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / М. В. Романовский и др. Под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевской. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт-М, 2001. С. 13.

6. Субъект и объект налога на имущество организаций.
7. Общая характеристика транспортного налога.
8. Субъект и объект транспортного налога.
9. Общая характеристика налога с продаж.
10. Субъект и объект налога с продаж.
11. Общая характеристика налога на игорный бизнес.
12. Субъект и объект налога на игорный бизнес.

§4. Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет довольно многочисленную группу доходов бюджетов, которую именует неналоговыми доходами.

В эту группу включаются довольно разнородные платежи, получение которых бюджетом имеет самые различные основания. Поэтому дать обобщающее определение данной группе доходов бюджетов весьма затруднительно. Все их объединяет, пожалуй, лишь одно – все они не являются налогами.

Неналоговые доходы имеют довольно много разновидностей. Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет основные из них.

1. Доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации собственность субъектов Российской Федерации представляет собой самостоятельную разновидность государственной собственности. В отличие от частной собственности, собственность субъектов Российской Федерации призвана обеспечивать реализацию задач и функций данного субъекта как публично-территориального образования. Иначе говоря, собственность субъекта Российской Федерации носит публичный характер.

Будучи собственниками принадлежащего им имущества, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять полномочия владения, пользования и распоряжения в отношении этого имущества, приобретать и прекращать право собственности на него, в том числе использовать находящееся в их собственности имущество для извлечения дохода.

От имени субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной правовыми актами, определяющими статус этих органов. Именно эти органы, выступая от имени субъектов Российской Федерации, могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности, принадлежащие данным субъектам.

В рассматриваемой группе доходов субъектов Российской Федерации учитываются:

а) средства, получаемые в виде арендной или иной платы за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации;

б) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в банках и кредитных организациях;

в) средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, под залог, в доверительное управление;

г) плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;

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

е) часть прибыли государственных унитарных предприятий, принадлежащих субъектам Российской Федерации, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В связи с этим отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, собственник (в данном случае, субъект Российской Федерации) имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия.

Например, Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год» устанавливает: «Порядок отчисления части прибыли государственных унитарных предприятий, имущество которых находится в государственной собственности Санкт-Петербурга, в бюджет Санкт-Петербурга определяются Администрацией Санкт-Петербурга».

ж) другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации.

Доходы учреждения, финансируемого из бюджета субъекта Российской Федерации, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов данного учреждения и отражаются в доходах бюджета субъекта Российской Федерации как доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, либо как доходы от оказания платных услуг.

Доходы, полученные субъектом Российской Федерации от использования имущества, находящегося в собственности данного субъекта, относятся к числу постоянных (закрепленных) доходов регионального бюджета.

2. Доходы от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации

Средства, получаемые от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, подлежат зачислению в бюджет указанного субъекта Российской Федерации в полном объеме.

Доходы, полученные субъектом Российской Федерации от реализации имущества, находящегося в собственности данного субъекта, относятся к числу постоянных (закрепленных) доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Порядок перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации средств, получаемых в процессе приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, а также размеры затрат на

организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

Характеризуя две названные выше группы доходов, отметим, что субъект Российской Федерации может получать доходы различными путями. В одних случаях используется метод принудительного изъятия денег (налоги и другие обязательные платежи), в других – вступает с плательщиком в товарно-денежные отношения, передавая ему пользование то или иное государственное имущество либо реализуя это имущество. Сюда же относятся доходы от деятельности государственных унитарных предприятий и учреждений. Естественно, что правовой режим платежей в бюджет во всех случаях является различным.

Необходимо отметить, что данное обстоятельство было установлено давно. Следствием этого было деление доходов, которое и поныне применяется во многих зарубежных странах как в практике бюджетной деятельности, так и при ее научном анализе, на: 1) частно-хозяйственные, которые государство получает своей собственной деятельностью, своим собственным хозяйством (доходы от государственных имуществ и государственных предприятий). Такого рода доходы в свое время именовались «механическими», а в историческом плане их называли «домены»¹. Получая их, субъекты Российской Федерации не пользуются прерогативами публичной власти – они действуют как частные лица; 2) государственно-хозяйственные или публичные доходы (налоги, сборы, обязательные платежи и т. п.). Собирая их, государство действует как субъект публичной власти, используя прерогативы одностороннего властвования и принуждения. Такого рода доходы именовались (а в некоторых странах именуется и сейчас) «органическими». Данное название возникло в силу того, что государство получает эти доходы в силу своей якобы «органической» связи с народом². При этом известный дореволюционный теоретик и цивилист Г. Ф. Шершеневич писал, что доходы государство может добывать как частный хозяин, и это является областью гражданского права. Но «когда государство прибегает в добывании средств к своей власти и извлекает доходы принудительным путем – здесь уже область финансового права»³.

Представляется, что данные суждения не утратили своего научно-практического значения и для наших дней. Поэтому следует согласиться как с данной классификацией доходов, так и с оценкой их правового режима.

¹ Домен – от фр. *domaine* < лат. *dominium* владение. *Domaines publiques* – государственное имущество; фр. *domaines de l'état* – фискальные домены.

² См.: *Лебедев В. А.* Финансовое право. Лекции профессора Императорского Санкт-Петербургского университета В. А. Лебедева. Том второй. 1883 – 1885 // переиздано: Лебедев В. А. Финансовое право. М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2000. С. 204 – 205. Примерно в этом же духе рассуждал и другой известный дореволюционный финансист И. И. Янжул, который писал: «Государство приобретает для себя средства двояким путем: частно-правовым и общественно-правовым способами» (см. его: Финансовое право. М., 1885. С. 13).

³ *Шершеневич Г. Ф.* Общее учение о праве и государстве. Изд. 2-е. М., 1911. С. 133.

Действительно, при продаже или сдаче в наем имущества, находящегося в составе казны субъекта Российской Федерации, возникают отношения, являющиеся по своей экономической природе товарно-денежными, а по правовой – гражданско-правовыми. Субъект Российской Федерации выступает здесь на началах юридического равенства с иными участниками этих отношений.

Сказанное означает, что субъект Российской Федерации может добывать бюджетные доходы как посредством финансовой деятельности, в процессе которой возникают отношения, регулируемые нормами финансового права, так и посредством хозяйственной деятельности, в процессе которой возникают отношения, регулируемые гражданским правом. В финансово-правовых отношениях субъект Российской Федерации, представленный соответствующим органом, выступает в качестве властвующего субъекта, в гражданско-правовых этот субъект действует на равных началах с другими участниками данных отношений.

Однако сам акт распоряжения доходом, полученным в результате гражданско-правовой сделки, является финансовым актом.

Таким образом в данном случае возникает два правоотношения. Первое правоотношение, возникающее между субъектом Российской Федерации и его контрагентом по данному отношению, будет гражданско-правовым. Предметом этого отношения выступают хозяйственная деятельность субъекта Российской Федерации в виде продажи имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сдачи его в пользование и т. п. Второе правоотношение, возникающее между субъектом Российской Федерации в лице, как правило, соответствующего финансового органа, и того лица, которое представляло субъекта Российской Федерации в гражданско-правовом отношении, будет финансово-правовым. Предметом этого правоотношения будет обеспечение движения денежных средств, полученных в результате гражданско-правовой сделки, в доход бюджета субъекта Российской Федерации. Данное правоотношение регулируется нормами бюджетного законодательства и как вид финансового правоотношения будет бюджетным.

Несколько иная картина будет при таких операциях, как обращение в доход бюджета доли прибыли государственных унитарных предприятий, принадлежащих субъекту Российской Федерации. Получение государственным унитарным предприятием прибыли является результатом его производственно-хозяйственной деятельности, в ходе которой оно реализует производимый им товар (работы, услуги) своим покупателям. Эти отношения являются гражданско-правовыми. Одновременно возникает финансовое правоотношение, субъектом которого является субъект Российской Федерации, с одной стороны, и государственное унитарное предприятие, с другой. Предметом этого отношения является обращение части прибыли предприятия в доход бюджета субъекта Российской Федерации. Как вид финансового правоотношения оно будет материальным бюджетным правоотношением, так как опосредует движение денежных

средств от государственного унитарного предприятия в бюджет субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что определение правовой природы общественных отношений, возникающих соответственно в процессе хозяйственной деятельности субъекта Российской Федерации, регулируемой нормами гражданского права, и бюджетной деятельности, регулируемой нормами бюджетного права, вызывает определенные трудности. Между тем чрезвычайно важно, чтобы правовая конструкция платежа в бюджет субъекта Российской Федерации соответствовала его экономической сути.

Отметим, что доходы от использования и продажи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в рамках неналоговых доходов занимают ведущее место. Так, в бюджете Санкт-Петербурга они составляют 93 процента от общей массы неналоговых поступлений.

3. Финансовая помощь

Выше уже отмечалось, что применительно к межбюджетным отношениям понятием «финансовая помощь» охватываются те денежные средства, которые вышестоящий бюджет передает нижестоящему бюджету на безвозвратной и безвозмездной основах. Основными *формами* финансовой помощи выступают дотация, субвенция и субсидия. Средства, полученные из вышестоящего бюджета, выступают для бюджета-получателя в качестве его дохода.

В связи с этим Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что финансовая помощь от федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи денежных средств подлежит учету в доходах бюджета субъекта Российской Федерации как получателя этих средств (ст. 44 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Денежные средства, полученные бюджетом субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в порядке оказания финансовой помощи, следует рассматривать в качестве регулирующих доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

4. Безвозмездные перечисления

К числу доходов бюджетов субъектов Российской Федерации относятся также безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств. Последние в практике бюджетной деятельности иностранных государств получили название «гранты».

Грант – предоставление денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основах для финансирования какой-либо программы или мероприятия⁴.

⁴ Англ. grant – 1) дар, официальное предоставление; дарственный акт; 2) дотация, субсидия.

В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации могут также зачисляться безвозмездные перечисления по взаимным расчетам.

Под взаимными расчетами понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными законом (решением) о бюджете (п. 2 ст. 45 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

5. Штрафы и иные суммы принудительного изъятия

Основное назначение штрафов состоит в наказании лиц, совершивших всякого рода правонарушения.

Тем не менее, будучи взысканными, они образуют собой доход государства.

По большей части штрафы подлежат зачислению в доходы местных бюджетов. Но в некоторых ситуациях они могут выступить в роли дохода и бюджета субъекта Российской Федерации.

Так, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, суммы штрафов, применяемых в качестве санкций за совершение налоговых правонарушений, составы которых предусмотрены Налоговым кодексом, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для соответствующих налогов и сборов.

Характерно, что Бюджетный кодекс Вологодской области, утвержденный Законодательным собранием области, в данном случае оговаривает: «Зачисление штрафов и иных сумм принудительного изъятия вне бюджетной системы, если это не предусмотрено законодательством, является бюджетным нарушением».

Завершая рассмотрение вопроса о неналоговых доходах субъектов Российской Федерации, отметим, что в общей массе доходов бюджетов субъектов Российской Федерации неналоговые доходы занимают довольно незначительное место. Например, в бюджете Санкт-Петербурга неналоговые доходы ежегодно составляют порядка всего лишь 10 процентов.

Контрольные вопросы

1. Понятие неналоговых доходов субъектов Российской Федерации.
2. Виды неналоговых доходов субъектов Российской Федерации.
3. Общая характеристика доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Часть прибыли государственных унитарных предприятий, принадлежащих субъектам Российской Федерации, как разновидность неналоговых доходов субъектов Российской Федерации.

5. Общая характеристика доходов от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. Общая характеристика финансовой помощи из федерального бюджета как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

7. Общая характеристика безвозмездных перечислений как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

8. Общая характеристика штрафов и иных сумм принудительного изъятия как вида неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

ГЛАВА V

РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и их формы

О **расходах** бюджетов субъектов Российской Федерации можно говорить в материальном, экономическом и правовом смыслах.

В **материальном смысле** расходы бюджета субъекта Российской Федерации – это *денежные средства*, выделяемые из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение задач и функций субъекта Российской Федерации.

В **экономическом смысле** расходы бюджета субъекта Российской Федерации представляют собой отношения, возникающие в процессе *распределения* бюджета как централизованного фонда данного субъекта. Здесь речь идет об особой разновидности экономических отношений – отношениях по расходованию бюджета как централизованного фонда денежных средств субъекта Российской Федерации, расходных бюджетных отношениях. С экономической точки зрения данные отношения, будучи разновидностью финансовых отношений, носят характер *распределительных* отношений¹.

В **правовом смысле** расходы бюджета субъекта Российской Федерации представляют собой часть бюджета как финансово-планового акта, а именно расходную часть бюджета. Известно, что бюджет состоит из двух частей: доходной и расходной. В этом смысле правовой акт об утверждении бюджета представляет собой роспись доходов и расходов субъекта Российской Федерации. Бюджет, будучи оформленным в виде правового акта, придает экономическим отношениям по расходованию бюджета субъекта Российской Федерации (расходным бюджетным отношениям) характер правовых отношений.

Нельзя, правда, утверждать, что расходные бюджетные отношения выражают собой финансовое (бюджетное) обязательство, сторонами которого выступают субъект Российской Федерации, с одной стороны, и лицо, которому выделены бюджетные денежные средства (назовем его субъектом бюджетного финансирования), с другой стороны, где субъект Российской Федерации выступает в роли должника, а субъект бюджетного финансирования – в роли кредитора. В равной мере нельзя утверждать, что как сторона расходного бюджетного правоотношения данный субъект

¹ В юридической литературе расходные бюджетные отношения нередко определяются как отношения по **использованию** бюджета. Такой подход следует считать ошибочным, так как использование денежных средств, выделенных из бюджета, осуществляется в рамках товарно-денежных отношений (отношений обмена). Между тем бюджет, как и любой другой финансово-экономический институт, опосредует такой цикл общественного производства, как **распределение**.

бюджетного финансирования имеет право требовать от субъекта Российской Федерации (в том числе и по суду) ту сумму денежных средств, которая выделена ему из бюджета в соответствии с правовым актом о его утверждении. Такими правомочиями субъект бюджетного финансирования либо вообще не обладает, либо обладает, но с весьма существенными оговорками, либо сама возможность принудительного изъятия денег из бюджета практически отсутствует. Так, вряд ли такое лицо, как главный распорядитель бюджетных кредитов, в роли которого выступает, скажем, отраслевой комитет администрации субъекта Российской Федерации будет требовать по суду от субъекта Российской Федерации, где в роли ответчика выступил бы глава этой администрации (то есть начальник истца) той суммы, которую он недополучил из бюджета. Впрочем, невозможность принудительного взыскания в судебном порядке сумм неполученных бюджетных ассигнований, вполне объяснима, так как расходные бюджетные правоотношения есть односторонне-властные правоотношения, и распространение на них правил гражданско-правового обязательства, основанных, как известно, на юридическом равенстве сторон, даже с теоретической точки зрения вызывает большие сомнения.

Субъект Российской Федерации предоставляет денежные средства субъекту бюджетного финансирования не в силу существующего между ними денежного обязательства, а в силу того, что субъект Российской Федерации в процессе предоставления этих денежных средств реализует свою функцию публичного характера, выступая в качестве политического субъекта.

С другой стороны, совершенно очевидно, что если бы субъект бюджетного финансирования (а им по большей части выступает лицо, именуемое Бюджетным кодексом Российской Федерации как «получатель бюджетных средств») не фигурировал в законе об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации или в ином правовом акте, принятом в развитие этого закона, в качестве лица, которому выделены денежные средства из бюджета, этих средств он бы не получил. Таким образом в основании получения денежных средств лежит правовой акт об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом следует иметь в виду, что процесс распределения бюджетных средств, выражая расходование бюджета, является, как правило, многоступенчатым. При этом система отношений выстраивается по следующей схеме: «субъект Российской Федерации в лице уполномоченного органа государственной власти – главный распорядитель бюджетных средств – распорядитель бюджетных средств – получатель бюджетных средств».

Расходование средств бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется посредством следующих **методов**, которые выступают в качестве методов бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации: 1) **бюджетное финансирование** – безвозвратное предоставление денежных средств из бюджета; 2) **бюджетное кредитование** – возвратное

предоставление денежных средств из бюджета; 3) **погашение** долговых обязательств бюджета².

Принципами **бюджетного финансирования** являются:

1) **безвозвратность** предоставления денег из бюджета субъекта Российской Федерации.

Если проводить аналогию с гражданским правом, то бюджетное финансирование представляет собой одностороннюю сделку дарения денежных средств. Однако, в отличие от гражданского права такое предоставление денег в порядке расходования бюджета субъекта Российской Федерации является следствием реализации субъектом Российской Федерации своих функций, т. е. сопряжено с выполнением его определенных обязанностей перед государством в целом, с одной стороны, и населением соответствующего публично-территориального образования, с другой, то есть речь опять-таки идет о реализации субъектом Российской Федерации своей функции, носящей публичный характер;

2) **безвозмездность** предоставления денег.

Деньги, предоставляемые кому-либо из бюджета субъекта Российской Федерации в порядке бюджетного финансирования, даются бесплатно. Этим бюджетное финансирование отличается от кредитования, когда деньги предоставляются за плату;

3) **плановость** предоставления денежных средств.

Это означает, что деньги в порядке бюджетного финансирования могут быть предоставлены лишь в том случае, если такое предоставление предусмотрено бюджетом субъекта Российской Федерации, рассматриваемым в качестве финансового плана субъекта Российской Федерации;

4) **соответствие планируемых расходов объему бюджетных доходов**.

При утверждении бюджета субъекта Российской Федерации его расходы при всех обстоятельствах, даже если планируется дефицит бюджета, должны иметь свое покрытие в виде общего объема поступлений денег в бюджет (включая источники покрытия дефицита). Если в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации выявится, что поступлений бюджета недостаточно для обеспечения запланированных расходов, то производится сокращение (секвестирование) этих расходов, уменьшая тем самым объемы бюджетного финансирования;

5) **целевой характер** предоставления денежных средств.

В процессе бюджетного планирования определяется не только общая сумма, которая будет выделена тому или иному субъекту (например, главному распорядителю бюджетных средств), но и те конкретные цели, на которые эти деньги выделяются. Целевое предоставление бюджетом

² Термин «финансирование» нередко используется в качестве родового для всех выплат из бюджета, предназначенных для обеспечения денежными средствами того или иного субъекта или мероприятия. Поэтому нередко можно встретить, например, выражение «финансирование путем кредитования», хотя в точном смысле «финансирование» и «кредитование» - это различные, самостоятельные и существенно различающиеся методы финансовой (а соответственно, и бюджетной) деятельности государства.

денежных средств порождает у получателей бюджетных средств обязанность по целевому использованию данных денег;

б) **контроль за использованием** выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации денежных средств.

Соответствующие государственные органы субъекта Российской Федерации осуществляют контроль на предмет законности, целенаправленности, эффективности и рациональности использования денежных средств, полученных в порядке бюджетного финансирования их получателями.

Формирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации базируется на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на оказание социальных услуг и единых методологических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

Минимальные государственные социальные стандарты – государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

Минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг.

Предоставление денежных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в следующих **формах**:

- 1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- 2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным контрактам;
- 3) трансфертов населению;
- 4) бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательств);
- 5) субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- 6) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- 7) бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий местным бюджетам и государственным внебюджетным фондам;
- 8) кредитов и займов, предоставляемых субъектом Российской Федерации за счет внешних заимствований;

9) средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе гарантий субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим названные формы расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ассигнования, которые выделены бюджетным учреждениям расходуются исключительно на: оплату труда работников этих учреждений; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации; командировочные и иные выплаты работникам. Кроме того, бюджетные учреждения могут расходовать выделенные им бюджетные средства на оплату товаров, работ и услуг как по заключенным ими государственными контрактами, так и на основе обычных договоров гражданско-правового характера.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Характеризуя отношения, возникающие в процессе бюджетного финансирования бюджетных учреждений, отметим, что само бюджетное правоотношение заканчивается на связке «субъект Российской Федерации – бюджетное учреждение». Расходование бюджетным учреждением выделенных средств осуществляется уже в иных правовых отношениях. Например, при оплате труда работников это расходование осуществляется в рамках трудовых правоотношений, при оплате товаров (работ, услуг) – в рамках гражданских правоотношений и т. д.

При выплате трансфертов населению бюджетное учреждение действует в качестве представителя субъекта Российской Федерации, выступая от его имени.

При этом **трансферты населению** – это бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 75 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Оплата товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств осуществляется исключительно на основе государственного контракта, если сумма оплаты составляет свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда.

Государственный контракт, финансируемый за счет бюджета субъекта Российской Федерации, это договор, заключаемый органом государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени субъекта Российской Федерации с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах бюджета субъекта Российской Федерации. По общему правилу, государственные контракты размещаются на конкурсной основе и включают

обязательное условие о выплате неустойки при нарушении исполнителем условий контракта³.

Конкурсная система заключения контрактов призвана обеспечить максимальную гласность и максимальный контроль, что выступает средством борьбы с коррупцией в среде государственного аппарата, максимальную эффективность использования бюджетных денежных средств.

Государственным органом, уполномоченным осуществлять контроль за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд субъекта Российской Федерации и координацию их проведения выступает уполномоченный орган субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии с бюджетным законодательством Санкт-Петербурга перечень государственных нужд Санкт-Петербурга, что лежит в основе заключения государственных контрактов, определяется Администрацией Санкт-Петербурга на основании Закона «О заказе Санкт-Петербурга».

Совокупность государственных контрактов формирует *государственный заказ* субъекта Российской Федерации.

Закупки за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации товаров (работ, услуг) на суммы, меньшие, чем 2000 МРОТ, осуществляются посредством обычных гражданско-правовых договоров.

Бюджетные учреждения, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, государственные заказчики, осуществляющие закупки товаров, работ и услуг на сумму не более 2000 МРОТ за один контракт, обязаны вести реестр закупок. В реестрах должны содержаться следующие сведения: краткое наименование закупаемых товаров (работ, услуг); наименование и местонахождение поставщиков (подрядчиков, исполнителей услуг); цена и дата закупки.

Бюджетные кредиты подразделяются на два вида: а) предоставляемые юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями; б) предоставляемые государственным и муниципальным предприятиям.

В первом случае бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита. При этом способами обеспечения исполнения обязательства могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100 процентов предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательства должно иметь высокую степень ликвидности. Данные бюджетные кредиты всегда предоставляются на условиях возмездности.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита негосударственному юридическому лицу является проведение

³ Порядок проведения конкурсов при размещении государственных заказов регулируется Федеральным законом от 6 мая 1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд».

предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Бюджетный кредит может быть предоставлен только тем юридическим лицам, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

Бюджетные кредиты государственным предприятиям выдаются без предоставления заемщиком обеспечения возврата кредита. Кроме того они могут быть как процентными, так и беспроцентными. Это отличает их от бюджетных кредитов, предоставляемых негосударственным организациям.

Бюджетные кредиты обеих видов выдаются на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены бюджетом субъекта Российской Федерации.

Получатели бюджетного кредита (заемщики) обязаны предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сторонами договора о предоставлении за счет бюджета субъекта Российской Федерации бюджетного кредита выступают непосредственно субъект Российской Федерации (займодавец) и получатель кредита (заемщик). По своей правовой природе данный договор является финансово-правовым договором займа.

Предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации **субсидий** и **субвенций** физическим и юридическим лицам, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки, допускается в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации.

В случаях нецелевого использования субсидий и субвенций, а также их неиспользования в установленные сроки они подлежат возврату в сроки, устанавливаемые уполномоченными органами исполнительной власти.

Расходы на финансирование **бюджетных инвестиций** предусматриваются бюджетом субъекта Российской Федерации при условии включения их в целевую программу субъекта Российской Федерации либо в соответствии с решением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предоставление бюджетных инвестиций из бюджетов субъекта Российской Федерации юридическим лицам, не являющимися государственными унитарными предприятиями, влечет возникновение права собственности субъекта Российской Федерации на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц и оформляется участием субъекта Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством.

Бюджетные инвестиции негосударственным юридическим лицам включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и указанным юридическим лицом об участии субъекта Российской Федерации в собственности субъекта инвестиции.

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

В расходной части бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается создание **резервных фондов** исполнительных органов государственной власти.

Размер резервных фондов в бюджетах субъектов Российской Федерации устанавливается органами законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации при утверждении бюджетов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год. Например, в соответствии с Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетного процесса и финансовом контроле в Алтайском крае» размер резервного фонда в краевом бюджете не может превышать 3 процента утвержденных расходов краевого бюджета.

Средства резервного фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году.

Исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан ежеквартально информировать орган законодательный (представительный) государственной власти субъекта Российской Федерации о расходовании средств резервного фонда.

Финансирование **новых видов расходов** бюджетов субъектов Российской Федерации или увеличение финансирования существующих видов расходов этих бюджетов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в закон о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что при определении источников финансирования новых видов расходов бюджетов исключается увеличение дефицитов бюджетов (п. 2 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим также, что субъекты Российской Федерации предусматривают особый порядок принятия налоговых законов, а также других законов,

предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, которые должны приниматься законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации с обязательным выяснения мнения по их поводу исполнительных органов государственной власти данного субъекта.

Например, в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга проекты законов Санкт-Петербурга о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Санкт-Петербурга, другие проекты законов Санкт-Петербурга, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, рассматриваются Законодательным Собранием Санкт-Петербурга по представлению губернатора Санкт-Петербурга либо при наличии заключения Администрации Санкт-Петербурга, подписанного губернатором. Заключение Администрации Санкт-Петербурга представляется в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга не позднее 14 дней со дня поступления проекта закона в Канцелярию Администрации Санкт-Петербурга. Непредставление заключения в указанный срок рассматривается как согласие Администрации Санкт-Петербурга с проектом закона.

Введение данного правила объясняется стремлением обеспечить сбалансированность бюджета, которая может быть нарушена посредством принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации законов, приводящих к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджета.

В законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год указывается перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

В случае, если расходы на реализацию законодательного акта частично (не в полной мере) обеспечены источником финансирования в соответствующем законе о бюджете, то в законе о бюджете субъекта Российской Федерации указывается, в какой части не предусмотрено финансирование указанного законодательного акта.

В случае, если законодательные или иные правовые акты субъекта Российской Федерации устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом этого субъекта о бюджете, применяется закон о бюджете.

Если в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации происходит увеличение объема поступлений доходов бюджета сверх сумм, установленных законом о бюджете на соответствующий год, дополнительные доходы в первоочередном порядке направляются на финансирование расходов, предусмотренных нормативными правовыми актами, не обеспеченными или обеспеченными частично (не в полной мере) источниками финансирования в бюджете субъекта Российской Федерации на

соответствующий год, если бюджетным законодательством не предусмотрено иное.

Бюджетные средства, будучи выделенными из бюджета субъекта Российской Федерации, пройдя все стадии распределения и перераспределения, в конечном счете доходят до лиц, которые именуются получателями бюджетных средств и которые будут осуществлять потребление этих средств в тех или иных формах (например, путем выплаты заработной платы своим работникам).

К числу основных получателей бюджетных средств относятся:

а) бюджетные учреждения, являющиеся получателями бюджетных ассигнований;

б) государственные унитарные предприятия;

в) негосударственные юридические лица;

г) органы местного самоуправления, представляющие местные бюджеты, являющиеся получателями бюджетных ссуд, дотаций, субвенций, субсидий из регионального бюджета;

д) государственные внебюджетные фонды регионального уровня.

В связи с этим отметим, что в литературе правильно, по нашему мнению, обращается внимание на тот факт, что статья 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации, относящая к категории «получателей бюджетных средств» лишь «бюджетные учреждения и иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью», необоснованно сужает данное понятие⁴.

Контрольные вопросы

1. Понятие расходов бюджетов субъектов Российской Федерации
2. Методы расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации.
3. Понятие бюджетного финансирования как метода расходования средств бюджетов субъекта Российской Федерации.
4. Понятие бюджетного кредитования как методы расходования средств бюджетов субъекта Российской Федерации.
5. Принципы бюджетного финансирования.
6. Формы предоставления денежных средств из бюджетов субъекта Российской Федерации.
7. Ассигнования как форма предоставления денежных средств из бюджетов субъекта Российской Федерации.
8. Оплата товаров как форма расходования бюджетных средств.
9. Бюджетные кредиты как форма расходования бюджетных средств.
10. Бюджетные инвестиции как форма расходования бюджетных средств.

⁴ См.: Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. – М.: Юрист, 2002. С. 480 – 481.

§2. Виды расходов бюджетов субъектов Российской Федерации

Говоря о видах расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, прежде всего отметим, что Бюджетный кодекс Российской Федерации все виды бюджетных расходов делит на 4 группы:

- 1) расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета;
- 2) расходы, совместно финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований;
- 3) расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 4) расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Для нас, естественно, наибольший интерес представляют вторая и третья группы бюджетных расходов, поскольку они связаны с бюджетами субъектов Российской Федерации.

В группу расходов, которые **совместно финансируются** за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств бюджетов муниципальных образований, относятся следующие функциональные виды расходов:

государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, газификации и водоснабжения, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;

обеспечение правоохранительной деятельности;

обеспечение противопожарной безопасности;

научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-испытательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;

обеспечение социальной защиты населения;

обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;

обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;

развитие рыночной инфраструктуры;

обеспечение развития федеративных и национальных отношений;

обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

обеспечение деятельности средств массовой информации;

прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Распределение и закрепление между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации указанных расходов производится по согласованию соответственно органов государственной

власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и утверждаются соответствующими законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, расположенных на территории данного субъекта Российской Федерации.

Порядок согласования распределения и закрепления расходов, совместно финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, определяется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В нормативных правовых актах, устанавливающих бюджетные обязательства, реализация которых обеспечивается из средств бюджетов различных уровней, устанавливается разграничение расходных полномочий по финансированию каждого вида обязательств, вытекающих из законодательства Российской Федерации, по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что запрещается устанавливать источником финансирования расходов консолидированный бюджет (п. 3 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются следующие функциональные виды расходов:

обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;

проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;

обеспечение реализации региональных целевых программ;

формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;

осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;

содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Российской Федерации;

оказание финансовой помощи местным бюджетам;

обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;

компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов;

прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов Российской Федерации.

Некоторые субъекты Российской Федерации в своих законодательных актах пошли по пути конкретизации расходов, финансируемых исключительно из бюджета субъекта Российской Федерации.

В целях получения более конкретного представления о расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, воспроизведем Закон Республики Карелия от 21 июля 2001 г. «О бюджетном процессе в Республике Карелия» в части, посвященной данным расходам.

Так, в соответствии с указанным Законом из республиканского бюджета финансируются следующие виды расходов:

- обеспечение деятельности Законодательного Собрания Республики Карелия;

- обеспечение деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия;

- обеспечение деятельности Конституционного Суда Республики Карелия;

- осуществление международных и внешнеэкономических связей Республики Карелия в соответствии с действующим законодательством;

- инвентаризация земель, в интересах населения всех или нескольких муниципальных образований Республики Карелия;

- внутрихозяйственное землеустройство, ремонтно-эксплуатационные работы по содержанию мелиоративной сети, коренное улучшение земель;

- воспроизводство лесов;

- субсидии предприятиям сельского хозяйства на животноводческую продукцию;

- покрытие убытков от содержания социальной сферы, частичная компенсация стоимости топлива, используемого на отопление жилья и объектов социальной сферы предприятий сельскохозяйственного назначения;

- формирование государственной собственности Республики Карелия, содержание, учет, инвентаризация имущества, находящегося в собственности Республики Карелия;

- поддержка и развитие предприятий и организаций, находящихся в собственности Республики Карелия или ведении органов государственной власти Республики Карелия, предприятий и организаций других форм собственности, тарифы на услуги, которые устанавливаются Правительством Республики Карелия;

- государственная поддержка предприятий бытового обслуживания населения;

- проектирование и планировка городов исторической застройки и других работ, имеющих важное значение для республики;

- компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти Республики Карелия, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов;

содержание и развитие территориальных автодорог общего пользования Республики Карелия;

обеспечение деятельности бюджетных учреждений, находящихся в собственности Республики Карелия или в ведении органов государственной власти Республики Карелия, в том числе образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальной защиты населения и других учреждений, услуги которых предоставляются в интересах населения, проживающего на территории всех или нескольких муниципальных образований Республики Карелия;

мероприятия республиканского значения в области образования, культуры и искусства в пределах задач и функций, возлагаемых на органы государственной власти Республики Карелия, здравоохранения, физической культуры и спорта, молодежной политики, социальной защиты населения, включая ежемесячные пособия гражданам, имеющим детей, и другие социальные выплаты, предусмотренные действующим законодательством за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, если эти полномочия не переданы органам местного самоуправления по согласованию с ними, платежи на обязательное медицинское страхование неработающего населения республики;

пособия фермерским хозяйствам на переселение в сельскую местность;

гражданская оборона и мобилизационная подготовка экономики в интересах населения Республики Карелия;

предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий республиканского значения;

реализация целевых республиканских программ;

реализация инвестиционной программы Республики Карелия;

мероприятия республиканского значения по сохранности особо ценных памятников природы, истории и культуры, находящихся в собственности Республики Карелия или в ведении органов государственной власти Республики Карелии;

поддержка особо ценных объектов культуры республиканского значения, находящихся в собственности Республики Карелия, по перечню, определяемому при утверждении республиканского бюджета на очередной финансовый год;

государственная поддержка средств массовой информации, учредителями которых являются Правительство Республики Карелия, Законодательное Собрание Республики Карелия, республиканские органы исполнительной власти;

обслуживание и погашение государственного долга Республики Карелия;

проведение выборов и референдумов Республики Карелия;

обеспечение деятельности органов регистрации (записи) актов гражданского состояния Республики Карелия;

финансовая помощь местным бюджетам Республики Карелия.

Рассматривая вопрос о расходах, финансируемых исключительно из местных бюджетов, отметим, что в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов, определяются законами указанных субъектов Российской Федерации.

Что касается расходной части бюджета субъекта Российской Федерации, то она формируется в соответствии с Бюджетной классификации Российской Федерации.

Данная Бюджетная классификация применительно к расходам содержит три вида классификаций: функциональную, экономическую и ведомственную.

Функциональная классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации является группировкой расходов этих бюджетов и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций субъектов, в том числе на финансирование реализации нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на иные уровни власти.

Первым уровнем функциональной классификации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации являются разделы, определяющие расходование бюджетных средств на выполнение функций субъектов Российской Федерации.

Вторым уровнем функциональной классификации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации являются подразделы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций субъектов Российской Федерации в пределах разделов.

Классификация видов расходов бюджета субъекта Российской Федерации образует третий уровень функциональной классификации расходов этих бюджетов и детализирует направления финансирования расходов бюджета субъекта Российской Федерации по целевым статьям.

Функциональная структура расходов бюджетов субъектов Российской Федерации обычно предусматривает такие направления, как: государственное управление и местное самоуправление; правоохранительная деятельность; фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; промышленность, энергетика и строительство; сельское хозяйство и рыболовство; охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия; транспорт, связь и информатика; развитие рыночной инфраструктуры; жилищно-коммунальное хозяйство; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; образование; культура, искусство и кинематография; средства массовой информации; здравоохранение и физическая культура; социальная политика; обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации;

финансовая помощь местным бюджетам; дорожное хозяйство; прочие расходы; целевые бюджетные фонды.

Экономическая классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации является группировкой расходов этих бюджетов по их экономическому содержанию.

Исходя из экономической классификации расходы бюджетов субъектов Российской Федерации подразделяются на текущие и капитальные.

Капитальные расходы бюджетов субъектов Российской Федерации – часть расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации, другие расходы регионального бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Текущие расходы бюджетов субъектов Российской Федерации – часть расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетных учреждений, финансируемых из регионального бюджета, оказание государственной поддержки местным бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы региональных бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов Российской Федерации по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Перечень главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации утверждается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации в части функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации является единой для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В то же время законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Например, ведомственная структура расходов бюджета Санкт-Петербурга включает в себя такие органы, как: Администрация Санкт-Петербурга; Административный комитет; Аппарат Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге; Архивный комитет Санкт-Петербурга и Ленинградской области; Главное управление внутренних дел Санкт-Петербурга и Ленинградской области; Главное управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Санкт-Петербурга; Законодательное Собрание Санкт-Петербурга; Комитет по благоустройству и дорожному хозяйству; Комитет по внешним связям; Комитет по градостроительству и архитектуре; Комитет по культуре; Комитет по строительству; Комитет по транспорту; территориальные управления административных районов Санкт-Петербурга и т. п. (всего 64 ведомства).

Контрольные вопросы

1. Виды расходов бюджетов субъектов Российской Федерации
2. Расходы, совместно финансируемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.
3. Расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации.
4. Функциональная классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
5. Экономическая классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.
6. Капитальные расходы бюджетов субъектов Российской Федерации.
7. Капитальные расходы бюджетов субъектов Российской Федерации.
8. Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации

ГЛАВА VI

СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и способы ее обеспечения

Сбалансированность бюджета означает положение, когда все расходы бюджета покрыты его доходами (расходы уравновешены доходами). Лишь такое положение является нормальным для бюджетной деятельности. Если доходов бюджета недостаточно, чтобы обеспечить (покрыть) его расходы, то возникает проблема бюджетного дефицита (превышение расходов над доходами), которую в принципе можно решить лишь двумя путями (или их комбинацией): а) увеличить доходы; б) уменьшить расходы.

Если говорить о соотношении доходов и расходов бюджета, то в практике финансового планирования наблюдается применение двух противоположных принципов: а) приоритета расходов; б) приоритета доходов.

Согласно первому принципу государственные расходы рассматриваются как нечто равносильное неизбежным общественным потребностям, которые необходимо удовлетворить любой ценой. Сторонники такого подхода полагают, что «в системе отношений по формированию доходов и осуществлению расходов, ведущую роль имеют отношения по расходам. От показателей расходов зависят показатели по доходам. Функция бюджета реализуется таким образом, что если государство ограничено в доходных источниках бюджетов, то оно изыщет источник в режиме заимствований, осуществит эмиссию денег, но, в любом случае, наиболее значимые расходы оно обязано осуществить... Процесс бюджетных расходов никогда не должен прерываться. В этом плане он настолько важен, как и сама жизнедеятельность общества»¹.

Такой подход к обеспечению сбалансированности бюджетов означает, что если имеющихся доходов не хватает для покрытия имеющихся расходов, то целесообразно увеличить доходы путем повышения ставок налогов и введения новых. Используются также и такие методы «увеличения» государственных доходов, как эмиссия, а также государственные займы. В результате цель «доходы обеспечивают расходы» вроде бы достигается, но это мнимое финансовое благополучие, поскольку деньги, взятые в долг, не являются полноценным доходом. Рано или поздно долг придется возвращать, и этот доход превращается в расход, да еще в повышенном размере, так как кредиторам надо будет выплатить вознаграждение в размере определенного процента от суммы займа.

¹ См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. С. 51.

Для такого подхода характерно мнение, что чем богаче государство (т. е. чем больше у него доходов), тем лучше, поскольку богатое государство сможет осуществить больше расходов (то есть дать больше обществу). Поэтому следует исходить из максимально возможного сбора государственных доходов.

Использование принципа «приоритета расходов» привело в августе 1998 г. Россию, которая вынуждена была покрывать бюджетные расходы за счет многочисленных внутренних и внешних займов, к печально знаменитому «дефолту».

Это заставило переориентировать финансовую политику на принцип «приоритете доходов», в соответствии с которым пределом расходов является общая сумма установленных доходов. Если расходы превышают доходы, то сокращению подлежат расходы. Сущность такой бюджетной политики изложил М. М. Сперанский, который еще в 1810 году писал: «Сокращение издержек должно быть основано на том правиле, чтоб все *необходимые* издержки сохранить, *полезные* отложить, а *излишние* вовсе прекратить»².

В некоторых странах принцип «приоритета доходов» закреплен в законодательных актах и подкреплен процедурой прохождения финансового плана (бюджета) через парламент. Например, во Франции при утверждении бюджета в парламенте сначала голосуются доходы бюджета, а лишь потом его расходы. Предполагается, что такой порядок препятствует, во-первых, возникновению бюджетного дефицита, во-вторых, способствует сокращению государственных расходов.

Существует и третья точка зрения, именуемая «теорией минимальной достаточности государства».

Данная теория исходит из следующих положений.

Во-первых, государство получает доходы за счет общества, то есть увеличение денежных средств у государства означает уменьшение этих средств у общества. Между тем использование денежных средств непосредственно обществом (например, предпринимателями) осуществляется гораздо эффективней, чем это делает государство, финансирующее те или иные общественные потребности. К тому же при движении денег по цепочке «общество – государство – обратно общество» происходит неизбежная и непродуктивная трата этих средств, связанная с содержанием государственного аппарата и реализацией за счет государственного финансирования неэффективных и расточительных экономических и социальных программ.

Во-вторых, государство является субъектом, имеющим самостоятельные интересы, которые далеко не всегда совпадают с интересами общества. И формируя свои доходы (например, путем установления налогов), государство руководствуется в первую очередь своими собственными интересами.

² Сперанский М. М. План финансов / В сб. «У истоков финансового права». – М.: «Статут», 1998. С. 37.

Руководствоваться интересами общества его заставляет давление самого общества или инстинкт самосохранения, когда оно осознает необходимость пересмотра своей финансовой политики, убедившись в том, что поборы с общества (путем, например, повышенного налогообложения), становятся неподъемными для него, оказывают разрушающее воздействие на экономику, чреватые социальным взрывом.

В-третьих, расходы государства фактически финансируются обществом. При этом многие государственные расходы не вызваны общественной необходимостью и потребностями самого общества. И сколько бы государство не получило посредством налогов и других обязательных платежей денег, оно все равно найдет, куда их истратить, даже если в этих тратах не будет никакой общественной необходимости.

Отсюда следует предложение: на фоне сокращения (минимизации) государственных расходов, необходимо сокращать (минимизировать) и государственные доходы³.

Однако все это относится к теории финансовой деятельности государства. Что же касается конкретной практики бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации, то проблема бюджетного дефицита является для этих субъектов весьма болезненной. Связано это в первую очередь с той системой распределения государственных доходов между звеньями бюджетной системы, когда основные доходы сосредотачиваются в федеральном бюджете, а собственных доходов субъектов Российской Федерации недостаточно на финансирование даже самых минимальных и объективно необходимых потребностей своих территорий и своего населения.

И первым способом, посредством которого они пытаются решить проблему бюджетного дефицита, это «выбивание» (или выпрашивание) денег из федерального бюджета в виде регулирующих доходов. Но когда федеральный центр отказывает в выделении денег, то решение проблемы бюджетного дефицита превращается в собственную проблему субъекта Российской Федерации. В связи с этим Бюджетный кодекс Вологодской области устанавливает: «Государственные внешние заимствования осуществляются областью при условии, если на соответствующий финансовый год в федеральном бюджете не предусмотрено предоставление областному бюджету средств из федерального бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе» (ст. 25).

Бюджетный кодекс Российской Федерации довольно тщательно регулирует ситуации, связанные с возникновением дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и с источниками его покрытия.

Так, предусмотрено, что в случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом соответствующим законом о бюджете утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

³ О теории минимальной достаточности государства см. подробнее: Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский М. Г. Основы налогообложения. Учебное пособие (серия «Право и экономика». – СПб: Издательство «Европейский Дом», 2002. С. 182 – 188.

В случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита соответствующим законом о бюджете может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета для финансирования расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга.

Текущие расходы бюджета субъекта Российской Федерации, утвержденные законом о бюджете субъекта Российской Федерации, не могут превышать объем доходов этого бюджета.

Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий год, не может превышать 15 процентов объема доходов данного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета (п. 4 ст. 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Закон Ленинградской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» устанавливает, что в целях сбалансирования бюджета законодательный орган государственной власти устанавливает предельный размер дефицита бюджета. Предельный уровень дефицита не может превышать 10 процентов от расходной части бюджета (п. 3 ст. 14 Закона).

Как мы видим принято иное решение: если Бюджетный кодекс Российской Федерации лимитирует размер дефицита объемом *доходов* бюджета субъекта Российской Федерации, то законодательство Ленинградской области лимитирует этот размер объемом *расходов* данного бюджета.

В случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации может превышать данное ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Источники финансирования дефицита бюджета утверждаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Российской Федерации в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что кредиты Банка России, а также приобретение Банком России долговых обязательств субъектов Российской Федерации при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита регионального бюджета.

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (то есть обеспечение сбалансированности этого бюджета) могут быть внутренние источники в следующих формах:

- 1) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации;
- 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредиты, полученные от кредитных организаций;

4) поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

5) изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В заключение отметим, что субъекты Российской Федерации могут предусматривать дополнительные по сравнению с Бюджетным кодексом Российской Федерации меры, направленные на недопущение возникновения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и обеспечение его сбалансированности, либо конкретизируют те меры, которые предусмотрены этим Кодексом.

Так, упомянутый выше Закон Ленинградской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» устанавливает, что в случаях, когда при исполнении областного бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита вводится режим секвестра расходов. Секвестр не распространяется на защищенные статьи бюджета, состав которых определяется одновременно с утверждением областного бюджета на очередной финансовый год. Механизм секвестра может вводиться также в случае, если в ходе исполнения бюджета дефицит не уменьшается, результатом чего является невозможность финансирования предусмотренных в бюджете мероприятий (п. 4 ст. 14 Закона).

Механизм секвестра расходов бюджета субъекта Российской Федерации предусматривает и Закон Удмуртской республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике», который предусматривает следующее: «Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводится механизм секвестра расходов. Секвестр заключается в пропорциональном снижении государственных расходов (на 5, 10, 15 и так далее процентов) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года» (п. 3 ст. 13 Закона).

В данном случае обращает на себя внимание то обстоятельство, что механизм секвестра не предусмотрен Бюджетным кодексом Российской Федерации что, однако, не ставит под сомнение правомерность его введения субъектом Российской Федерации.

Выше названным Законом Ленинградской области предусмотрено, что решение правительства Ленинградской области, влияющее на увеличение расходной или уменьшение доходной части бюджета, подлежит утверждению законодательным собранием Ленинградской области, если размер изменений приводит к увеличению установленного предельного уровня дефицита бюджета (п. 5 ст. 14 Закона).

Бюджетное законодательство Санкт-Петербурга устанавливает, что нормативные правовые акты Санкт-Петербурга, реализация которых ведет к финансированию новых видов расходов бюджета Санкт-Петербурга или увеличению финансирования существующих видов расходов бюджета Санкт-Петербурга, исполняются только после внесения соответствующих

изменений в бюджет и при наличии источников дополнительных поступлений в бюджет Санкт-Петербурга и (или) при сокращении расходов по конкретным статьям бюджета Санкт-Петербурга⁴.

Весьма неожиданный подход к решению проблемы сбалансированности регионального бюджета демонстрирует Калининградская область: если Бюджетный кодекс Российской Федерации и большинство субъектов Российской Федерации озабочены проблемой бюджетного дефицита, видя в нем зло для бюджетной системы региона и добиваясь положительного сальдо между расходами и доходами бюджета (то есть его профицита), то в Калининградской области, напротив, больше озабочены профицитом бюджета.

Исходя из этой предпосылки, Бюджетный кодекс Калининградской области устанавливает, что областной бюджет и местные бюджеты должны быть составлены и утверждены без профицита бюджета. Если в процессе составления и рассмотрения бюджета обнаружится превышение доходов над расходами бюджета, до утверждения бюджета следует осуществить сокращение профицита бюджета в следующей последовательности:

сократить привлечение доходов от продажи государственной и муниципальной собственности;

предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов местным бюджетам.

Если эти меры осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство (ст. 69 Бюджетного кодекса Калининградской области).

Контрольные вопросы

1. Понятие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.
2. Применения принципа «приоритета расхода бюджета» в процессе бюджетного планирования.
3. Применения принципа «приоритета дохода бюджета» в процессе бюджетного планирования.
4. Сущность теории «минимальной достаточности государства».
5. Способы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.
6. Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.
7. Последствия превышения дефицита бюджета сверх предусмотренного в законе о бюджете субъекта Российской Федерации.

⁴ См. ст. 24 Закона Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

8. Порядок принятия актов, приводящих к сокращению доходов или к увеличению расходов бюджета субъекта Российской Федерации.

§2. Государственные заимствования субъектов Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит сразу два определения государственного заимствования субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 6 государственное заимствование субъекта Российской Федерации – это передача в собственность субъекта Российской Федерации денежных средств, которые этот субъект обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. Согласно же статье 90 государственные заимствования субъектов Российской Федерации – займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства данного субъекта Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств.

Данные определения не соответствуют друг другу (второе определение явно шире первого, так как включает в заимствование и предоставление гарантий по чужим займам), и оба являются неточными.

Неточность определения, данного статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, заключается в том, что при займе заемщик обязан возвратить не те денежные средства, которые он получил от займодавца, а лишь сумму денег, эквивалентной взятой займы. Этим договор займа отличается от договора хранения.

Неточность определения, данного статьей 90 Бюджетного кодекса Российской Федерации, заключается в том, что в данном определении в заимствование включены гарантии, предоставленные субъектом Российской Федерации по возврату чужого займа. Между тем, давая такую гарантию, сам субъект Российской Федерации никаких денег не получает, а сами заем и гарантия – это разные виды обязательств.

Государственные заимствования субъектов Российской Федерации имеют две стороны: экономическую и правовую.

С экономической точки зрения государственное заимствование субъекта Российской Федерации – это кредитное отношение, опосредующее возвратное движение стоимости в денежной форме, в котором данный субъект выступает в качестве должника.

С правовой точки зрения государственное заимствование субъекта Российской Федерации – это договор займа, в котором данный субъект выступает в качестве заемщика.

Деньги, полученные субъектом Российской Федерации посредством государственного заимствования, поступают в его *собственность* (о чем совершенно правильно говорит определение, данное статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации). На это следует обратить внимание, поскольку в экономической литературе до сих пор господствует мнение, что при государственных займах заемщик оперирует с *чужими* денежными

средствами и обязанность их возврата обусловлена правом собственности на эти средства займодавца.

Следует сказать, что средства, полученные субъектами Российской Федерации в результате государственных заимствований Бюджетный кодекс Российской Федерации не рассматривает в качестве доходов бюджетов этих субъектов. Поэтому в принципе становится неясным, к какому же разряду относятся деньги, поступившие в бюджет субъекта Российской Федерации посредством государственных заимствований. В то же время в юридической литературе довольно традиционно деление доходов бюджета на возвратные и безвозвратные. Однако при этом всегда ощущалась определенная двойственность к оценке природы заемных средств – являются они доходом бюджета или нет. Так, С. Д. Цыпкин писал: «В прямом, собственном смысле доходами государственного бюджета являются **безвозвратные** поступления». Поступления в виде государственных займов «можно отнести к доходам государства только условно, лишь с точки зрения доходов государственного бюджета данного года. В конечном итоге они не создают новых доходов и должны погашаться государством»¹. Примерно такого же мнения придерживается и Н. И. Химичева, которая пишет, что полученные посредством государственных займов средства подлежат возврату и потому не являются доходами государства в собственном смысле слова. Тем не менее, – отмечает она, – им принадлежит важная роль в снятии напряженности финансового положения в государстве при недостаточности поступления собственного дохода².

Ныне точка зрения, согласно которой к доходам бюджета относятся лишь безвозвратные платежи, получила законодательное закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации называет три **вида** государственных заимствований, которые субъекты Российской Федерации могут использовать в качестве источника финансирования дефицита своих бюджетов:

- 1) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации;
- 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредиты, полученные от кредитных организаций.

Признаками государственного заимствования субъекта Российской Федерации, характеризующими его суть, является следующее:

- 1) **возвратность** средств, полученных субъектом Российской Федерации по государственному заимствованию.

Собственно говоря, это признак, присущ любому кредитному отношения, при котором деньги совершают «маятнико-образное» движение, разделенное по временной фазе: на первом этапе они движутся от кредитора

¹ См., напр.: Советское финансовое право / Отв. ред. Бесчеревных В. В., Цыпкин С. Д. – М.: Юридическая литература, 1974. С. 189 – 190.

² Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. С. 255.

к должнику, на втором – от должника к кредитору. При государственном заимствовании деньги движутся от кредитора (или, что чаще, кредиторов) к субъекту Российской Федерации, выступающему в роли заемщика, а затем – от субъекта Российской Федерации к кредиторам. При этом меняется и форма собственности на денежные средства: при размещении государственного займа деньги из частной собственности переходят в государственную, при погашении займа – из государственной в частную. Именно признаком возвратности кредитные отношения отличаются от большинства других видов денежных отношений с участием субъекта Российской Федерации: налоговых отношений, отношений, возникающих в процессе осуществления бюджетного финансирования, предоставления или получения дотаций, субвенций и субсидий и т. п. В таких отношениях деньги имеют одностороннее движение. Говоря о возвратности, имеется в виду, разумеется, не возврат тех же самых денежных знаков, которые были получены, а о возврате той суммы денег, которая была заимствована, то есть имеется в виду возврат денежного эквивалента;

2) **возмездность** государственного заимствования, осуществляемого субъектом Российской Федерации.

Возмездность государственного заимствования выражается в том, что заемщик (субъект Российской Федерации) получает деньги от кредитора (займодавец) *за плату*.

Кредитные отношения могут быть и безвозмездными. Так, бюджетная ссуда, предоставляемая бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, либо из бюджета субъекта Российской Федерации местному, может быть предоставлена на безвозмездной основе. Безвозмездными могут быть и отношения государственного займа, но лишь в одном случае – если заем носит принудительный характер. Однако обычно такой заем носит чрезвычайный (экстраординарный) характер. Что касается государственного заимствования (тем более в форме государственного займа), применяемого в нормальных условиях, то оно носит возмездный характер. Если кредиторы (заемодатели), в роли которых выступают юридические лица и граждане, не будут иметь материальной заинтересованности в предоставлении денег субъекту Российской Федерации, они их просто ему не дадут. Поэтому субъекту Российской Федерации для того, чтобы разместить заем, вынуждено устанавливать выгодные условия его возврата и погашения.

Как многообразны формы государственного кредита, так и многообразны формы его возмездности.

По сложившейся традиции плата за предоставление кредита именуется процентами, поскольку сам размер платы определяется в процентах от суммы кредита в расчете на пользование этим кредитом в течение года.

Согласно распространенному мнению проценты есть плата за пользование чужими денежными средствами. Иначе говоря, деньги, предоставленные займы, рассматриваются в качестве имущества, за пользование которым должник должен платить. Несмотря на определенную

традиционность такого мнения, его нельзя признать правильным по той простой причине, что деньги, полученные займы, являются собственностью заемщика. Следовательно, когда он расходует их, то осуществляет использование не чужого, а своего имущества.

Столь же ошибочным является суждение, согласно которому проценты есть плата за деньги. Получается, что одно лицо (заемщик) за деньги (проценты) покупает деньги (сумму займа) у другого лица (заимодавца). Деньги (сумма займа) не выполняют функции имущества, выступающего предметом купли-продажи, хотя бы по той простой причине, что в сделках типа Т – Д или Д – Т деньгам свойственно быть средством платежа, а не товаром.

В то же время совершенно очевидно, что кредитные отношения являются двусторонними, эквивалентными и возмездными. Так что же оплачивает заемщик? Оплачивает он **услугу** займодавца, выраженную в предоставлении в собственность заемщику определенной суммы денег с условием возврата их эквивалента в определенный срок;

3) **срочность** государственного заимствования.

Кредит отличается от дарения или иного безвозвратного предоставления денежных средств тем, что деньги надо возвращать. Причем, возвращать не когда-нибудь, а в оговоренный срок. Бессрочное заимствование фактически означает безвозвратное изъятие денег у плательщика, т. е. налогообложение;

4) **добровольность** государственного заимствования.

Как уже отмечалось выше, государственные займы могут быть и принудительными. Поль Мари Годме, учитывая близость принудительных государственных займов к налогам, даже называл такие займы «не настоящими»³. Однако для классического государственного займа, характерна добровольность вступления займодавца в кредитное правоотношение.

Таким образом для государственного заимствования, реализуемого в нормальных условиях осуществления финансовой деятельности, характерен признак добровольности. И это нашло свое отображение в том определении государственного заимствования, которое дано в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

5) одной из сторон отношения, возникающего при государственном заимствовании субъекта Российской Федерации выступает сам **субъект Российской Федерации**. Сказано это в связи с тем, что имеется довольно устойчивое представление, согласно которому стороной кредитного отношения выступает орган субъекта Российской Федерации, уполномоченный принимать решение о выпуске займа субъекта Российской Федерации (например, губернатор, правительство субъекта Российской Федерации, финансовый орган администрации и т. п.). Кредитное отношение, в котором не присутствует субъект Российской Федерации в качестве стороны этого отношения, отношением государственного

³ Годме П. М. Указ. раб. С. 349.

заимствования субъекта Российской Федерации быть не может. Это относится и к тем отношениям, стороной которого выступает государственное учреждение, действующее от своего имени;

б) отношения, возникающие в процессе осуществления государственного заимствования субъекта Российской Федерации, существуют в **правовой форме**. Причем, этой формой выступает финансовый договор.

Для выяснения сущности государственного заимствования субъекта Российской Федерации важное значение имеет вопрос о **назначении** этого кредита.

В настоящее время государственное заимствование субъекта Российской Федерации увязывают с дефицитом бюджета субъекта Российской Федерации, рассматривая заем как способ покрытия этого дефицита (т. е. как метод сбалансирования бюджета субъекта Российской Федерации), а также с погашением государственного долга.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что государственные заимствования субъектов Российской Федерации используются для покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также для финансирования расходов этих бюджетов в пределах расходов на погашение государственных долговых обязательств субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Данная норма, как правило, воспроизводится в актах бюджетного законодательства с необходимой для данного случая конкретизацией. Например, Закон Санкт-Петербурга от 30 марта 2001 г. «О государственном долге Санкт-Петербурга» предусматривает, что «государственные займы (заимствования) Санкт-Петербурга используются для покрытия дефицита бюджета Санкт-Петербурга, а также для финансирования расходов бюджета Санкт-Петербурга в пределах расходов на погашение государственных долговых обязательств Санкт-Петербурга» (ст. 6 Закона).

То, что государственное заимствование субъекта Российской Федерации связано с дефицитом бюджета субъекта Российской Федерации, сомнения не вызывает – если у этого субъекта достаточно собственных денег, собранных, например, посредством налогов, то нет и никакой необходимости залезать в долги. Однако первоначальное назначение такого заимствования – дать субъекту Российской Федерации дополнительные денежные средства с тем, чтобы обеспечить финансирование тех или иных своих расходов. И совершенно неслучайно, что кредит, хотя и с оговорками, большинство исследователей рассматривает в качестве дохода бюджета. Во всяком случае то обстоятельство, что средства, полученные в результате размещения государственных займов, выступают в качестве источника финансирования расходов бюджета, сомнения не вызывает. Дефицит бюджета является лишь следствием превышения расходов бюджета над его доходами, полученными посредством налогов и других обязательных платежей. Собственно говоря, планирование дефицита, есть всего лишь средство легализации размещения

государственных займов. То есть бюджетный дефицит по отношению к потребности осуществить те или бюджетные расходы является вторичным явлением.

Таким образом, государственное заимствование субъекта Российской Федерации имеет своим **назначением** обеспечение субъекта Российской Федерации денежными средствами, необходимыми для финансирования расходов, которые данный субъект не считает целесообразным сократить и поэтому не укладывается в доходы, собираемые с помощью своих других, обычных источников (в первую очередь, налогов и других обязательных платежей).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что от имени субъекта Российской Федерации право осуществления государственных внутренних заимствований принадлежит единственному уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Данное положение конкретизируется бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации, уточняя, кто именно будет тем «единственным уполномоченным органом исполнительной власти» этого субъекта, кому принадлежит право осуществления государственных заимствований. Например, Бюджетный кодекс Вологодской области устанавливает, что государственные внутренние и внешние заимствования осуществляет губернатор области в пределах средств, определенных законом области об областном бюджете на текущий финансовый год (ст. 25).

Государственные заимствования осуществляются субъектами Российской Федерации на основе **программы государственных внутренних заимствований** соответствующего субъекта.

Программа государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации представляет собой перечень внутренних заимствований этих субъектов на очередной финансовый год по видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В случае выпуска долговых обязательств субъектов Российской Федерации с обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества программа государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации должна содержать количественные данные об эмиссии указанных обязательств, выраженные в валюте Российской Федерации, а также перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования.

Программа государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации представляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующему законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в виде приложения к проекту закона о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В программу государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

При рассмотрении доходов бюджета, некоторые авторы делят их на постоянные и временные. К первым относятся налоги, ко вторым – средства, собранные посредством государственных займов. Такое деление доходов было общепризнанным для финансово-правовой науки дореволюционного периода.

В связи с этим рассмотрим вопрос о соотношении государственного займа субъекта Российской Федерации и налога, выступающего в качестве доходного источника бюджета субъекта Российской Федерации, что представляет интерес в целях выяснения сущности государственного заимствования.

Основное отличие государственных займов субъекта Российской Федерации от налогов, выступающих в качестве доходного источника бюджета субъекта Российской Федерации, заключается в следующем.

1. Займы субъекта Российской Федерации носят возвратный характер, налоги – безвозвратный, так как опосредует одностороннее движение стоимости в денежной форме от плательщика к субъекту Российской Федерации, не сопряженное обязательством этого субъекта вернуть данную стоимость.

2. Займы субъекта Российской Федерации носят возмездный характер – за них надо платить. Налоги же не обусловлены никаким встречным обязательством со стороны субъекта Российской Федерации.

3. Налоги являются безусловным доходом субъекта Российской Федерации, займы выступают условным и временным его доходом. Получив сумму займа, субъект Российской Федерации лишь на этот момент увеличивает сумму своего бюджета. При погашении займа субъект Российской Федерации теряет денег больше, чем когда-то получил.

С этой точки зрения налоги выгодней субъекту Российской Федерации – их не надо возвращать, они представляют собой чистый доход этого субъекта. Займы же надо возвращать, причем с процентами. По этому поводу Поль Мари Годме пишет: «Заем влечет за собой известное обременение для государства. Если государство в настоящий момент получает средства, то в будущем оно должно выплатить проценты и обеспечить погашение. А это означает, что, для того чтобы возместить расходы, связанные с займом, государство должно в будущем повышать налоги. Следовательно, заем не является окончательным *доходом*. Это *средства*, предоставляемые на время, поскольку их нужно будет возместить. Чтобы облегчить свое положение в настоящее время, налогоплательщики должны будут его ухудшить в будущем. Этим объясняется формула, столь дорогая традиционным

финансистам: «заем – это средство возложить государственные расходы на будущее поколение»⁴.

4. Государственные займы носят добровольный характер, налоги – принудительный. Как писал еще в 1832 году М. Ф. Орлов: «...свойство налога есть насилие, а свойство займа – свобода»⁵.

5. При взимании налога происходит видимое уменьшение доходов налогоплательщиков либо прямая утрата своих денежных средств. Это порождает негативное отношение плательщиков к налогообложению и стремление при всяком удобном случае уклониться от уплаты налога. При размещении региональных государственных займов видимого уменьшения доходов либо денежных средств займодавцев не происходит. Более того, отдавая деньги субъекту Российской Федерации, они пребывают в уверенности, что выгодно разместили свой капитал, обеспечили ему сохранность и даже будут получать с него доходы.

Если иметь в виду два последних признака, то государственные займы субъекта Российской Федерации, напротив, имеют бесспорное преимущество перед налогами. Последние приходится собирать принудительно. При размещении государственного займа субъекта Российской Федерации не надо заставлять плательщика отдать деньги, поскольку займодавец сам их отдает; не надо брать на учет потенциальных плательщиков – фиксируются лишь те, кто вступил в кредитные отношения с субъектом Российской Федерации (причем, при размещении регионального государственного займа путем распространения ценных бумаг на предъявителя, какого-либо персонального учета вообще не ведется); не надо содержать какую-либо специальную государственную службу, следящую за тем, кто и как одалживает свои деньги субъекту Российской Федерации. Словом, сбор денег при государственных займах субъектов Российской Федерации по сравнению со сбором налогов обходится субъекту Российской Федерации значительно проще и менее хлопотно.

Правовой формой государственного заимствования субъекта Российской Федерации выступает договор займа.

Этот договор имеет свои особенности в зависимости от самого вида государственного заимствования субъекта Российской Федерации. А этих видов, как уже отмечалось выше, три: 1) государственные займы; 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты; 3) кредиты, полученные от кредитных организаций.

При осуществлении *государственных займов* сторонами договора займа выступает субъект Российской Федерации, выступающий к качеству заемщика, и те юридические и физические лица, которые выступают в качестве займодавцев. Естественно, что таких займодавцев может быть достаточно много. Однако следует подчеркнуть, что договор

⁴ Годме П. М. Указ. раб. С. 347.

⁵ Орлов М. Ф. О государственном кредите. Сочинение, писанное в начале 1832 года // У истоков финансового права (в серии «Золотые страницы российского финансового права»). Т. 1. – М.: «Статут», 1998. С. 304.

государственного займа не является ни многосторонним договором, ни двухсторонним договором со множеством лиц на стороне кредитора. С каждым конкретным займодавцем заключается **свой** договор займа и множественности кредиторов соответствует множественность договоров государственного займа.

Поскольку субъект Российской Федерации не в состоянии оформить с каждым займодавцем индивидуальный договор займа путем составления единого письменного документа, подписанного обеими сторонами, то применяется форма **договора присоединения**, когда условия займа устанавливаются субъектом Российской Федерации в одностороннем порядке, а займодавцы, приобретая соответствующие ценные бумаги субъекта Российской Федерации, присоединяются к тем условиям займа, которые определены этим субъектом. Следовательно, договор государственного займа заключается путем приобретения займодавцем выпущенных субъектом Российской Федерации ценных бумаг (например, облигаций регионального государственного займа), хотя сама по себе ценная бумага не является тем единственным документом, который определяется условиями данного договора. Этим документом выступает односторонний акт субъекта Российской Федерации, которым определены условия займа. При этом ценная бумага субъекта Российской Федерации выступает в качестве документа, подтверждающего заключение договора займа с конкретным займодавцем, а также того долгового обязательства, носителем которого выступает субъект Российской Федерации, являющийся заемщиком.

Говоря о ценных бумагах, Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъекта Российской Федерации, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом и федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг (п. 6 ст. 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации принимается органами исполнительной власти данных субъектов в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и государственного долга субъекта Российской Федерации, установленными в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом о бюджете субъекта Российской Федерации, а также с программой внутренних заимствований субъекта Российской Федерации.

В решении об эмиссии государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации отражаются сведения, предусмотренные федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных ценных бумаг.

Условия эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации подлежат регистрации в Министерстве финансов Российской Федерации.

Порядок выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации регулируется федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных ценных бумаг (ст. 114 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим, что вопрос о правовой природе договора государственного займа является спорным.

В гражданско-правовой литературе государственные займы рассматриваются как случай выступления государства (субъекта Российской Федерации) в качестве стороны гражданских правоотношений, в подтверждение чему приводится то обстоятельство, что Гражданский кодекс Российской Федерации содержит статью 817, посвященную договору государственного займа.

Юристы-финансисты, исходя из принципа «Договорное – значит не финансово-правовое», сам договор государственного займа «отдают» гражданскому праву, оставляя финансовому праву лишь организацию государственного заимствования. Что, впрочем, не мешает им подробно описывать государственные займы, дублируя тем самым материал, посвященный договору государственного займа в гражданско-правовых работах и учебниках.

В то же время существуют точки зрения, согласно которым договор имеет правовую природу, отличную от гражданско-правовой. Так, М. Д. Загряцков еще в 1928 году писал: «Государственный заём есть двухсторонний юридический акт-договор, но это договор, заключаемый в публичном интересе, публично-правовой, подлежащий обсуждению не частного, а публичного права»⁶.

Представляется, что мнение, согласно которому государственные займы субъекта Российской Федерации являются разновидностью гражданско-правового договора, не соответствует ни экономическому, ни правовому содержанию отношений, возникающих в процессе реализации государственных займов.

Займы субъектов Российской Федерации являются продуктом финансовой деятельности субъектов Российской Федерации, их размещение и погашение выступает методом этой деятельности. В процессе размещения займов осуществляется функция собирания субъектом Российской Федерации денежных средств, выражая процесс формирования государственных денежных фондов субъектов Российской Федерации (обычно бюджета субъекта Российской Федерации). При погашении займов имеет место функция расходования субъектом Российской Федерации денежных средств, выражая процесс распределения государственных денежных фондов субъектов Российской Федерации.

Следовательно, с экономической точки зрения данные отношения являются финансовыми. Заметим, что анализ отношений государственного займа, даваемый в юридической литературе, обычно ограничивается

⁶ Загряцков М. Д. Административно-финансовое право. М., 1928. С. 61.

рассмотрением только юридических факторов. Их экономическая природа остается вне научного анализа. И это является серьезной методологической ошибкой, которая приводит к неправильному пониманию характера данного правоотношения. Между тем экономическая природа отношений государственного займа накладывает свой отпечаток на опосредующие их правоотношения.

К тому же имеются существенные юридические отличия договора государственного займа от обычного гражданско-правового договора займа, главное из которых заключается в том, что в отношениях государственного займа его стороны (субъект Российской Федерации и займодавец) не выступают в качестве равноправных по отношению к друг другу субъектов.

Это дает основание признать договор государственного займа в качестве разновидности финансово-правового договора.

Данный вывод не меняет и то обстоятельство, что Гражданский кодекс Российской Федерации содержит специальную статью, посвященную договору государственного займа. Включение данной статьи в Гражданский кодекс Российской Федерации противоречит правовой и экономической природе отношений государственного займа и было бы, по нашему мнению, правильным, если бы положения о договоре государственного займа содержал не Гражданский, а Бюджетный кодекс Российской Федерации, который, заметим, вовсе не чужд этому вопросу, давая свое понятие государственного займа.

Отметим, что некоторые субъекты Российской Федерации в своём бюджетном законодательстве дают собственные определения договора государственного займа субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «договор государственного займа Санкт-Петербурга – договор, заключаемый путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг Санкт-Петербурга, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение» (статья 1 Закона).

Что касается второго вида государственного заимствования – бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, полученных субъектом Российской Федерации от федерального бюджета, – то сторонами данных договоров выступает Российская Федерация, выступающая в качестве займодавца, и субъект Российской Федерации, выступающий в качестве заемщика.

С правовой точки зрения данные договоры квалифицируются в качестве **договора межбюджетного кредитования**.

С точки зрения классификации видов договора данный договор может быть одновременно отнесен к двум разновидностям: для федерального центра, выступающего в качестве кредитора, это будет договор бюджетного кредитования, для субъекта Российской Федерации, выступающего в роли заемщика, это будет договором бюджетного заимствования.

Для выявления природы этого договора рассмотрим следующие вопросы: 1) являются ли отношения межбюджетного кредитования финансово-экономическими; 2) являются ли эти отношения договорными; 3) если да, то какой договор здесь имеет место: гражданско-правовой или финансово-правовой (бюджетно-правовой).

Отвечая на первый вопрос, следует сказать, что данные отношения со всей очевидностью необходимо признать финансово-экономическими. Во-первых, движение денег осуществляется в рамках бюджетной системы, при этом для федерального бюджета это движение выражает акт его распределения, а для регионального бюджета – акт его формирования. При этом оба бюджета представляют собой государственные денежные фонды, что несомненно придает публичный характер процессам их формирования и распределения. Во-вторых, субъектами данного отношения выступают Российская Федерация и субъект Российской Федерации, представленные соответствующими государственными органами, движимые возложенной на них государством обязанностью обеспечения сбалансированности бюджетов, где предоставление денег на кредитной основе выступает методом бюджетного регулирования. В-третьих, предоставление этих ссуд и кредитов представляет собой способ финансирования бюджетного дефицита. Поэтому данные операции выступают элементом бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации. В-четвертых, предоставление межбюджетного кредита не является актом предпринимательской деятельности, а выступает методом бюджетного регулирования. При этом действия представляющих федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации государственных органов диктуются не стремлением извлечения прибыли, а необходимостью решения возложенной на них государственной задачи по обеспечению нормального функционирования бюджетной системы.

Все это означает, что возникающие при межбюджетном кредитовании общественные отношения с точки зрения их экономического содержания являются финансовыми, а точнее – их разновидностью: бюджетными.

Не вызывает сомнения и то, что данные отношения носят договорный характер: налицо типичный договор займа со всеми присущими ему атрибутами (займодавец и заемщик, их волеизъявление в виде оферты и акцепта, соглашение сторон по поводу условий предоставления денег по их сумме и срокам возврата и т. д.).

Какой же договор опосредует эти отношения: гражданско-правовой или финансовый? Начнем с того, что сторонами в настоящем договоре выступают Российская Федерация и субъект Российской Федерации, представленные государственными органами. Между тем, согласно пункту 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации к отношениям, основанным на административном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется. Кроме того, само данное отношение, как было выяснено выше, является бюджетным, т. е. финансовым. А на финансовые отношения гражданское законодательство в силу упомянутого пункта 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской

Федерации также не распространяется. Более того, Гражданский кодекс Российской Федерации, говоря о предмете гражданского законодательства, прямо предусматривает, что оно основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. Говорить же о равенстве их участников в условиях, когда сторонами выступают государство в целом (Российская Федерация) и его составные части (субъекты Российской Федерации), представленные органом государственной власти, не приходится. Кстати, источником правового регулирования данного отношения выступает Бюджетный кодекс Российской Федерации, финансово-правовая принадлежность которого сомнения не вызывает.

К сказанному можно добавить, что договор, опосредующий данное кредитование, по своим юридическим признакам существенно отличается от гражданско-правового договора займа. Так, если в гражданских отношениях, опосредованных договором займа, источником предоставления ссуды выступает денежные фонды самих хозяйствующих субъектов, принадлежащие им на праве собственности или хозяйственного ведения, то в финансовых правоотношениях, опосредованных договором государственного кредитования, источником кредита выступает денежный фонд в виде федерального бюджета, входящего в состав казны Российской Федерации. Гражданско-правовой договор займа может быть заключен на какой угодно срок, и предоставление денег может не оговариваться какими-либо целями, здесь же договор заключается на срок в пределах бюджетного года и на определенные цели. При коммерческом кредитовании заемщик может взять денег в долг столько, сколько посчитает нужным, при межбюджетном кредитовании размер заимствования ограничивается лимитом как самого займа, так и лимитом долга, установленными в акте об утверждении бюджета, и иными законодательными ограничениями.

Это дает основание признать договор межбюджетного кредитования в качестве финансово-правового договора.

Контрольные вопросы

1. Сущность государственного заимствования субъекта Российской Федерации.
2. Государственное заимствование субъекта Российской Федерации как экономическая категория.
3. Государственное заимствование субъекта Российской Федерации как правовая категория.
4. Назначение государственного заимствования субъекта Российской Федерации.
5. Виды государственных заимствований субъекта Российской Федерации.
6. Правовая форма государственного заимствования субъекта Российской Федерации.
7. Правовая природа договора государственного займа.

8. Договор государственного займа и его отличие от гражданского правового договора займа.

9. Договор межбюджетного кредитования и его признаки.

10. Правовая природа договора межбюджетного кредитования.

§3. Государственный долг субъекта Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что **государственный долг** субъекта Российской Федерации представляет собой совокупность его долговых обязательств.

Государственный долг субъекта Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта Российской Федерации имуществом, составляющим казну субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства возникают у субъекта Российской Федерации по двум каналам: 1) в результате заключения договоров государственного заимствования; 2) в результате предоставления гарантий по обязательствам третьих лиц.

Отсюда вытекают и **формы** долговых обязательств.

При *государственных заимствованиях* долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в форме:

- 1) кредитных соглашений и договоров;
- 2) государственных займов субъекта Российской Федерации, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта Российской Федерации;
- 3) договоров и соглашений о получении субъектом Российской Федерации бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

При *предоставлении государственных гарантий* формой долгового обязательства выступает договор о предоставлении государственных гарантий субъекта Российской Федерации.

Кроме того долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут приобрести форму соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов Российской Федерации прошлых лет.

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо подчеркивает, что долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных формах, за исключением перечисленных (п. 3 ст. 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В **объем государственного долга** субъектов Российской Федерации включаются:

- 1) в части *государственных заимствований* субъекта Российской Федерации:

основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов Российской Федерации;

объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации;

объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от бюджетов других уровней.

Поскольку Бюджетный кодекс Российской Федерации говорит лишь об «основном долге» по государственным заимствованиям, то в состав государственного долга субъекта Российской Федерации не входят следующие долговые обязательства: а) суммы начисленных по займам, но не выплаченных процентов; б) суммы комиссионных вознаграждений, связанных с размещением и погашением займов; в) суммы пени, начисленных за просрочку возврата государственного займа, а также штрафов, начисленных за ненадлежащее исполнение субъектом Российской Федерации своих обязательств по государственному займу.

Тем не менее, не возникает сомнения, что данные виды долговых обязательств, хотя и не включаются в состав государственного долга субъекта Российской Федерации, подлежат исполнению в процессе исполнения бюджета данного субъекта;

2) в части *государственных гарантий* в состав государственного долга субъекта Российской Федерации входит объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации.

Государственной гарантией субъекта Российской Федерации признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого данный субъект – гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная гарантия субъекта Российской Федерации, обязательства перед третьими лицами полностью или частично (п. 1 ст. 115 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Государственная гарантия субъекта Российской Федерации (гарантия субъекта Российской Федерации) предоставляется на основании договора.

В силу государственной гарантии субъект Российской Федерации (гарант) дает по просьбе другого лица (принципала) обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром требования о её уплате.

Сторонами договора о предоставлении государственной гарантии субъекта Российской Федерации выступает субъект Российской Федерации (в роли принципала), и юридические лица, а также муниципальные образования (в качестве принципала).

Государственные гарантии субъектов Российской Федерации предоставляются другим субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и юридическим лицам для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами. В договоре о предоставлении государственной гарантии должно быть указано обязательство, которое ею обеспечивается.

Государственная гарантия субъекта Российской Федерации предоставляется в письменной форме, что является обязательным условием предоставления данной гарантии.

Несоблюдение письменной формы государственной гарантии субъекта Российской Федерации влечет ее недействительность (ничтожность).

В государственной гарантии субъекта Российской Федерации должны быть указаны:

сведения о гаранте, включающие его наименование субъекта Российской Федерации и наименование органа, выдавшего гарантию от имени указанного гаранта;

определение объема обязательств по гарантии.

Срок гарантии определяется сроком исполнения обязательств, по которым предоставлена гарантия.

Гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе.

Гарант по государственной гарантии несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству.

Предусмотренное государственной гарантией обязательство гаранта перед третьим лицом (бенефициаром) ограничивается уплатой суммы, соответствующей объему обязательств по гарантии.

Гарант, исполнивший обязательство получателя гарантии (принципала), имеет право потребовать от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по государственной гарантии субъекта Российской Федерации (бенефициару), в полном объеме в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

Отметим, что в гражданском праве это именуется регрессным требованием гаранта к принципалу.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации подлежит отражению в составе расходов бюджетов субъектов Российской Федерации как предоставление кредитов.

Если платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство (принципалу), исполнение государственных гарантий учитывается в источниках финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год должен быть установлен перечень предоставляемых отдельным субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и юридическим лицам гарантий на сумму, превышающую 0,01 процента расходов соответствующего бюджета (п. 2 ст. 117 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Общая сумма предоставленных гарантий включается в состав долга субъекта Российской Федерации как вид долгового обязательства.

При исполнении получателем гарантии своих обязательств перед третьим лицом на соответствующую сумму сокращается долг субъекта Российской Федерации, что отражается в отчете об исполнении бюджета.

В связи с этим отметим, что само по себе предоставление субъектом Российской Федерации государственной гарантии по обязательствам лица,

которым эта гарантия предоставлена (принципала), не формирует долгового обязательства как такового у самого субъекта Российской Федерации (гаранта). Гарантия означает лишь возникновение у субъекта Российской Федерации юридической обязанности произвести определенные денежные выплаты в случае, если лицо, которому предоставлена гарантия (принципал), не выполнит своего обязательства перед своим кредитором. И лишь при наступлении этого факта, данная обязанность субъекта Российской Федерации перерастает в его конкретное обязательство перед кредитором того лица, которому субъект Российской Федерации предоставил свою гарантию (бенефициаром). Поэтому включение той суммы, на которую выдана гарантия в состав долга субъекта Российской Федерации, носит несколько условный характер, так как обязательства по выплате гарантии может вообще не возникнуть.

Учет выданных гарантий субъектов Российской Федерации, учет исполнения получателями указанных гарантий (принципалами) своих обязательств, обеспеченных указанными гарантиями, а также учет осуществления платежей по выданным гарантиям ведет финансовый орган исполнительной ветви власти субъекта Российской Федерации.

На основании данных этого учета законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации представляется подробный отчет о выданных гарантиях по всем получателям указанных гарантий (принципалам), об исполнении этими получателями обязательств, обеспеченных указанными гарантиями, и осуществлении платежей по выданным гарантиям.

Государственные гарантии субъекта Российской Федерации предоставляются соответствующим исполнительным органом государственной власти.

В случае предоставления государственной гарантии субъекта Российской Федерации соответствующий финансовый орган обязан провести проверку финансового состояния получателя указанной гарантии (принципала).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может поручить контрольному органу этого субъекта провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии субъекта Российской Федерации.

Например, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О государственном долге Санкт-Петербурга» государственные гарантии Санкт-Петербурга предоставляются Администрацией Санкт-Петербурга в лице органа исполнительной власти, к функциям которого законодательством Санкт-Петербурга отнесено составление и исполнение бюджета Санкт-Петербурга (финансового органа Администрации Санкт-Петербурга), с согласия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, оформленного постановлением Собрания.

В случае предоставления государственной гарантии Санкт-Петербурга финансовый орган Администрации Санкт-Петербурга обязан провести проверку финансового состояния получателя указанной гарантии.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга может поручить Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии Санкт-Петербурга (ст. 4 Закона).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации.

В частности, предусмотрено, что законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год должен быть установлен верхний предел долга этого субъекта с указанием в том числе предельного объема обязательств по государственным гарантиям.

Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать объем доходов соответствующего регионального бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета (п. 2 ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Устанавливаются также предельные объемы расходов на обслуживание и погашение государственного долга субъекта Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что осуществление субъектом Российской Федерации государственных заимствований, а также предоставление этим субъектом государственных гарантий иным заемщикам допускаются только в случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год следующих параметров:

привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета; предельного размера государственного долга субъекта Российской Федерации;

расходов на обслуживание соответствующего государственного долга субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году. При этом предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации, утвержденный законом о региональном бюджете, не должен превышать 15 процентов объема расходов бюджета.

Субъекты Российской Федерации своим бюджетным законодательством могут конкретизировать параметры своего государственного долга.

Например, Закон Санкт-Петербурга «О государственном долге Санкт-Петербурга» устанавливает следующие параметры государственного долга данного субъекта Российской Федерации и связанных с этим долгом показателей:

1) предельный объем *государственного долга* Санкт-Петербурга – не должен превышать 50 процентов объема доходов Санкт-Петербурга без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней;

2) предельный объем по *государственным гарантиям* Санкт-Петербурга – не должен превышать 20 процентов объема доходов бюджета

Санкт-Петербурга без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней;

3) предельный объем *расходов на обслуживание государственного долга* Санкт-Петербурга – не должен превышать 15 процентов объема расходов бюджета Санкт-Петербурга в текущем финансовом году;

4) размер *дефицита* бюджета Санкт-Петербурга – не должен превышать 15 процентов объема доходов бюджета Санкт-Петербурга без учета финансовой помощи из федерального бюджета.

Все эти показатели утверждаются законом Санкт-Петербурга о бюджете на очередной финансовый год.

Кроме того законом о бюджете Санкт-Петербурга утверждаются:

а) *перечень* тех гарантий Санкт-Петербурга, объемы которых превышают 0,01 процента расходов бюджета Санкт-Петербурга в текущем финансовом году;

б) *объем привлеченных средств* из источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга (ст. 8 и 9 Закона).

Бюджетный кодекс Российской Федерации регулирует также последствия, которые наступают в результате превышения предельного размера государственного долга субъекта Российской Федерации и предельных объемов и предельных объемов расходов на обслуживание государственного долга этого субъекта.

Так, если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации имеет место превышение предельного размера государственного долга, установленного для данного субъекта, но при этом субъект Российской Федерации все-таки в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, принятие этим субъектом новых долговых обязательств осуществляется только после приведения бюджетных параметров в соответствие с требованиями о предельных объемах расходов на обслуживание и погашение государственного долга, за исключением заимствований (принятия других долговых обязательств), осуществляемых в целях реструктуризации и погашения долга субъекта Российской Федерации.

Однако, если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации имеет место превышение предельного размера государственного долга, установленного для данного субъекта, но при этом субъект Российской Федерации не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный на то орган государственной власти Российской Федерации может применить следующие меры:

назначить проверку исполнения бюджета субъекта Российской Федерации;

передать исполнение бюджета субъекта Российской Федерации под контроль Министерства финансов Российской Федерации;

принять иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации (ст. 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации используют все полномочия по формированию доходов бюджета субъекта Российской Федерации для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга (п. 7 ст. 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации управление государственным долгом субъекта Российской Федерации осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации не раскрывает содержание понятия «управление долгом».

Исходя из теоретических представлений о сущности данной категории, она охватывает собой следующие виды действий:

1) оценку текущего состояния и прогноза на предстоящий период государственного долга, с определением показателей, в соответствии с которыми устанавливаются объемы погашения и обслуживания долга;

2) определение объемов, форм и условий государственного заимствования субъектом Российской Федерации, регистрацию государственных заимствований в установленном порядке;

3) определение объемов, форм и условий предоставления государственных гарантий субъекта Российской Федерации, регистрацию гарантий в установленном порядке;

4) осуществление финансового контроля и мониторинга получения государственных заимствований, погашения и обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации;

5) подготовку и реализацию мероприятий по оптимизации структуры государственного долга субъекта Российской Федерации, в том числе по государственным ценным бумагам, по реструктуризации государственного долга, управлению рисками государственного заимствования.

Бюджетный кодекс Российской Федерации исходит из того, что Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.

В свою очередь субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

Погашение и обслуживание государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации производится в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В качестве примера правового регулирования на уровне субъекта Российской Федерации вопросов погашения и обслуживания государственного долга можно привести Закона Санкт-Петербурга «О государственном долге Санкт-Петербурга».

Согласно указанному Закону *погашение* государственного долга включает в себя:

а) исполнение обязательств по возврату основной суммы долга по государственным ценным бумагам Санкт-Петербурга;

б) исполнение обязательств по возврату основного долга по кредитам, полученным Санкт-Петербургом;

в) исполнение обязательств по возврату основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Санкт-Петербургом от бюджетов других уровней;

г) исполнение обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Санкт-Петербургом.

Обслуживание государственного долга Санкт-Петербурга представляет собой возмещаемые за счет средств бюджета Санкт-Петербурга расходы, связанные с возникновением и исполнением долговых обязательств Санкт-Петербурга и включающие в себя:

а) выплату процентов (купона, дисконта) по договорам государственного займа Санкт-Петербурга, кредитным договорам Санкт-Петербурга и договорам бюджетной ссуды и бюджетного кредита, полученным Санкт-Петербургом от бюджетов других уровней;

б) оплату налога на операции с государственными ценными бумагами Санкт-Петербурга;

в) прочие расходы, связанные с организацией и сопровождением возникновения и исполнения долговых обязательств Санкт-Петербурга.

Погашение и обслуживание государственного долга Санкт-Петербурга осуществляет финансовый орган Администрации Санкт-Петербурга.

Погашение и обслуживание государственного долга Санкт-Петербурга осуществляется в соответствии с законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год.

Погашение государственного долга Санкт-Петербурга учитывается в источниках финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга путем уменьшения объема источников финансирования этого дефицита, за исключением исполнения обязательств по государственным гарантиям Санкт-Петербурга, по которым его платежи в качестве гаранта ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны Санкт-Петербурга к должнику, не исполнившему обязательство.

Исполнение обязательств по государственным гарантиям Санкт-Петербурга, по которым платежи Санкт-Петербурга в качестве гаранта ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны Санкт-Петербурга к должнику, не исполнившему обязательство, отражаются в составе расходов бюджета Санкт-Петербурга как предоставление бюджетных кредитов.

Все расходы по обслуживанию долговых обязательств Санкт-Петербурга отражаются в бюджете Санкт-Петербурга как расходы на обслуживание государственного долга Санкт-Петербурга.

При погашении и обслуживании государственного долга Санкт-Петербурга не допускается дискриминация каких-либо категорий кредиторов, в том числе физических лиц (ст. 7 Закона Санкт-Петербурга).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает порядок отражение в бюджетах поступлений средств от заимствований и расходов на обслуживание и погашение государственного долга.

В соответствии с этим порядком, поступления в бюджет субъекта Российской Федерации средств от заимствований и других долговых обязательств отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета.

Все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт (или разницу между ценой размещения и ценой погашения (выкупа) по государственным ценным бумагам субъекта Федерации), отражаются в бюджете как расходы на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации.

Доходы, полученные от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации в сумме, превышающей номинальную стоимость, доходы, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также доходы, полученные в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение фактических расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в текущем году.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что погашение основной суммы долга субъекта Российской Федерации, возникшего из государственных заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации путем уменьшения объема источников финансирования дефицита этого бюджета.

В случае выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, гарантией исполнения обязательств по которым является обособленное имущество, находящееся в собственности субъекта Российской Федерации, в соответствии с условиями эмиссии исполнение обязательств по таким ценным бумагам может осуществляться путем передачи в собственность владельцев этих ценных бумаг имущества, явившегося обеспечением выпуска указанных ценных бумаг.

При исполнении обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, гарантией исполнения обязательств по которым является обособленное имущество, путем передачи кредиторам указанного имущества размер долга субъекта Российской Федерации уменьшается на величину основного долга по погашаемым таким образом обязательствам (ст. 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В процессе погашения и обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации может возникнуть проблем невозможности

погашения этого долга. В этом случае применяется финансовый механизм, именуемый «реструктуризация долга».

Под *реструктуризацией долга* понимается основанное на соглашении сторон прекращение долговых обязательств, составляющих долг субъекта Российской Федерации, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Сумма расходов на обслуживание реструктурируемого долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем году, если указанная сумма включается в общий объем реструктурируемых обязательств (ст. 105 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо регулирует вопросы заимствования государственных унитарных предприятий, бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации у третьих лиц.

При этом устанавливается, что бюджетные учреждения не имеют права получать кредиты у кредитных организаций (банков) и других физических и юридических лиц, за исключением ссуд из регионального бюджета и государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации.

Государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации в обязательном порядке регистрируют свои заимствования у третьих лиц в соответствующем финансовом органе.

Орган, исполняющий бюджет субъекта Российской Федерации, ведет реестр задолженности государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации (ст. 118 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает единую систему учета и регистрации государственных заимствований субъектов Российской Федерации.

В связи с этим предусмотрено, что в Российской Федерации действует единая система учета и регистрации государственных заимствований. Субъекты Российской Федерации регистрируют свои заимствования в Министерстве финансов Российской Федерации.

В целях организации учета и регистрации долговых обязательств субъекта Российской Федерации ведется государственная **долговая книга** субъекта Российской Федерации.

Информация о долговых обязательствах вносится соответствующими уполномоченными органами в государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий три дня с момента возникновения соответствующего обязательства.

В государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации вносятся сведения об объеме долговых обязательств субъекта Российской Федерации (в том числе гарантий) по всем государственным заимствованиям субъекта Российской Федерации, о дате осуществления заимствований,

формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично, а также другая информация, состав которой устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В качестве примера регулирования данного вопроса законодательством субъекта Российской Федерации, можно привести уже упоминавшийся Закон Санкт-Петербурга «О государственном долге Санкт-Петербурга».

Согласно Закону Санкт-Петербурга «долговая книга Санкт-Петербурга – реестр долговых обязательств Санкт-Петербурга, который ведется в документальной форме».

Долговая книга Санкт-Петербурга ведется финансовым органом Администрации Санкт-Петербурга.

Сведения о всех долговых обязательствах Санкт-Петербурга (в том числе государственных гарантиях Санкт-Петербурга) вносятся в Долговую книгу Санкт-Петербурга в трехдневный срок со дня возникновения соответствующего обязательства и в обязательном порядке содержат информацию о дате возникновения, виде и объеме долговых обязательств, исполнении указанных обязательств полностью или частично, дате исполнения указанных обязательств (ст. 11 Закона).

Реализуя принцип гласности бюджетной системы Российской Федерации, Закон Санкт-Петербурга «О государственном долге Санкт-Петербурга» устанавливает, что Администрация Санкт-Петербурга не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным месяцем, обеспечивает опубликование или раскрытие иным образом следующей информации о государственном долге Санкт-Петербурга:

объемы государственного долга Санкт-Петербурга;

объемы погашенного государственного долга Санкт-Петербурга;

величина расходов на обслуживание государственного долга Санкт-Петербурга.

Администрация Санкт-Петербурга не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представляет в Законодательное собрание Санкт-Петербурга и в Контрольно-счетную палату Санкт-Петербурга следующую информацию о государственном долге Санкт-Петербурга:

объем государственного долга Санкт-Петербурга по видам долговых обязательств;

объем погашенного государственного долга Санкт-Петербурга по видам долговых обязательств;

сумма осуществленных расходов на обслуживание государственного долга Санкт-Петербурга по всем видам долговых обязательств (ст. 12 Закона).

Контрольные вопросы

1. Понятие долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

2. Формы долговых обязательств субъекта Российской Федерации.
3. Состав государственного долга субъекта Российской Федерации.
4. Понятие государственной гарантии субъекта Российской Федерации.
5. Договор государственной гарантии субъекта Российской Федерации.
6. Стороны договора государственной гарантии субъекта Российской Федерации.
7. Порядок государственной гарантии субъекта Российской Федерации.
8. Погашение государственного долга субъекта Российской Федерации.
9. Обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации.
10. Управление государственным долгом субъекта Российской Федерации.

§4. Межбюджетные отношения с участием субъекта Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет **межбюджетные отношения** как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Мы уже обращали внимание на ошибочность данного определения, поскольку межбюджетные отношения это прежде всего отношения между публично-территориальными образованиями: Российской Федерацией и её субъектами, также отношения перечисленных публично-территориальных образований с муниципальными образованиями. Одновременно отмечалось, что бюджетные отношения нельзя рассматривать в качестве отношений между бюджетами, так как бюджет субъектом правоотношения быть не может.

Для нас в данном случае интерес представляют те межбюджетные отношения, в которых в качестве их стороны выступает субъект Российской Федерации.

Существует две разновидности таких межбюджетных отношений.

Первая разновидность – это отношение, выстроенное по схеме «Российская Федерация, представляющая федеральный бюджет, – субъект Российской Федерации, представляющий бюджет субъекта Российской Федерации». Таким образом, данное отношение опосредует связь между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Взаимосвязь федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации выражается в данном случае в основном в том, что в законе об утверждении федерального бюджета, во-первых, устанавливаются *регулирующие* налоги для бюджетов субъектов Российской Федерации, во-вторых, предусматривается (в случае необходимости) выделение дотаций, субвенций, субсидий, а также предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации;

Вторая разновидность межбюджетных отношений – это отношение, выстроенное по схеме «субъект Российской Федерации, представляющий бюджет субъекта Российской Федерации, – муниципальное образование, представляющее местный бюджет». Таким образом, данное отношение опосредует связь между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Взаимосвязь бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов выражается в данном случае в основном в том, что в законе об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации, во-первых, устанавливаются *регулирующие* налоги для местных бюджетов, во-вторых, предусматривается (в случае необходимости) выделение дотаций, субвенций, субсидий, а также предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации (ст. 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Принцип равенства бюджетов субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом предполагает установление единых для всех субъектов Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов Российской Федерации и согласовываются с субъектами Российской Федерации до принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Порядок согласования с субъектами Российской Федерации нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности устанавливается Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что указанные нормативы должны быть установлены федеральным законом о государственных минимальных социальных стандартах.

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что соглашения между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, содержащие нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации и другие положения, установленные настоящим Кодексом, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, являются недействительными и исполнению не подлежат (п. 2 ст. 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации, регулируя межбюджетные отношения, определил лишь их субъектный состав, не определив объект данных отношений.

Анализ бюджетного законодательства позволяет, что данные отношения складываются по поводу:

- 1) разграничения расходов между звеньями бюджетной системы;
- 2) распределения государственных доходов (в первую очередь налогов и других обязательных платежей) между звеньями бюджетной системы и закрепления их в качестве собственных доходов бюджетов различных уровней (доходов федерального бюджета, доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, доходов бюджетов муниципальных образований);
- 3) установления для бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов регулирующих доходов в целях сбалансированности этих бюджетов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации разграничил *расходы* между отдельными звеньями бюджетной системы Российской Федерации. В то же время он допускает возможность перемещения расходов либо сверху вниз (например, от федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации), либо, напротив, снизу вверх (из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет).

В связи с этим Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что отдельные виды расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации путем включения соответствующих норм (положений) в федеральный закон о федеральном бюджете с одновременным внесением изменений в настоящий Кодекс (п. 1 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Аналогичная норма установлена и в отношении передачи расходов бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, что может быть осуществлено только путем включения соответствующих норм (положений) в закон субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

То обстоятельство, что возможность передачи расходов из одного бюджета (вышестоящего) в другой (нижестоящий) обусловлена необходимостью внесения изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, свидетельствует о том, что разграничение расходов между звеньями бюджетной системы носит достаточно стабильный характер.

В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации вводит механизм *взаимных расчетов* между бюджетами различных звеньев, который применяется в случаях, когда отдельные виды расходов или доходов перемещаются от одного звена к другому. Такое перемещение имеет место при: а) изменениях в налоговом и бюджетном законодательстве; б) передаче полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не

учтенными законом (решением) о бюджете (п. 2 ст. 45 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В связи с этим установлено, что финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, не относящихся к предметам ведения муниципальных образований, передаваемые из бюджета субъектов Российской Федерации, предусматриваются в бюджете, из которого передаются расходы (то есть, в бюджете субъекта Российской Федерации), как отдельный вид расходов этого бюджета и учитываются раздельно по каждому передаваемому виду расходов.

Средства, переданные бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в качестве обеспечения отдельных государственных полномочий федерального характера, учитываются в бюджете субъекта Российской Федерации как доход в форме безвозмездных перечислений (п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В качестве примера взаимных расчетов между федеральным и бюджетами субъектов Российской Федерации можно привести ситуацию, когда в соответствии с законом о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год Администрация Санкт-Петербурга оплачивает расходы, связанные с материальным обеспечением членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от органов государственной власти Санкт-Петербурга и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных на территории Санкт-Петербурга, за счет средств бюджета Санкт-Петербурга. Однако в последующем эти расходы будут возмещены соответственно Советом Федерации и Государственной Думой¹.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что в течение финансового года законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе принимать решений, приводящих к увеличению расходов местных бюджетов данного субъекта Российской Федерации либо снижению (выпадению) их доходов, без внесения изменений и дополнений в законы о бюджетах субъектов Российской Федерации, компенсирующих увеличение расходов, снижение (выпадение) доходов соответствующих местных бюджетов.

Иная ситуация имеет место при перемещении *доходов* от одного звена бюджетной системы другому (практически речь идет о перемещении доходов сверху вниз – от вышестоящего звена бюджетной системы низшему).

В большинстве случаев такое перемещение обусловлено общей обязанностью вышестоящего бюджета по обеспечению сбалансированности нижестоящего бюджета. Поэтому такое перемещение доходов связано с осуществлением процессов бюджетного регулирования.

¹ См. ст. 40 Закона Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

В рамках этого регулирования вышестоящие бюджеты: а) устанавливают для нижестоящих бюджетов регулирующие налоги; б) оказывают им финансовую помощь как на безвозвратной основе (в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также компенсаций), так и на возвратной основе (в виде бюджетных ссуд и бюджетных кредитов); в) выплачивают компенсации в режиме взаимных расчетов между бюджетами.

Для начала рассмотрим связку «федеральный бюджет – бюджет субъекта Российской Федерации».

Дотации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации; субвенции и субсидии предоставляются на финансирование отдельных целевых расходов; бюджетной ссуды предоставляются на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Основными условиями предоставления финансовой помощи из федерального бюджета региональному выступает следующее.

Финансовая помощь в виде дотации из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации через Федеральное казначейство Российской Федерации.

Средства финансовой помощи, передаваемые из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, выделяются только при условии выполнения ими требований бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах без каких-либо исключений, дополнений и особых условий.

В случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений, приводящих к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих положения бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, Правительство Российской Федерации вправе:

приостанавливать и уменьшать финансирование из федерального бюджета федеральных целевых программ, осуществляемых на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, перечисление средств, предусмотренных в федеральном бюджете в порядке оказания финансовой помощи бюджетам этих субъектов, а также предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

приостанавливать перечисление доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации (то есть регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации);

приостанавливать поставку продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов.

Перечисленные меры выступают в качестве финансовых санкций публично-правового характера в отношении тех субъектов Российской Федерации, которые допускают нарушения бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации – получатель финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет права:

ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов бюджета субъекта Российской Федерации;

предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5 процентов расходов бюджета этого субъекта.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты.

Субвенции и **субсидии** бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются из федерального бюджета на финансирование расходов, имеющих целевой характер, а именно:

расходов по федеральным целевым программам;

капитальных расходов;

расходов, передаваемых из федерального бюджета;

иных целевых расходов.

Бюджетные ссуды предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления указанных ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В случае, если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в очередном финансовом году.

Если бюджет субъекта Российской Федерации не получает финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году,

непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации.

Компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета выплачиваются в случае изменений в налоговом и бюджетном законодательстве, приведших к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, произошедшими после утверждения закона о бюджете субъекта Российской Федерации и не учтенными законом об этом бюджете, а также при передаче полномочий федерального центра субъектам Российской Федерации по финансированию определенных расходов, относящихся к федеральному уровню.

Например, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год» предусмотрена передача на финансирование бюджетов субъектов Российской Федерации федеральных законов «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О реабилитации жертв политических репрессий» и ряда других.

Указанные компенсации выплачиваются в форме субсидий и субвенций. Однако учитывая особый характер выплат, вытекающий из того, что они осуществляются в режиме взаимных расчетов между бюджетами, эти субсидии и субвенции можно рассматривать в качестве специальной формы перемещения денежных средств из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации – компенсации.

В литературе высказано предложение, которое представляется обоснованным, о разграничении режимов *компенсации* и *взаимных расчетов*. Режим *компенсации* должен применяться в ситуации, когда вышестоящий бюджет обязан возместить нижестоящему бюджету убытки, вызванные принятием вышестоящими органами государственной власти решений, вследствие которого нижестоящий бюджет лишается определенных доходов или у него возрастают расходы. Режим *взаимных расчетов* применяется в ситуации, когда вышестоящие органы государственной власти делегируют реализацию своих полномочий нижестоящим органам, что вызывает возрастание их расходов. При этом авторы данного предложения считают, что делегирование полномочий должно базироваться исключительно на договорной основе².

При осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации функций федерального центра эти органы действуют не от своего имени, а выступают от имени Российской Федерации.

При предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести проверку

² См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Указ. раб. С. 98 – 99.

бюджета субъекта Российской Федерации – получателя финансовой помощи из федерального бюджета.

Учитывая, что в настоящее время нет ни одного субъекта Российской Федерации, который не получал бы финансовой помощи из федерального бюджета, данное правило означает, что все субъекты Российской Федерации оказываются в зоне финансового контроля со стороны федерального центра.

При получении субъектом Российской Федерации финансовой помощи в объеме, превышающем 50 процентов расходов его консолидированного бюджета, проверка бюджета этого субъекта Российской Федерации проводится в обязательном порядке.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что бюджеты субъектов Российской Федерации составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств.

Пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета субъекта Российской Федерации не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансировании других при безусловном исполнении долговых обязательств (п. 3 ст. 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Источниками финансирования бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках межбюджетных отношений выступают, как правило, специализированные денежные фонды, создаваемые в системе федерального бюджета. К таким фондам в настоящее время относятся: Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсации, Фонд регионального развития, Фонд развития региональных финансов, Фонд софинансирования социальных расходов.

Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) был создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году». Основное назначение Фонда – выравнивание социально-экономического развития территорий. Выплаты из Фонда получили название «бюджетные трансферты», которыми обозначают перевод средств в любой форме (дотаций, субсидий и субвенций) в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом размеры трансфертов рассчитываются на основе формул, согласованных с субъектами Российской Федерации.

Основными направлениями использования денежных средств Фонда в настоящее время выступают: а) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации; б) субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, топлива

и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера, а также субсидии на финансовую поддержку предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства; в) субвенции на компенсации тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Фонд компенсации предназначен для финансирования потерь бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией некоторых федеральных законов, имеющих социальную направленность.

Фонд регионального развития предназначен для финансирования федеральных программ развития субъектов Российской Федерации. Основная цель данного фонда заключается в предоставлении на конкурсной основе инвестиционных субсидий на развитие региональной и производственной инфраструктуры. Одновременно с этим данный Фонд должен объединить существующие региональные и федеральные инвестиционные программы.

Фонд развития региональных финансов формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития. Субсидии из Фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе, и направляются на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ.

Фонд софинансирования социальных расходов предназначен для частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг.

Теперь рассмотрим вторую ветвь отношений субъектов Российской Федерации, а именно их бюджетные отношения с **муниципальными образованиями**, расположенными на территории данного субъекта, то есть связку «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет».

Отметим, что отношения в связке «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет» во многом аналогичны отношениям «федеральный бюджет – бюджет субъекта Российской Федерации». Предусмотрены те же самые каналы финансового взаимодействия, а именно: а) установление для муниципальных бюджетов регулирующих налогов; б) оказание местным бюджетам финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на безвозвратной основе в виде дотаций, субвенций, субсидий; в) оказание местным бюджетам финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на возвратной основе в виде бюджетных ссуд и бюджетных кредитов; г) выплата компенсации в режиме взаимных расчетов между бюджетом субъекта Российской Федерации и местным бюджетом.

При утверждении закона о бюджете субъекта Российской Федерации в этом законе в отношении местных бюджетов утверждаются следующие показатели:

нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов в той части, которая определена федеральным законом;

нормативы отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов субъектов Российской Федерации;

предельные объемы ассигнований из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

предельные объемы финансовой помощи муниципальным образованиям в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также бюджетных ссуд и бюджетных кредитов³.

Оказание финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету может быть осуществлено в следующих формах:

предоставление из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов Российской Федерации, образуемых в их бюджетах, финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;

предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;

в иных формах, предусмотренных бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Местному бюджету могут быть предоставлены бюджетные ссуды из бюджета субъекта Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местного бюджета.

Порядок предоставления и расчет финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации определяются законом субъекта Российской Федерации либо законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год» установлено, что правом на получение средств из Фонда финансовой поддержки местных бюджетов обладают муниципальные образования, у которых прогнозируемые суммы доходов меньше суммы минимально необходимых расходов. Средства целевых субвенций, предусмотренных в бюджете Санкт-Петербурга местным бюджетам, перечисляются на счета получателей бюджетных средств по казначейской системе исполнения бюджета на основании целевых (адресных) программ, утвержденных представительными органами местного самоуправления и согласованных с соответствующим отраслевым или территориальным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга.

Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации определяются исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с

³ См., напр.: Статью 33 Бюджетного кодекса Вологодской области, утвержденного Законом Вологодской области от 4 марта 1999 г.

Бюджетным кодексом Российской Федерации и законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Предоставление бюджетом субъекта Российской Федерации финансовой помощи местному бюджету наделяет органы государственной власти субъекта Российской Федерации бюджетно-контрольными полномочиями по отношению к муниципальному образованию.

В этом случае уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе провести проверку местного бюджета – получателя финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации.

Проверку бюджета муниципального образования может проводить орган финансового контроля исполнительной власти или контрольный орган субъекта Российской Федерации. Заключение контрольного органа субъекта Российской Федерации оглашается при рассмотрении законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Так, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год» Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга, финансовый орган Санкт-Петербурга, а также территориальные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, на которые в установленном порядке возложены полномочия по исполнению бюджета Санкт-Петербурга на соответствующих территориях Санкт-Петербурга, вправе провести проверку местного бюджета, получающего финансовую помощь из бюджета Санкт-Петербурга, а также осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местный бюджет из бюджета Санкт-Петербурга (ст. 14 Закона).

Муниципальное образование – получатель финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет права:

ставить муниципальных служащих, финансируемых за счет средств местного бюджета, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими учреждений субъектов Российской Федерации (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов местного бюджета;

предоставлять муниципальные гарантии в размере, превышающем 5 процентов расходов местного бюджета (п. 3 ст. 134 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Источником предоставления финансовой помощи местным бюджетам, как правило, выступает, Фонд финансовой поддержки местных бюджетов, создаваемый в рамках бюджета субъекта Российской Федерации.

Проиллюстрируем характер межбюджетных отношений, складывающихся между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями, на примере Республики Карелия.

В соответствии с Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» оказание финансовой помощи местным бюджетам из республиканского бюджета может быть осуществлено в виде:

финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;

субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;

средств, передаваемых по взаимным расчетам в процессе исполнения бюджета;

бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов.

При формировании межбюджетных отношений используется единая методика определения потребности местных бюджетов в получении финансовой помощи из республиканского бюджета ко всем муниципальным образованиям.

Основой бюджетного регулирования является закрепленное Законом Республики Карелия разграничение ответственности республиканского и местных бюджетов за финансирование определенных видов расходов и основанное на этом распределение источников доходов между бюджетами Республики Карелия.

Расходы республиканского и местных бюджетов планируются исходя из доходных возможностей консолидированного бюджета, включающих безвозмездные перечисления из федерального (республиканского) бюджета, отчисления от федеральных и республиканских налогов и сборов, закрепляемых в качестве гарантий выполнения минимальных государственных стандартов.

Показатели межбюджетных отношений (объемы средств бюджетного регулирования местных бюджетов), учтенные при формировании местных бюджетов, подлежат согласованию с органами местного самоуправления Республики Карелия в порядке и сроки, определенные Правительством Республики Карелия.

Фонд финансовой поддержки местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных и республиканских налоговых доходов, поступающих в республиканский бюджет.

Размер средств финансовой помощи каждому местному бюджету устанавливается в абсолютной сумме и утверждается законом Республики Карелия о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Определение объема финансовых средств, передаваемых в местные бюджеты производится на основе формализованного расчета Фонда финансовой поддержки местных бюджетов.

Методика формирования и распределения Фонда финансовой поддержки местных бюджетов основывается на выравнивании среднедушевых доходов территорий с учетом объективных различий в стоимости оказываемых муниципальными образованиями бюджетных услуг и состоит из четырех этапов.

На первом этапе на основе показателей прогноза социально-экономического развития территорий на очередной финансовый год определяется оценка налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты.

На втором этапе определяются прогнозные доходы местных бюджетов, включающие собственные доходы и доходы за счет отчислений от федеральных и республиканских регулирующих налогов и сборов по нормативам, устанавливаемым ежегодно при утверждении республиканского бюджета.

Законом Республики Карелия о республиканском бюджете на очередной финансовый год за муниципальными образованиями могут быть установлены на постоянной основе или долгосрочной (не менее трех лет) основе единые нормативы отчислений от регулирующих налогов. Данное положение не применяется в отношении муниципальных образований, бюджетная обеспеченность которых собственными доходами превышает средне республиканский уровень бюджетной обеспеченности.

На третьем этапе среднедушевые бюджетные расходы территорий приводятся к сопоставимому виду с применением индекса бюджетных расходов, показывающего насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данной территории по сравнению со средним по Республике Карелия уровнем.

На четвертом этапе производится распределение Фонда финансовой поддержки местных бюджетов по территориям пропорционально отклонению среднедушевых приведенных доходов от средне республиканского уровня.

Субвенции и субсидии местным бюджетам Республики Карелия предоставляются на финансирование расходов, имеющих целевой характер, а именно: а) расходов по федеральным и республиканским целевым программам; б) капитальных расходов; в) расходов, передаваемых из федерального и республиканского бюджетов; г) иных целевых расходов.

В местные бюджеты могут быть преданы средства на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов Республики Карелия, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению

бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований.

Контрольные вопросы

1. Понятие межбюджетных отношений с участием субъекта Российской Федерации.
2. Виды межбюджетных отношений с участием субъекта Российской Федерации.
3. Содержание межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации с федеральным центром.
4. Содержание межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями.
5. Формы предоставления денежных средств из вышестоящего звена бюджетной системы нижестоящему.
6. Условия предоставления дотаций из вышестоящего звена бюджетной системы нижестоящему.
7. Механизм взаимных расчетов между бюджетами различных звеньев.
8. Компенсации в механизме взаимных расчетов между бюджетами различных звеньев.
9. Полномочия Правительства Российской Федерации в отношении субъектов Российской Федерации при нарушении последними бюджетного и налогового законодательства.
10. Специальные фонды федерального бюджета, предназначенные для выплат денежных средств бюджетам субъектов Российской Федерации.

ГЛАВА VII

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, его принципы и стадии

Бюджетный процесс в субъекте Российской Федерации – это регламентируемая нормами бюджетного права деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также других участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета субъекта Российской Федерации, контролю за его исполнением, а также по заключению данного бюджета.

Следует иметь в виду, что само понятие «бюджетный процесс» применяется в финансово-правовой литературе в двух значениях. В первом значении им обозначают разновидность бюджетной деятельности. Именно в этом значении раскрыто понятие бюджетного процесса в приведенном выше определении. Во втором значении под бюджетным процессом понимают институт бюджетного права (как раздела финансового права), регулирующего данный вид бюджетной деятельности.

Объектом бюджетного процесса выступает бюджет как разновидность финансово-планового акта, при понимании бюджета в его правовом значении. В этом смысле бюджет субъекта Российской Федерации представляет собой роспись доходов и расходов централизованного денежного фонда субъекта Российской Федерации. А поскольку **правовой формой** бюджета субъекта Российской Федерации выступает закон субъекта Российской Федерации, то применительно к бюджетному процессу речь идет о разработке, принятии и исполнении правового акта о бюджете как основном финансовом плане субъекта Российской Федерации.

Так, составление бюджета в практическом плане означает разработку проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете; рассмотрение и утверждение бюджета выражается в форме принятия этого закона; исполнение бюджета есть исполнение закона о бюджете.

Бюджетный процесс в субъекте Российской Федерации осуществляется на определенных принципах. К числу этих принципов можно отнести следующие.

1. Принцип **ежегодности** бюджета.

Этот принцип означает, что бюджет (как финансовый план) разрабатывается и утверждается ежегодно (желательно, до начала планируемого года). Все стадии бюджетного процесса повторяются из года в год, в той же последовательности и периодичности как они проходили в прошлом, так же они будут осуществляться и в будущем.

2. Принцип **гласности** и **публичности** бюджетного процесса.

Этот принцип означает:

а) обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти данного субъекта Российской Федерации;

б) обязательное опубликование в открытой печати утвержденного бюджета субъекта Российской Федерации и отчетов о его исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджета, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Принцип **разграничения компетенции** между исполнительными и законодательными органами субъекта Российской Федерации на всех стадиях бюджетного процесса.

Так, разработка проекта бюджета осуществляется только исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, утверждение бюджета – только законодательным (представительным) органом этого субъекта, исполнение бюджета – вновь возлагается на исполнительный орган, утверждение отчета об исполнении бюджета – находится в исключительной компетенции законодательного органа.

В таком разграничении проявляется и конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную и исполнительную.

4. Принцип **верховенства** законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации на такой стадии бюджетного процесса, как **утверждение** бюджета, и наличие у этих органов права на осуществление контроля за исполнением бюджета.

История вопроса о том, кто имеет право на утверждение бюджета – исполнительный или представительный орган – это вопрос развития парламентаризма в государственности и становления демократии в обществе. Он проходит через всю историю развития государственности, где исполнительные органы шаг за шагом уступали свои позиции представительным органам. Нет сомнения в том, что полномочие по утверждению бюджета относится к числу наиболее важнейших (как в политическом, так и экономическом смысле) полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти. И в конечном счете полномочие законодательного (представительного) органа государственной власти по утверждению бюджета переросло в исключительное полномочие данного органа.

В некоторых странах к данному принципу примыкает принцип контроля законодательных (представительных) органов государственной власти за осуществлением государственных займов и эмиссией

государственных ценных бумаг, что приводит к увеличению государственного долга.

5. Принцип **строгой законодательной регламентации** всех стадий бюджетного процесса.

Нет, пожалуй, ни одного другого правового акта, какой бы важной теме он не был посвящен, какой бы сферы он не касался, как закон о бюджете, где все процедуры его разработки, рассмотрения, принятия и исполнения столь тщательно и подробно прописаны в законе, уложены в определенные временные рамки и сроки, с определением всех прав и обязанностей участников бюджетного процесса

6. Принцип **достоверности** бюджета.

Это проявляется в детализированной проработке бюджета как финансового плана, максимальном сближении показателей акта об утверждении бюджета с фактическим положением дел и объективной экономической ситуацией, в стремлении осуществить подготовку проекта бюджета на научной основе, иметь реалистичные расчеты доходов и расходов бюджета. Естественно, что реальное исполнение бюджета (как финансового плана) по итогам финансового года всегда отличается от той модели, применительно к которой данный бюджет был утвержден до начала данного финансового года. В жизни редко получается так, как это было задумано, и развитие экономической ситуации, тем более в условиях рыночной экономики, трудно предвидеть с полной достоверностью. Тем не менее стремление получить как можно более достоверный бюджет, максимально сближенный с экономическими и социальными реалиями, выражает собой объективную потребность как государства, так и общества.

7. К принципу достоверности бюджета примыкает принцип **полноты** отражения доходов и расходов бюджета.

Этот принцип означает, что все доходы и расходы бюджета субъекта Российской Федерации подлежат отражению в бюджете в обязательном порядке и в полном объеме в строгом соответствии с установлениями налогового и бюджетного законодательства.

8. Принцип **специализации** бюджетных показателей.

В основе этого принципа лежит тот факт, что составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией, обеспечивающей единство отображения в бюджете его расходов и доходов, что дает возможность не только обеспечить полноту, обоснованность и научную достоверность бюджетных показателей, но и сопоставимость бюджетов всех уровней бюджетной системы. В свою очередь это дает возможность выявить слабые места в этой системы и направить бюджетное планирование на выравнивание уровня бюджетных показателей всех субъектов Российской Федерации.

В практике бюджетного планирования встречаются два понятия: «бюджетный год» (или «финансовый год») и «бюджетный период» (или «бюджетный цикл»).

Бюджетный год - отрезок времени, в течение которого исполняется бюджет – основной финансовый план государства. В большинстве стран, к числу которых относится и Российская Федерация, бюджетный год совпадает с календарным годом, т. е. длится с 1 января по 31 декабря включительно. Однако в некоторых государствах из-за необходимости привязки к проведению парламентских сессий, исторических традиций и других причин бюджетный (финансовый) год может начинаться в другие сроки. Так, в Великобритании, Японии, Канаде, Индии финансовый год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Пакистане – с 1 июля, в США – с 1 октября.

Бюджетный период – отрезок времени, охватывающий все стадии бюджетного планирования. Начинается бюджетный период с момента начала работы по составлению проекта бюджета и завершается утверждением отчета о его исполнении. Длится бюджетный период около трех лет.

Бюджетный период состоит из определенных **стадий**.

Обычно выделяют четыре стадии бюджетного процесса, а именно: 1) составление проекта бюджета; 2) рассмотрение и утверждение бюджета; 3) исполнение бюджета; 4) заключение бюджета, что включает в себя составление, рассмотрение и утверждение отчета о его исполнении.

Отметим, что некоторые субъекты Российской Федерации вписывают эти стадии в определенные временные рамки.

Так, согласно Закону Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» общая продолжительность бюджетного процесса в Республике Карелия составляет 2 года 3 месяца, в том числе: первый этап – прогнозирование экономического и социального развития республики и определение основных направлений бюджетно-финансовой политики Республики Карелия на очередной финансовый год – апрель-август текущего года; второй этап – формирование проекта республиканского бюджета – июнь-сентябрь текущего года; третий этап – рассмотрение и утверждение республиканского бюджета – октябрь-декабрь текущего года; четвертый этап – исполнение республиканского бюджета – январь-декабрь отчетного года; пятый этап – завершение операций по исполнению республиканского бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный год – январь-май следующего за отчетным годом.

На всех стадиях бюджетного процесса осуществляется **бюджетный контроль**.

В зависимости от *времени своего осуществления* бюджетный контроль подразделяется на: а) предварительный; б) текущий; в) последующий.

Предварительный контроль осуществляется в ходе подготовки, обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете субъекта Российской Федерации и иных проектов законов субъекта Российской Федерации по бюджетно-финансовым вопросам;

Текущий контроль осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов государственной власти

субъектов Российской Федерации, в ходе депутатских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Осуществление текущего бюджетного контроля занимает основное место в деятельности исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за исполнение бюджета. Такой контроль, например, осуществляется при осуществлении так называемого «подтверждения денежных обязательств», когда орган, исполняющий бюджет, осуществляет расходование бюджетных средств во исполнение денежного обязательства бюджетного учреждения лишь после проверки соответствия составленных этим учреждением платежных документов сметам доходов и расходов данного бюджетного учреждения ;

Последующий контроль осуществляется в ходе подготовки отчетов об исполнении бюджетов, а также в ходе рассмотрения и утверждения этих отчетов законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В зависимости от **органа, осуществляющего контроль**, бюджетный контроль подразделяется на: а) контроль законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации; б) контроль исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В процессе осуществления бюджетного контроля **законодательные** (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право на:

получение от органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета субъекта Российской Федерации;

получение от органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации, оперативной информации о его исполнении;

утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;

создание собственных контрольных органов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения внешнего аудита бюджетов;

вынесение оценки деятельности органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Финансовый контроль, осуществляемый **исполнительными органами государственной власти** субъекта Российской Федерации, осуществляют

финансовые органы субъектов Российской Федерации, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Рассматривая вопрос о бюджетном контроле, осуществляемом исполнительными органами, следует иметь в виду, что в настоящее время существует два порядка исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации: а) самостоятельное исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, когда субъект Российской Федерации осуществляет это исполнение исключительно собственными силами; б) казначейское исполнение бюджета, осуществляемое через органы Федерального казначейства.

При самостоятельном исполнении бюджетов финансовые органы субъектов Российской Федерации сами осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса.

В случае передачи исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы осуществляют финансовый контроль за соблюдением главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, бюджетных инвестиций, государственных гарантий субъекта Российской Федерации.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и бюджетных учреждений.

Следует иметь в виду, что субъекты Российской Федерации сами могут выступать в качестве объекта бюджетного контроля.

Так, если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации нарушаются предельные объемы расходов на обслуживание и погашение государственного долга субъекта Российской Федерации и при этом данный субъект не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный на то орган государственной власти Российской Федерации может назначить проверку исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

При предоставлении финансовой помощи субъекту Российской Федерации уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести проверку этого бюджета, а при предоставлении такой помощи в объеме, превышающем 50 процентов расходов

консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, такая проверка является обязательной.

Указанные проверки бюджета субъекта Российской Федерации могут проводить контрольный орган Министерства финансов, Счетная палата Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.
2. Объект бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.
3. Принципы бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации.
4. Понятие бюджетного (финансового) года и бюджетного периода.
5. Стадии бюджетного процесса.
6. Бюджетный контроль и его виды.
7. Классификация бюджетного контроля в зависимости от времени его осуществления.
8. Понятие предварительного бюджетного контроля.
9. Понятие текущего бюджетного контроля.
10. Понятие последующего бюджетного контроля.

§2. Составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации

Стадия составления проекта – это первая стадия бюджетного процесса.

Стадия **составления проекта бюджета** охватывает собой разработку исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации на предстоящий финансовый год по тем показателям, которые установлены бюджетным законодательством¹.

Составлению проекта бюджета субъекта Российской Федерации предшествует разработка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в целом, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых исполнительные органы государственной власти этого субъекта осуществляют разработку проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Проекты бюджета субъекта Российской Федерации составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, а также в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством Российской Федерации и законодательством данного субъекта.

Составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации – исключительная прерогатива соответствующих исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Какие именно органы будут осуществлять разработку проекта бюджета, определяют сами субъекты Российской Федерации. Например, Бюджетный кодекс Алтайского края устанавливает, что составление проекта краевого бюджета – исключительная прерогатива Администрации края. Закон Мурманской области «О бюджетном процессе в Мурманской области» предусматривает, что непосредственное составление проекта областного бюджета осуществляет департамент финансов Мурманской области, а Правительство этой области «устанавливает порядок работы над документами и материалами, представляемыми в Мурманскую областную Думу одновременно с проектом областного бюджета» (п. 3 ст. 4 Закона).

В целях своевременного и качественного составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации финансовые органы субъекта Российской Федерации имеют право получать необходимые сведения от федеральных финансовых органов, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц.

К **сведениям, необходимым для составления проекта бюджета** субъекта Российской Федерации, относятся сведения о:

¹ В связи с этим можно упомянуть, что в Санкт-Петербурге бюджетный процесс в значительной степени регулируется Законом Санкт-Петербурга от 18 сентября 1998 г. «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга». В Законе Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» также говорится о составлении проекта **закона** Республики Карелия о республиканском бюджете на очередной финансовый год (ст. 38 Закона).

действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговым законодательстве;

нормативах отчислений от федеральных регулирующих налогов;

предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета;

видах и объемах расходов, передаваемых с федерального уровня бюджетной системы на уровень субъекта Российской Федерации;

нормативах финансовых затрат на предоставление субъектом Российской Федерации государственных услуг;

нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Составление регионального бюджета основывается на:

прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

прогнозе сводного финансового баланса субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

плане развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Отметим, что в числе документов, лежащих в основании составления бюджета, Бюджетный кодекс Российской Федерации называет еще и бюджетное послание Президента Российской Федерации (п. 3 ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В некоторых субъектах Российской Федерации данный перечень дополняется бюджетным посланием главы исполнительного органа государственной власти данного субъекта. Например, в соответствии с Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» бюджетное послание Председателя Правительства Республики Карелия направляется Законодательному Собранию Республики Карелия не позднее 1 июля года, предшествующего очередному финансовому году. В бюджетном послании Председателя Правительства Республики Карелия определяются основные направления бюджетной политики Республики Карелия на очередной финансовый год. Бюджетное послание Председателя Правительства Республики Карелия рассматривается на заседании Законодательного Собрания Республики Карелия и принимается к сведению.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе данных социально-экономического развития за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Изменение прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Перспективный финансовый план – документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается.

Перспективный финансовый план разрабатывается в целях:

информирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы на территории данного субъекта Российской Федерации;

комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;

выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;

отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых:

первый год – это год, на который составляется бюджет;

следующие два года – плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год.

Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Как отмечается в литературе, перспективный финансовый план – это важнейший финансовый документ. Практика целого ряда субъектов Российской Федерации, в частности Санкт-Петербурга, свидетельствует о необходимости и значимости этого документа, своего рода бизнес-плана государства в целом и каждой территории, из которого видны, например, источники погашения внешних и внутренних заимствований².

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов субъекта Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на его территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического

² См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / М. В. Романовский и др.; Под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевской. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт-М, 2001. С. 40.

развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

Естественно, что субъекты Российской Федерации в состоянии разработать баланс финансовых ресурсов (а, соответственно, и проект бюджета) лишь тогда, когда им будет хотя бы примерно известен тот объем денежных средств, который будет передан субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в порядке регулирующих налогов и финансовой помощи.

В связи с этим установлено, о чем было сказано выше, что субъекты Российской Федерации имеют право на получение от федеральных финансовых органов такие сведения, как нормативы отчислений от собственных и федеральных регулирующих налогов; предполагаемые объемы финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета; виды и объемы расходов, передаваемых с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются **задания по предоставлению государственных услуг** в зависимости от цели функционирования конкретного главного распорядителя, распорядителя бюджетных средств, бюджетного учреждения, государственного унитарного предприятия.

При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом **нормативов финансовых затрат** на единицу предоставляемых государственных услуг и задания на предоставление указанных услуг.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг используются при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных услуг, выполняемого государственными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

План развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации включает:

перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации;

программу приватизации (продажи) имущества субъекта Российской Федерации и приобретения имущества в государственную собственность этого субъекта;

сведения о предельной штатной численности государственных служащих субъекта Российской Федерации по главным распорядителям бюджетных средств.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и подлежат утверждению законодательным (представительным) органом государственной власти данного субъекта.

Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет средств бюджета, должна содержать:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;
- наименование заказчика указанной программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Заказчиком долгосрочной целевой программы выступает орган государственной власти, определяемый бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета.

Финансирование расходов, связанных с исполнением правовых актов субъекта Российской Федерации, осуществляется в тех случаях, когда расходы на реализацию этих правовых актов предусмотрены в бюджете этого субъекта.

Характерно, что в бюджетном законодательстве многих субъектов Российской Федерации содержится норма о верховенстве (приоритете) закона о бюджете по отношению к другим правовым актам данного субъекта. Например, Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» установлено, что «законы края, постановления краевого Совета народных депутатов, постановления и распоряжения, принятые администрацией края до принятия закона о краевом бюджете на очередной финансовый год, действуют в части, не противоречащей закону о краевом бюджете на очередной финансовый год, либо в размере ассигнований, предусмотренных этим законом» (п. 3 ст. 62 Закона).

В проекте закона о бюджете должны содержаться **основные характеристики** этого бюджета.

К основным характеристикам бюджета относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит этого бюджета.

В проекте закона о бюджете должны содержаться также следующие показатели:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых в местные бюджеты.

В проекте закона о бюджете должны быть установлены:

расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов;

общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

объемы финансовой помощи местным бюджетам, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, в разрезе бюджетов, получающим указанную финансовую помощь;

распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов регионального бюджета;

иные показатели, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В проекте закона о бюджете в составе расходов бюджета должны быть установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона о бюджете должны быть определены следующие характеристики государственного долга субъекта Российской Федерации:

источники финансирования дефицита бюджета;

верхний предел государственного долга субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации и бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации, с указанием в том числе предельных объемов обязательств по государственным гарантиям субъекта Российской Федерации.

В целях составления проекта бюджета на очередной финансовый год должны быть подготовлены следующие **документы и материалы**:

прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

прогноз сводного финансового баланса субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;

адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;

план развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации;

структура государственного долга субъекта Российской Федерации и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;

оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;

оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;

другие документы и материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации.

В бюджетном законодательстве некоторых субъектах Российской Федерации довольно подробно описывается **порядок составления** проекта бюджета.

Поскольку данный порядок хорошо характеризует организационную сторону составления проекта бюджета как стадии бюджетного процесса, осветим его на примере Республики Карелия.

Законом о бюджетном процессе в Республике Карелия предусмотрено, что составление проекта республиканского бюджета обеспечивается Правительством Республики Карелия и начинается не позднее чем за 8 месяцев до начала очередного финансового года.

Первый этап формирования республиканского бюджета – разработка органами исполнительной власти Республики Карелия и выбор Правительством Республики Карелия плана-прогноза функционирования экономики Республики Карелия на очередной финансовый год, содержащего основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики.

На основании этого плана-прогноза Министерство финансов Республики Карелия осуществляет разработку основных характеристик республиканского бюджета на очередной финансовый год и распределение доходов республиканского бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации, а также проектировок основных доходов и расходов республиканского бюджета на среднесрочную перспективу.

Данные показатели утверждаются Правительством Республики Карелия, после чего Министерство финансов Республики Карелия в двухнедельный срок обязано:

направить бюджетные проектировки органам исполнительной власти Республики Карелия для распределения по конкретным получателям средств республиканского бюджета;

уведомить органы исполнительной власти Республики Карелия и органы местного самоуправления о методике формирования межбюджетных отношений Республики Карелия на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

Второй этап формирования республиканского бюджета – распределение республиканскими органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования в соответствии с бюджетной классификацией и по получателям бюджетных средств.

Одновременно органы исполнительной власти Республики Карелия формируют перечень республиканских целевых программ, подлежащих финансированию из средств республиканского бюджета.

Разработка и согласование республиканскими органами исполнительной власти проекта республиканского бюджета на очередной финансовый год

должна быть завершена не позднее 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году.

В период с 25 августа по 25 сентября Правительство Республики Карелия обязано рассмотреть проект республиканского бюджета и утвердить его для внесения на рассмотрение Законодательного Собрания Республики Карелия (ст. 38 Закона Республики Карелия).

Как уже отмечалось, разработку проекта бюджета Бюджетный кодекс Российской Федерации относит к сфере ведения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Завершая рассмотрение вопроса о такой стадии бюджетного процесса, как составление проекта бюджета, отметим следующее.

В связи с тем, что разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации зависит от наличия информации о финансовых ресурсах, передаваемых этому бюджету из федерального бюджета, то процесс составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации сдвинут по времени на два – три месяца вперед от разработки проекта федерального бюджета. Надо сказать, что идеальной в данном случае была бы ситуация, когда проект бюджета субъекта Российской Федерации разрабатывался бы на основе уже **утвержденного** федерального бюджета, как это было, скажем, в СССР, когда функционировала единая и централизованная бюджетная система. При бюджетной системе, основанной на самостоятельности и независимости бюджетов, каждый из них разрабатывается самостоятельно. Но эта система эффективна лишь тогда, когда бюджеты субъектов Российской Федерации в достаточной степени обеспечены собственными доходными источниками, ставящих их в независимое положение от общегосударственного бюджета. В России этого нет, и проекты бюджетов субъектов Российской Федерации разрабатываются на основе **проекта** федерального бюджета.

Безусловно, это самое слабое место в ныне существующем механизме составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, так как они разрабатываются и утверждаются на основе **предполагаемых** данных о доходах этих бюджетов. В итоге, даже будучи утвержденными, данные бюджеты ни в коей мере не отвечают принципу достоверности и по существу носят характер того же самого **проекта** бюджета, который приходится утверждать вторично уже после утверждения федерального бюджета (хотя в юридическом плане это выглядит как внесение изменений и дополнений в уже принятый закон субъекта Российской Федерации о бюджете).

Ситуацию еще больше запутывает то обстоятельство, что местные бюджеты в той же степени оказываются зависимыми от бюджетов субъектов Российской Федерации, в какой последние зависят от федерального бюджета. Поэтому и местные бюджеты, будучи полностью зависимыми от бюджетов субъектов Российской Федерации, также составляются и утверждаются на основе лишь предполагаемых данных о своих доходах. В итоге возникает цепочка пересоставления (в юридическом плане – переутверждения) всей системы бюджетов, которая возникает по результатам утверждения

федерального бюджета: бюджеты субъектов Российской Федерации меняют свои показатели вслед за окончательно утвержденными показателями федерального бюджета; местные бюджеты делают то же самое по итогам утверждения бюджета субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Сущность составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации как стадии бюджетного процесса.
2. Сведения и документы, необходимые для составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации.
3. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и его содержание.
4. Основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и их содержание.
5. Прогноз сводного финансового баланса субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и его содержание.
6. План развития государственного сектора экономики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и его содержание.
7. Долгосрочные целевые программы и их содержание.
8. Показатели, которые должны содержаться в проекте закона субъекта Российской Федерации о бюджете.
9. Документы и материалы, которые составляются одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.
10. Порядок составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

§3. Рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации

В отличие от стадии составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, которая довольно подробно регламентируется непосредственно Бюджетным кодексом Российской Федерации, правовое регулирование стадии рассмотрения и утверждения делегировано этим Кодексом самим субъектам Российской Федерации. По данному поводу Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что порядок рассмотрения проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации и его утверждения определяется законом субъекта Российской Федерации.

Анализ бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что имеются значительные различия и наблюдается разнообразие подходов при регламентировании процессов рассмотрения и утверждения бюджетов в различных субъектах Российской Федерации.

Тем не менее можно сделать вывод, что данная стадия состоит из следующих этапов:

- 1) внесения проекта бюджета на рассмотрение в законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- 2) подготовки к рассмотрению проекта бюджета;
- 3) рассмотрения проекта бюджета, которое осуществляется обычно в трех чтениях;
- 4) согласительных процедур, которые могут иметь место по результатам рассмотрения проекта бюджета в первом и втором чтениях.

Внесение проекта бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обычно осуществляется главой исполнительного органа государственной власти данного субъекта. Например, в соответствии с Законом Мурманской области «О бюджетном процессе в Мурманской области» внесение проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение Мурманской областной думы осуществляет губернатор области.

Сроки внесения проекта довольно разнообразны. Так, в Санкт-Петербурге и в Республике Карелия этот проект должен быть внесен в срок до 1 октября года, предшествующего планируемому, Мурманской области – в срок до 20 октября, в Вологодской области – до 1 ноября, в Алтайском крае – до 10 ноября.

Общее требование Бюджетного кодекса Российской Федерации заключается в данном случае в том, что порядок рассмотрения проекта о бюджете, определенный законом субъекта Российской Федерации, должен обеспечить рассмотрение и утверждение указанного проекта **до начала** очередного финансового года.

Проект вносится по тем показателям и с теми приложениями, которые должны быть разработаны в соответствии с требованиями Бюджетного

кодекса Российской Федерации и бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации.

Подготовка к рассмотрению проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации заключается в рассмотрении этого проекта в комитетах данного законодательного органа, а также «другими субъектами права законодательной инициативы», т. е. в первую очередь депутатами законодательного органа.

Вот как описывается этот этап в Законе о бюджетном процессе в Мурманской области:

В течение двух суток со дня внесения в Мурманскую областную Думу проекта закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год Председатель Мурманской областной Думы направляет указанный законопроект в комитет Мурманской областной думы по бюджету, финансам и налогам для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям настоящего Закона.

Совет Мурманской областной Думы, на основании заключения комитета Мурманской областной Думы по бюджету, финансам и налогам, принимает решение о принятии к рассмотрению Мурманской областной Думой указанного законопроекта либо о возвращении его Губернатору Мурманской области на доработку, если представленные документы и материалы не соответствуют требованиям настоящего Закона. Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Мурманскую областную Думу Губернатором Мурманской области в течение 10 дней со дня возвращения его на доработку.

Проект закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год в течение трех дней со дня внесения направляется Советом Мурманской областной Думы другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Мурманской областной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Контрольно-счетную палату Мурманской области для проведения экспертизы указанного законопроекта.

Совет Мурманской областной Думы назначает комитеты Мурманской областной Думы в качестве **ответственных** за рассмотрение отдельных разделов расходов областного бюджета и региональных целевых программ (профильные комитеты). По каждому разделу функциональной классификации расходов областного бюджета назначается не менее двух профильных комитетов, одним из которых является комитет по бюджету, финансам и налогам.

Проект закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год включается в календарь рассмотрения вопросов Мурманской областной Думой во внеочередном порядке.

Право давать комментарии, делать заявления по проекту закона Мурманской области об областном бюджете от имени Администрации Мурманской области имеют Губернатор Мурманской области, руководитель

департамента финансов Мурманской области или уполномоченные на то их представители¹.

На подготовительном этапе рассмотрения проекта бюджета в законодательном органе основная работа сосредотачивается в комитетах и других подразделениях этого органа.

Вот как регламентирует данный этап Бюджетный кодекс Вологодской области.

В течение 20 дней со дня внесения проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год постоянные комитеты Законодательного Собрания области представляют в постоянный комитет Законодательного Собрания по бюджету и налогам замечания и предложения по характеристикам и показателям областного бюджета, а также поправки по статьям проекта закона области, рассматриваемым в первом чтении в целом. На основании замечаний и предложений комитетов Законодательного Собрания комитет по бюджету и налогам оформляет сводное заключение по проекту закона об областном бюджете, а также поправки к проекту постановления Законодательного Собрания области о принятии закона об областном бюджете в первом чтении. Сводное заключение и проект постановления Законодательного Собрания вносятся постоянным комитетом по бюджету и налогам на рассмотрение сессии Законодательного Собрания области не позднее чем за 10 дней до начала сессии. Контрольно-счетная палата области представляет депутатам Законодательного Собрания области и в постоянный комитет по бюджету и налогам заключение с анализом изменений основных характеристик и показателей проекта областного бюджета в сравнении с областным бюджетом за предшествующий финансовый год не позднее чем через 20 дней после получения проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации рассматривают проект закона о бюджете, как правило, в трех чтениях.

При **первом чтении** предметом рассмотрения обычно выступает:

1) концепция и прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) основные принципы взаимоотношений бюджета с местными бюджетами;

3) основные показатели бюджета, к которым относятся:

а) доходы бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации дохода;

б) нормативы распределения доходов от федеральных и областных налогов и сборов для бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов; объемы финансовой помощи местным бюджетам;

в) размер дефицита бюджета в абсолютной сумме и в процентах к расходам бюджета; источники покрытия бюджетного дефицита;

¹ См. статью 7 Закона Мурманской области от 15 июня 2000 г. «О бюджетном процессе в Мурманской области».

г) общий объем расходов бюджета;

д) верхний предел государственного долга субъекта Российской Федерации.

Бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации данный перечень может быть дополнен и изменен.

Рассмотрение проекта бюджета начинается с заслушивания доклада главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и содоклада председателя бюджетного органа законодательной ветви власти (например, комитета по финансам, бюджету и налогам).

При рассмотрении проекта закона о бюджете законодательный орган субъекта Российской Федерации о принятии либо об отклонении внесенного проекта бюджета.

Принятие проекта закона в первом чтении означает утверждение основных характеристик бюджета.

В случае **отклонения проекта закона** в первом чтении законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе:

а) вернуть указанный проект на доработку в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) передать указанный проект закона в согласительную комиссию для уточнения основных показателей бюджета.

В случае отклонения проекта закона о бюджете в первом чтении и возвращении его на доработку в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации этот орган в течение сроков, установленных бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации, дорабатывает указанный проект закона с учетом предложений и замечаний и вносит его на рассмотрение законодательного органа государственной власти данного субъекта повторно в первом чтении.

Согласительная комиссия обычно формируется на паритетных началах из депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представителей исполнительного органа государственной власти этого субъекта.

Согласительная комиссия уточняет основные характеристики бюджета.

Некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают **порядок** принятия решения **согласительной комиссии**. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Вологодской области решение согласительной комиссии о внесении в Законодательное Собрание области согласованного варианта основных показателей проекта областного бюджета принимается голосованием членов согласительной комиссии. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от состава членов согласительной комиссии.

Несколько более сложный вариант принятия решения согласительной комиссией предусматривает Закон о бюджетном процессе в Республике Карелия. Согласно этому Закону решение согласительной комиссии принимается раздельным голосованием членов согласительной комиссии от

каждой из Палат Законодательного Собрания Республики Карелия (а их две²) и Правительства Республики Карелия, формирующие стороны согласительной комиссии, которых получается три – две от Палат, одна – от Правительства. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если за его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным.

Согласованный вариант основных показателей бюджета и перечень неурегулированных разногласий вносятся согласительной комиссией на рассмотрение законодательного органа субъекта Российской Федерации.

При рассмотрении законодательным органом субъекта Российской Федерации проекта закона о бюджете **во втором чтении** обычно утверждаются:

а) расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах общего объема расходов бюджета, утвержденного в первом чтении;

б) распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной и функциональной классификацией бюджета;

в) расходы по программам социально-экономического развития, включая инвестиционную программу;

г) перечень источников финансирования дефицита бюджета по основным его видам;

д) лимиты предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

е) условия и порядок предоставления субсидий и субвенций бюджетным учреждениям, а также юридическим лицам, которые не находятся в собственности субъекта Российской Федерации;

ж) предельные объемы целевых бюджетных фондов, распределение доходов и расходов этих фондов по статьям;

з) перечень и лимиты предоставления государственных гарантий субъекта Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что данный перечень предметов второго чтения является примерным. Конкретный перечень определяется бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации и здесь наблюдается определенные различия между различными субъектами Российской Федерации.

В процессе второго чтения субъекты права законодательной инициативы направляют в бюджетный комитет законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации поправки по предмету второго чтения проекта закона о бюджете. Этот комитет проводит экспертизу

² Парламент Республики Карелия – Законодательное собрание Республики Карелия состоит из двух палат: Палаты Представителей и Палаты Республики.

внесенных поправок, готовит их сводные таблицы по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и главным распорядителям средств бюджета, рассматриваемым во втором чтении. Некоторые субъекты Российской Федерации в своих законодательных актах устанавливают правило, согласно которому рассмотрению подлежат лишь те поправки, которые прошли экспертизу бюджетного комитета законодательного органа данного субъекта, что повышает значение данного комитета.

В соответствии с указанными поправками бюджетный комитет законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и вносит на рассмотрение законодательного собрания проект постановления о принятии во втором чтении проекта закона субъекта Российской Федерации.

Если законодательный орган отклоняет во втором чтении проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете, он передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

Предметом **третьего чтения**, как правило, выступают статьи проекта закона о бюджете, которые не были приняты во втором чтении. При рассмотрении проекта бюджета в третьем чтении внесение в него поправок не допускается.

Однако некоторые субъекты расширяют круг предметов третьего чтения. Например, в Республике Карелия в третьем чтении утверждаются: программа предоставления государственных гарантий Республики Карелия; программа государственных внутренних займов; инвестиционная программа Республики Карелия в разрезе объектов.

Утверждение бюджета заключается в принятии закона о бюджете.

Бюджетное законодательство всех субъектов Российской Федерации уделяет внимание проблеме непринятия закона о бюджете либо невступления его в силу с начала финансового года. Это объясняется тем, что данные ситуации достаточно типичны.

В обоих случаях (непринятия или невступления) ясно, что отсутствие закона о бюджете не должно приостанавливать функционирование бюджетного механизма, так как это может привести к весьма негативным последствиям – прекращению функционирования самого субъекта Российской Федерации. К тому же работники бюджетной сферы, получающие заработную плату за счет бюджетных средств, были бы лишены источника своего существования.

Различные субъекты решают эти проблемы по-разному.

Так, Бюджетный кодекс Вологодской области устанавливает, что в случае непринятия закона области об областном бюджете на очередной финансовый год до 1 января этого года Законодательное Собрание области принимает постановление, которым предоставляется право губернатору области производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам, подразделам и видам расходов функциональной и ведомственной классификации, а также утверждает предельный размер ежемесячных

расходов областного бюджета до принятия закона области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Как мы видим принятие постановления законодательным органом данного субъекта Российской Федерации позволяет легитимизировать бюджетную деятельность исполнительной власти без утвержденного бюджета и даже принятие некоего эрзаца бюджета в виде утверждения органом исполнительной власти предельных размеров ежемесячных расходов областного бюджета.

Иное решение для данной ситуации принято в Республике Карелия. Там Министерство финансов правомочно осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи местным бюджетам при условии, что из республиканского бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более одной двенадцатой – в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификацией расходов республиканского бюджета.

Такой механизм иногда именуется «временное управление бюджетом».

Данный порядок является распространенным. Исполнительные органы действуют в силу полномочий, предоставленных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В силу тех или иных причин может возникнуть потребность в **изменении бюджета** субъекта Российской Федерации. Причем, эта потребность может возникнуть как до начала бюджетного (финансового) года, так и в течение этого года. Чаще всего причиной этих изменений выступает несоответствие реально поступающих доходов запланированным. Поэтому объектом изменения выступают расходы бюджета, то есть осуществляется корректировка расходов бюджета в соответствии с поступающими доходами.

Вопрос о порядке внесения изменений и дополнений в бюджет решается разными субъектами Российской Федерации по разному.

В качестве примера приведем решение этого вопроса Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае».

Согласно этому Закону, проекты законов, предусматривающие изменения и дополнения краевого бюджета, вносятся в краевой Совет народных депутатов с одновременным предоставлением следующих документов и материалов:

- заклучения администрации края по вносимому проекту закона;
- финансово-экономическое обоснование;
- расчеты и обоснования по всем статьям вносимого проекта закона;
- пояснительная записка о необходимости принятия закона.

Краевой Совет народных депутатов рассматривает проект закона края, предусматривающий изменения и дополнения в краевой бюджет на текущий финансовый год, в двух чтениях.

В течение 20 дней со дня внесения проекта закона краевой Совет народных депутатов рассматривает его в первом чтении и принимает решение о принятии или об отклонении внесенного проекта закона.

Доработанный, с учетом принятых при первом чтении поправок, указанный проект закона в течение 20 дней со дня принятия его в первом чтении рассматривается краевым Советом народных депутатов во втором чтении.

Краевой Совет народных депутатов по результатам рассмотрения проекта закона в первом чтении вправе принять его в окончательной редакции (ст. 71 Закона).

Контрольные вопросы

1. Содержание стадии рассмотрение и утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и этапы этой стадии.

2. Внесение проекта бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Подготовка к рассмотрению проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Порядок рассмотрения проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Предмет первого чтения при рассмотрении проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

6. Предмет второго чтения при рассмотрении проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Порядок формирования согласительной комиссии и её решения.

8. Предмет третьего чтения при рассмотрении проекта бюджета в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

9. Последствия непринятия закона о бюджете субъекта Российской Федерации либо невступления его в силу с начала финансового года.

10. Внесение изменений и дополнений в бюджет субъекта Российской Федерации.

§4. Исполнение бюджета субъекта Российской Федерации

Исполнить бюджет – значит своевременно получить все запланированные по бюджету доходы и вовремя произвести все запланированные по бюджету расходы¹.

В юридическом смысле исполнение бюджета сводится к исполнению **закона** о бюджете.

Исполнение бюджета возлагается на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации обычно конкретизирует этот орган. Так, в Законе о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае записано, что исполнение краевого бюджета от имени администрации края осуществляется комитетом администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике. В Законе Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» по этому поводу сказано: «Исполнение республиканского бюджета осуществляет Министерство финансов Республики Карелия и другие органы исполнительной власти Республики Карелия».

Совершенно очевидно, что в исполнении бюджета важная роль принадлежит таким лицам, как главные распорядители бюджетных средств, распорядители бюджетных средств и получатели бюджетных средств.

В основе исполнения бюджета лежит так называемое «кассовое исполнение бюджета».

Кассовое исполнение бюджета – это организация и осуществление в процессе исполнения бюджета приема, хранения и выдачи бюджетных средств, ведение их учета и отчетности по операциям с ними.

Различают казначейскую, банковскую и смешанную системы кассового исполнения бюджета.

При казначейской системе кассовое исполнение бюджета возлагается на специальные финансовые органы государства – казначейства, при банковской – на банки, при смешанной – на казначейства и банки.

При казначейском исполнении на соответствующий финансовый орган государства (например, на министерство финансов, а еще чаще, на специально созданный орган – казначейство) возлагается организация исполнения и само исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанный орган является кассиром всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляет платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений (т. е. учреждений, финансируемых за счет бюджета).

В СССР вначале использовалась казначейская система исполнения бюджета, причем функции казначейства исполнял Народный комиссариат финансов. Для этих целей при Наркомфине СССР, республиканских наркомфинах, местных финансовых органах действовали специальные

¹ См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. – М.: Юридическая литература, 1971. С. 288.

приходо-расходные кассы, в которые поступали все платежи в бюджет и через которые производилось расходование бюджетных средств. Однако в 1928 г. была внедрена банковская система кассового исполнения бюджета, осуществляемая через Госбанк СССР. В соответствии с этим все платежи, поступающие в государственный бюджет СССР, сосредотачивались в Госбанке и все расходы из государственного бюджета производились через этот банк. То есть Госбанк осуществлял все расходно-кассовые операции, связанные с исполнением бюджета.

В начале 90-х годов прошлого века была сделана попытка осуществлять кассовое исполнение бюджета через частные банки, правда, не любые, а те, которые получили статус «уполномоченного банка». В этих банках открывались специальные бюджетные счета, куда зачислялись налоги, сборы и другие поступления бюджета, и производилась выдача бюджетных средств. Именно так организовано кассовое исполнение бюджета во многих странах.

Однако вскоре выявились недостатки такой организации исполнения бюджетов. Дело в том, что частные банки, имея основной целью получение прибыли, стали использовать бюджетные средства как источник своих кредитных ресурсов, для игры на рынке ценных бумаг и валютных спекуляций. В результате получатели бюджетных средств очень часто оказывались без финансирования, сами бюджеты не исполнялись, бюджетная система государства функционировала с большим напряжением. Возник кризис неплатежей и хроническая задержка выплаты зарплаты работникам бюджетной сферы.

В результате было признано целесообразным перейти на казначейской исполнение бюджетов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов.

Казначейское исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации в виде их кассового обслуживания осуществляется органами Федерального казначейства на безвозмездной основе в соответствии соглашениями, заключенными между субъектами Российской Федерации и Федеральным казначейством.

Однако процесс перехода бюджетов на казначейской исполнение ещё не завершён. На обязательное казначейское исполнение региональных бюджетов в настоящее время переведены бюджеты высокودотационных субъектов Российской Федерации.

Что касается субъектов Российской Федерации, не получающих дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, то кассовое обслуживание их бюджетов может осуществляться кредитными организациями (банками) на конкурсной основе по специально заключенному договору. Например, Закон Удмуртской Республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике» устанавливает, что «в Удмуртской Республике устанавливается банковская система кассового исполнения бюджета. Учреждения Национального банка

на местах, а в случае их отсутствия другой банк по его поручению, ведут счета и являются кассирами соответствующих органов исполнительной власти» (п. 2 ст. 16 Закона).

Таким образом в настоящее время в России одновременно применяется и казначейское, и банковское исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации.

Исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется на основе принципа единства кассы.

Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования его дефицита и осуществление всех расходов с *единого счета* бюджета.

В соответствии с этим принципом на исполнительные органы государственной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений (ст. 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Организационно-правовым актом, лежащим в основе исполнения бюджета, является документ, именуемый «бюджетная роспись».

Бюджетная роспись – документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи.

Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, составляет сводную бюджетную роспись в течение 15 дней после утверждения бюджета. Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем указанного органа в установленном порядке и не позднее 17 дней после утверждения бюджета направляется в орган, исполняющий бюджет.

Одновременно сводная бюджетная роспись направляется для сведения в соответствующие представительный и контрольные органы.

Например, Закон Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» устанавливает, что сводную бюджетную роспись составляет комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике, утверждается председателем этого комитета и направляется для сведения в краевой Совет народных депутатов и Счетную палату Алтайского края.

Различают исполнение бюджета по доходам и исполнение бюджета по расходам.

Исполнение бюджет **по доходам** предусматривает:

перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;

распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;

возврат плательщикам излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;

учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах данного бюджета.

Исполнение бюджета **по расходам** производится в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета. При этом само исполнение осуществляется с соблюдением двух видов процедур: процедуры санкционирования и процедуры финансирования.

Назначение **процедуры санкционирования** при исполнении бюджета заключается в том, чтобы исключить принятие к финансированию расходов, не утвержденных законом о бюджете.

С правовой точки зрения процедура санкционирования выражает **организацию бюджетного финансирования** в точном соответствии с показателями, установленными законом о бюджете. Отношения, возникающие в процессе осуществления процедуры бюджетного финансирования, относятся к числу **организационных** бюджетных правоотношений.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов субъектов Российской Федерации являются:

1) составление и утверждение бюджетной росписи;

2) утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;

3) утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;

4) принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;

5) подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств (ст. 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Субъекты Российской Федерации, как правило, несколько упрощают организацию исполнения бюджета по расходам.

Например, Закон Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» устанавливает, что этапами исполнения краевого бюджета по расходам являются: 1) составление и утверждение бюджетной росписи; 2) утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям; 3) расходование бюджетных средств.

В данном тексте во-первых, отсутствует деление стадии исполнения бюджета на процедуры санкционирования и финансирования. Во-вторых, не упоминаются такие предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации этапы, как: а) утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств; б) принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств; в) подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования, устанавливает Бюджетный кодекс Российской Федерации, заключается в расходовании бюджетных средств (ст. 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В свою очередь **расходование бюджетных средств** осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Объем расходующихся бюджетных средств должен соответствовать объему подтвержденных денежных обязательств.

Можно, на наш взгляд, выразить сомнение в точности этих положений.

Сущность бюджетного финансирования заключается в выделении денежных средств бюджетополучателю и доведении этих средств до него. Надо сказать, доведение денежных средств до конечного бюджетополучателя производится, как правило, по довольно длинной цепочке: бюджет – главный распорядитель бюджетных средств – распорядитель бюджетных средств – получатель бюджетных средств (бюджетополучатель). Иначе говоря, бюджетное финансирование заключается в **предоставлении** денежных средств из бюджета лицу, деятельность которого в объеме бюджетных ассигнований финансируется за счет бюджета. Возникающие в процессе бюджетного финансирования отношения с экономической точки зрения представляют собой отношения по **распределению** государственного денежного фонда (в данном случае – бюджета субъекта Российской Федерации), то есть данные отношения, будучи разновидностью **финансовых**, являются **распределительными** денежными отношениями. С правовой точки зрения данные отношения являются финансово-правовыми, а конкретней – **материальными** бюджетными правоотношениями. Бюджетное финансирование выражает безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств. Отношения по бюджетному финансированию опосредуют одностороннее движение стоимости в денежной форме от бюджета до получателя бюджетных ассигнований.

Категория «**расходование** бюджетных средств» – это довольно емкая экономическая категория: применительно к бюджету она означает его **распределение** (что соответствует сущности понятия «расходы бюджета»), но применительно к конечному получателю бюджетных средств (например, бюджетному учреждению) данная категория означает **использование** (потребление) бюджетных средств. Это использование осуществляется в таких формах, как, например, выплата бюджетным учреждением заработной платы своим служащим, оплата коммунальных, транспортных услуг и услуг связи, приобретение предметов снабжения и расходных материалов и т. п. Таким образом «использование» денежных средств, полученных из бюджета, в экономическом смысле осуществляется в рамках товарно-денежных отношений, а в правовом смысле – в рамках трудовых и гражданско-правовых отношений. Данные отношения носят характер **обмена** и опосредуют они двухстороннее движение стоимости, где навстречу стоимости в денежной форме движется стоимость в товарной форме, в форме оказанных услуг или выполненной работы. При этом денежные средства, доведенные до бюджетного учреждения посредством бюджетных ассигнований, теряют свою принадлежность к бюджету (то есть принадлежность к казне) и трансформируются в денежные средства, принадлежащие юридическому лицу на праве оперативного управления.

Следовательно, определение процедуры **финансирования** через **расходование** бюджетных средств ошибочно как с точки зрения сущности возникающих при этих процессах экономических отношений (при финансировании возникает отношение, которое, выражая собой отношение по распределению бюджета, является финансово-экономическим; при расходовании – отношение, которое, выражая собой отношение обмена, является товарно-денежным), так и с точки зрения их правовой природы (отношения финансирования являются финансово-правовыми, отношения расходовании – трудовыми или гражданско-правовыми).

Доведение до распорядителей и получателей бюджетных средств информации о выделенных им размерах денежных средств из бюджета осуществляется путем уведомлений о бюджетных ассигнованиях.

Уведомление о бюджетных ассигнованиях представляет собой информативный документ, подтверждающий, с одной стороны, обязанность субъекта, призванного осуществить бюджетное финансирование, о размерах и сроках предоставления денежных средств из бюджета субъекта Российской Федерации, с другой стороны, право получателя бюджетных средств на получение денежных средств из бюджета и их использование в соответствии со сметой доходов и расходов.

Установлен следующий порядок доведения этих уведомлений до получателей бюджетных средств.

В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит показатели указанной росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств.

Уведомление о бюджетных ассигнованиях не предоставляет права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежей. Для этого необходимо разработать и утвердить такой финансово-плановый акт, как **смета доходов и расходов** бюджетного учреждения.

Составление и утверждение сметы доходов и расходов бюджетного учреждения осуществляется в следующем порядке.

В течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязано составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме. В течение пяти дней со дня представления указанной сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету.

Смета доходов и расходов бюджетного учреждения в течение одного рабочего дня со дня ее утверждения передается бюджетным учреждением в орган, исполняющий бюджет (ст. 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

По своему юридическому значению смета доходов и расходов – это финансово-плановый акт, определяющий, с одной стороны, обязанность органа, осуществляющего бюджетное финансирование, в предоставлении денежных средств получателю бюджетных ассигнований, с другой стороны, право юридического лица на получение этих ассигнований и одновременно их обязанность в использовании ассигнований в строгом соответствии с показателями сметы доходов и расходов.

Бюджетная роспись, уведомление о бюджетных ассигнованиях и смета доходов и расходов лежат в основании возникновения **бюджетного обязательства**.

Однако само бюджетное обязательство как юридический факт возникает лишь при наличии еще одного документа – уведомления о лимитах бюджетных обязательств.

Лимиты бюджетных обязательств – это объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

Лимиты бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств утверждаются органом, исполняющим бюджет, на основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств.

Что касается самого бюджетного обязательства, то Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет его как признанную органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающую в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью (ст. 222 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Вряд ли данное определение можно признать удачным.

Бюджетное обязательство, как и любое другое обязательство, выражая относительное правовое отношение, всегда является двусторонним. Сторонами (субъектами) обязательства выступают два лица: одно лицо (должник), являясь носителем субъективной обязанности, выступает в качестве обязанного субъекта; другое лицо (кредитор), являясь носителем субъективного права, выступает в качестве уполномоченного субъекта. В данном же определении речь идет лишь об одном субъекте – органе, исполняющим бюджет. Кто является вторым субъектом – не сказано ничего. Вообще то обязанность «совершить расходование средств соответствующего бюджета» орган, исполняющий бюджет, несет в первую очередь перед самим субъектом Российской Федерации, который является собственником денежных средств, сосредоточенных в бюджете и распределенных законом этого субъекта о данном бюджете на текущий финансовый год. Но вряд ли отношение, выстроенное по схеме «субъект Российской Федерации – орган, ответственный за исполнение бюджета этого субъекта», можно характеризовать как бюджетное обязательство. Это отношение является организационным бюджетным правоотношением, где орган, исполняющий бюджет (а им является исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществляет расходование средств бюджета не в силу наличия бюджетного обязательства, возникающего между ним и самим субъектом Российской Федерации, а в силу обязанности, определяемой бюджетной компетенцией данного органа, где эта компетенция установлена данным субъектом Российской Федерации.

Юридическая некорректность данного определения бюджетного обязательства проявляется и в том, что нем одновременно говорится о двух противоположных по своей правовой значимости основаниях возникновения у органа, исполняющего бюджет, совершить расходование средств бюджета: с одной стороны, эта обязанность является «признанной» данным органом, где «признание обязанности» выступает актом его одностороннего волеизъявления, с другой стороны, эта обязанность является «возникающей» в соответствии с законом бюджете, где обязанность принудительно возлагается на это лицо в силу юридической силы закона о бюджете и его правового статуса как исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Другими словами, орган исполняющий бюджет, осуществляет исполнение бюджета в форме расходования его средств не в силу добровольно возложенной на себя обязанности путем ее признания, а в силу того, что он является носителем данной обязанности.

Вторым субъектом бюджетного обязательства выступает получатель бюджетных средств. Поскольку в данном случае речь идет о бюджетном финансировании на основании сметы доходов и расходов, этим получателем выступает бюджетное учреждение. Но отношение по получению бюджетным ассигнований (а равно их выделение из регионального бюджета) возникает у бюджетного учреждения не с органом, исполняющим бюджет, а с самим субъектом Российской Федерации, являющегося собственником бюджета (как фонда денежных средств) и распоряжающегося им с использованием

такого инструментария, как свой закон о бюджете. Другими словами, в данном случае бюджетное обязательство опосредует бюджетное отношение в связке «субъект Российской Федерации – юридическое лицо в организационно-правовой форме учреждения, финансируемое своим собственником (субъектом Российской Федерации) из своего бюджета». Что касается «органа, исполняющего бюджет», то в данном бюджетном правоотношении он выступает в качестве *представителя* субъекта Российской Федерации, действующего от его *имени*, по его *поручению* и в его *интересах*, где бюджетная компетенция субъекта Российской Федерации реализуется через компетенцию его органа.

Таким образом, определение бюджетного обязательства, содержащееся в Бюджетном кодексе Российской Федерации, некачественно не только в силу того, что оно не раскрывает второго субъекта этого обязательства, но и в силу того, что и тот субъект, который обозначен в этом определении, таковым вовсе не является.

Правильней было бы, по нашему мнению, определить бюджетное обязательство в системе бюджетов субъектов Российской Федерации следующим образом.

Бюджетное обязательство (в системе бюджетов субъектов Российской Федерации) это обязательство, в силу которого субъект Российской Федерации обязан предоставить получателю бюджетных средств денежные средства в форме бюджетных ассигнований в соответствии с законом о бюджете и основанной на этом бюджете бюджетной росписью, а получатель бюджетных вправе требовать предоставления этих средств, а также несет обязанность по использованию бюджетных ассигнований в строгом соответствии с их целевым назначением.

Однако Бюджетный кодекс Российской Федерации вкладывает в понятие «бюджетное обязательство» иной смысл и использует эту категорию не для опосредования движения денежных средств из бюджета до лица, являющегося получателем денежных средств (например, государственного учреждения, именуемого «бюджетным»). Эта категория используется Бюджетным кодексом Российской Федерации для организации расчетов бюджетного учреждения со своими контрагентами по гражданско-правовым договорам (например, купли-продажи), где расчеты ведутся через орган, исполняющий бюджет, выступающего в данном случае в качестве кассира единого бюджетного счета, на котором хранятся денежные средства бюджетного учреждения. Здесь возникает конструкция из двух видов правоотношений: основное, возникающее между учреждением и его контрагентом по гражданско-правовому договору, и расчетное правоотношение, в котором участвует третье лицо – орган, исполняющий бюджет. Данный орган выступает в качестве лица, производящего по поручению бюджетного учреждения оплату приобретенного этим учреждением товаров (работ, услуг). Но и при данном понимании термина «бюджетное обязательство» орган, исполняющий бюджет, осуществляет не «расходование средств бюджета», а расходование средств бюджетного

учреждения, и осуществляет это орган, исполняющий бюджет, не потому, что «принял на себя обязанность», а потому, что он является носителем этой обязанности в силу своего правового статуса. К тому же речь идет не об использовании средств бюджета, а об использовании средств бюджетного учреждения, которым оно распоряжается самостоятельно в силу права оперативного управления.

«Орган, исполняющий бюджет», вступающий в данном случае в качестве расчетного центра, имеет право на осуществление бюджетного контроля за производством платежа и может отказать бюджетному учреждению в исполнении его платежного поручения. Однако, существа правоотношений, возникающих в процессе осуществления бюджетным учреждением расчетов со своими контрагентами через единого бюджетного кассира, это не меняет.

Для бюджетных учреждений в основании возникновения бюджетного обязательства лежит не только бюджетная роспись и лимит бюджетных обязательств, но и смета доходов и расходов этого учреждения. Эта же смета лежит и в основе обязанности бюджетных учреждений по целевому использованию денежных средств, выделенных из бюджета этому учреждению в форме бюджетных ассигнований.

Отметим, что при нецелевом использовании бюджетных ассигнований, орган осуществляющий исполнение бюджета, вправе осуществить блокировку расходов бюджета.

Обязанность субъекта Российской Федерации в лице органа, исполняющего бюджет, по выделению и предоставлению получателю денежных средств из бюджета (обязанность по бюджетному финансированию) не следует отождествлять с гражданско-правовым обязательством.

Основное отличие гражданско-правовых обязательств от обязанностей по бюджетному финансированию заключается в том, что при бюджетном финансировании орган, исполняющий бюджет, имеет право на одностороннюю корректировку размера бюджетного финансирования.

Прежде всего, следует отметить, что согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации расходы бюджетов осуществляются в пределах наличия бюджетных средств. Практически это означает, что расходы бюджета осуществляются лишь в пределах полученных доходов. Если в бюджет поступает доходов меньше, чем запланировано, расходы бюджета подлежат сокращению. Соответственно подлежат сокращению и размеры бюджетного финансирования. Причем сокращение расходов бюджета (а соответственно и размеров бюджетного финансирования) производится органом, исполняющим бюджет, в одностороннем порядке, что недопустимо для гражданско-правовых обязательств.

Изменение бюджетных ассигнований в сторону их сокращения осуществляется посредством изменения лимитов бюджетных обязательств.

Такое изменение лимита бюджетных обязательств может быть произведено вследствие:

- а) введения режима сокращения расходов бюджета;
- б) перемещения бюджетных ассигнования;
- в) блокировки расходов;
- г) отсрочки исполнения лимита бюджетных обязательств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет два варианта **сокращения расходов бюджета**: 1) при снижении доходов против запланированного в объеме не более 10 процентов бюджетных назначений; 2) при снижении доходов против запланированного в объеме более 10 процентов бюджетных назначений.

В первом случае сокращение расходов бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется решением исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; во втором случае это сокращение осуществляется путем внесения изменения в закон о бюджете.

Сокращение расходов бюджета влечет изменение лимита бюджетных обязательств, что соответственно влечет уменьшение размера самого денежного обязательства.

Сокращение денежного обязательства может иметь место и результате так называемого **«перемещения бюджетных ассигнований»**, которое вправе осуществлять главные распорядителем и распорядители бюджетных средств.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации главный распорядитель, распорядитель бюджетных средств в пределах своей компетенции имеют право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 процентов бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

В некоторых субъектах Российской Федерации данная норма получила определенную конкретизацию. Например, в соответствии с Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике как орган, исполняющий от имени администрации края краевой бюджет, вправе перемещать бюджетные ассигнования, выделенные главному распорядителю бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов краевого бюджета в пределах 10 процентов бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств. В свою очередь главный распорядитель бюджетных средств имеет право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 процентов бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств (ст. 84 Закона).

Блокировка расходов бюджета – сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом о бюджете выделялись главному

распорядителю бюджетных средств на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

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

Блокировка расходов бюджета осуществляется по решению руководителя финансового органа на любом этапе исполнения бюджета.

Блокировке могут быть подвергнуты:

расходы бюджета исключительно в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными законом об этом бюджете;

расходы бюджета, по которым выявлены факты нецелевого использования.

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

Наконец, изменение бюджетных обязательств, производимое в одностороннем порядке, может произойти в результате **отсрочки исполнения** предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Орган, исполняющий бюджет, вправе отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10 процентов бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств (п. 3 ст. 224 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, бюджетное обязательство в смысле гарантированности своего исполнения весьма существенно отличается от гражданско-правового обязательства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что если в течение нормативного срока лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, получатель бюджетных средств имеет право на компенсацию в размере недофинансирования.

Недофинансирование означает разницу между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя бюджетных средств.

Однако установлено, что компенсация в размере недофинансирования осуществляется в соответствии с судебным актом (ст. 238 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Другими словами, бюджетному учреждению для того, чтобы добиться исполнения бюджетного обязательства, предлагается судиться со своим

вышестоящим органом, выступающего в качестве распорядителя бюджетных средств. Правовая бесперспективность такого способа «обеспечения» исполнения бюджетного обязательства очевидна.

Кроме того, в силу существования института так называемого «иммунитета бюджета», возмещение в размере недофинансирования может производиться лишь в том случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета.

Следовательно, достаточно не заложить в бюджете специальной статьи расхода по возмещению недофинансирования, и этот бюджет будет защищен от каких-либо взыскания.

Все это говорит о том, что реального права у лица, которому в соответствии с утвержденным бюджетом выделены бюджетные ассигнования, на получение денежных средств в случае «недофинансирования» нет (а точнее, это право превращено в фикцию). Поэтому нет и никаких юридических оснований характеризовать отношения между лицом, именуемым «получатель бюджетных средств», и лицом, именуемым «орган, исполняющий бюджет», в качестве обязательственных.

Помимо бюджетного обязательства Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает еще и **денежное обязательство**.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что получатели бюджетных средств имеют право принятия денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей путем составления платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов и платежей, в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

Данное определение также является крайне некачественным, поскольку не указывает второй стороны данного денежного обязательства.

Если же говорить по существу, то это денежное обязательство является следствием заключения получателем бюджетных средств (например, бюджетным учреждением) договоров с лицами, поставляющими (продающими) товары (выполняющими работы, оказывающими услуги) этим получателям, где данный получатель бюджетных средств, как сторона по договору, обязан оплатить поставленные ему товары (работы, услуги). Поэтому, если быть точным, то речь идет не о **праве** получателя бюджетных средств принять денежное обязательство, как это утверждается в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а о его **обязанности** исполнить денежное обязательство, возникшее как следствие исполнения того гражданско-правового обязательства (например, договора купли-продажи), стороной которого данный получатель денежных средств является.

При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает следующий порядок исполнения данного обязательства (то есть оплаты приобретенных получателем бюджетных средств товаров (работ, услуг).

Бюджетное учреждение выставляет органу, исполняющему бюджет и выступающему в качестве «единого бюджетного кассира), соответствующие платежные документы. Этот орган не позднее трех дней с момента

представления платежных документов, проверив соответствие данных расходов утвержденным сметам доходов и расходов и доведенным лимитам бюджетных обязательств, осуществляет «процедуру подтверждения исполнения денежного обязательства», совершая разрешительную надпись на этих платежных документах. Сама оплата происходит в форме расходования бюджетных средств, то есть путем списания денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических и юридических лиц, поставивших (продавших) бюджетному учреждению товары, выполнивших работы, оказавших услуги.

Установлено, что объемы принятых и исполненных денежных обязательств бюджетного учреждения не могут превышать лимиты бюджетных обязательств этого учреждения. Объем подтвержденных исполнительным органом государственной власти денежных обязательств бюджетного учреждения не может превышать объем принятых этим учреждением денежных обязательств.

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

- при несоответствии принятых денежных обязательств закону о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- при блокировке расходов.

Должностные лица органа, исполняющего бюджет, несут ответственность за:

превышение трехдневного срока, установленного для подтверждения денежного обязательства бюджетного учреждения;

необоснованного неподтверждения принятых бюджетным учреждением денежных обязательств, что приводит к неоплате приобретенных этим учреждением товаров (выполненных работ, полученных услуг);

подтверждения принятых бюджетным учреждением денежных обязательств при условии превышения этим учреждением выделенного ему лимита бюджетных обязательств (ст. 226 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Однако, в чем выражается эта ответственность указанных должностных лиц, Бюджетный кодекс Российской Федерации не разъясняет. Об ответственности самого органа, исполняющего бюджет, по вине которого получатель бюджетных средств не выполнил денежного обязательства перед своим контрагентом по гражданско-правовому договору, не сказано вообще ничего.

В итоге Бюджетный кодекс Российской Федерации выстраивает следующую правовую конструкцию.

Во-первых, хотя в покупателем по договору купли-продажи товаров (работ, услуг) является само бюджетное учреждение, денежное обязательство по оплате этих товаров (работ, услуг) исполняет путем его «подтверждения» орган, исполняющий бюджет, который, следовательно, в данной ситуации выступает в качестве плательщика указанных товаров (работ, услуг).

Во-вторых, оплата приобретаемых бюджетным учреждением товаров (работ, услуг) производится за счет средств бюджета, где сама оплата выражает его расходование.

Представляется, что данная конструкция не соответствует сущности ни экономических, ни правовых отношений, возникающих в процессе приобретения бюджетным учреждением товаров (работ, услуг), и создает искаженный правовой режим как для бюджета, так и для денежных фондов бюджетных учреждений. Одновременно этот механизм, по нашему мнению, вступает в противоречие с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Как уже отмечалось, денежные средства, выделенные бюджетному учреждению из бюджета, выражая собой распределение (расходование) бюджета и перемещение средств из централизованного государственного фонда (бюджета) в децентрализованный (фонд бюджетного учреждения), «теряют» свойство денежных средств бюджета и превращаются в денежные средства, принадлежащие юридическому лицу в форме бюджетного учреждения на праве оперативного управления. В силу этого права бюджетное учреждение обладает правомочиями владения, пользования и распоряжения в отношении выделенными ему из бюджета денежных средств, которые становятся разновидностью имущества самого учреждения (ст. 296 Гражданского кодекса Российской Федерации). То обстоятельство, что бюджетное учреждение должно использовать данные денежные средства в строгом соответствии со сметой и в пределах лимита бюджетного обязательства, вовсе не меняет правовой статус денежных средств с режима права оперативного управления на режим казны.

Бюджетное учреждение, как субъект, имеющий в силу своего правового статуса юридического лица, право заключать договоры на поставку товаров (работ, услуг), в этих договорах одновременно выступает и в качестве покупателя, в качестве плательщика. Причем оплата приобретаемых бюджетным учреждением товаров (работ, услуг) производится не за счет бюджета (то есть не путем «расходования бюджетных средств»), а за счет *своих* денежных средств, принадлежащих ему на праве оперативного управления, то есть путем расходования своих (децентрализованных) денежных фондов. И отвечать за неисполнение денежного обязательства, выражающегося в обязанности оплатить приобретенные товары (работы, услуги), бюджетное учреждение будет всеми находящимися в его распоряжении денежными средствами (п. 2 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации). Гражданский кодекс Российской Федерации не предусматривает каких-либо особенностей исполнения хозяйственных обязательств в силу того, что стороной этого обязательства выступает бюджетное учреждение. И никакая ссылка данного учреждения на то, что оно не смогло произвести оплату в силу некоего «неподтверждения денежного обязательства органом, исполняющим бюджет», не может служить основанием для освобождения этого учреждения от ответственности за неисполнение своих обязательств. Более того, в этой ситуации согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации собственник данного

учреждения (а его как раз и будет представлять «орган, исполняющий бюджет») будет нести субсидиарную ответственность по денежным обязательствам учреждения, но на этот раз уже действительно средствами своей казны.

В этом достаточно элементарный смысл как правового статуса учреждений как юридических лиц, так и сущность правового режима их денежных средств, определяемого институтом права оперативного управления, в том виде как это предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации.

Государство в целом и каждый субъект Российской Федерации в отдельности заинтересованы в максимально эффективном, рациональном, целевом и бережливом использовании тех денежных средств, которые выделены из бюджета государственным учреждениям. И надо признать, что оснований для возникновения у государства и субъектов Российской Федерации беспокойства по этому поводу больше чем достаточно. Очевидно и то, что данные денежные средства имеют особое происхождение – они получены из бюджета, что допускает возможность установления особого правового режима их использования, в том числе ведения государственного (бюджетного) контроля за этим использованием, с применением таких механизмов, как режим «единой бюджетной кассы», «подтверждения бюджетных обязательств органом, исполняющим бюджет», разрешительного порядка при исполнении бюджетными учреждениями своих денежных обязательств, вытекающих из договоров с лицами, производящими продажу этим учреждениям товаров (работ, услуг).

Однако для этого нет необходимости в искажении характера возникающих в процессе осуществления деятельности бюджетных учреждений общественных отношений, что выражается в «офинансировании» товарно-денежных отношений (как экономической категории) и гражданско-правовых или трудовых отношений (как правовой категории), стороной которых выступают эти учреждения. Нет также необходимости в корректировке нормами бюджетного законодательства института права оперативного управления, что только лишь порождает необоснованные противоречия между Бюджетным и Гражданским кодексами Российской Федерации.

В целом же конструкция экономических и правовых отношений при их правильной, на наш взгляд, квалификации, выглядит следующим образом.

Отношения по выделению денежных средств бюджетным учреждениям из бюджета, опосредованные бюджетным обязательством, являются с экономической точки зрения распределительный характер, а с правовой – финансово-правовой.

Отношения, возникающие при приобретении бюджетным учреждением товаров (работ, услуг), то есть отношения по **использованию** этим учреждением выделенных ему из бюджета денежных средств, опосредованные денежным обязательством, являются с экономической точки зрения товарно-денежными отношениями, а с правовой – гражданско-

правовыми, трудовыми и им подобными отношениями. Субъектами данного отношения являются бюджетные учреждения, выступающие в качестве покупателя товаров (работ, услуг) и его контрагенты по хозяйственному договору, выступающие в качестве продавца этих товаров (работ, услуг). Денежное обязательство является элементом данного хозяйственного обязательства. В этом денежном обязательстве бюджетное учреждение выступает в качестве плательщика приобретенных им (поставленных ему) товаров (работ, услуг). Орган, исполняющий бюджет, выступая в роли кассира бюджетного учреждения, выполняет функцию расчетного центра, через который данное учреждение осуществляет свои расчеты путем безналичных перечислений.

Отношения по **организации** использования бюджетными учреждениями выделенных им из бюджетных средств, посредством всякого рода разрешительных и контрольных процедура, также носят финансово-правовой характер, являясь разновидностью организационных финансовых правоотношений. Субъектами данного отношения выступает уполномоченный финансовый орган субъекта Российской Федерации (орган, исполняющий бюджет) и бюджетное учреждение как адресат бюджетного финансирования.

Такой квалификации перечисленных отношений вовсе не препятствует ни «единство бюджетной кассы», ни «разрешительный порядок» использования бюджетными учреждениями своих денежных средств, ни особая процедура исполнения этими бюджетными учреждениями своих денежных обязательств.

Если же говорить о соотношении бюджетных и денежных обязательств, то оно должно выглядеть следующим образом:

бюджетное обязательство реализуется в правоотношении «субъект Российской Федерации – получатель бюджетных средств» и выражает собой распределение бюджета и получение дохода данным получателем в виде бюджетных ассигнований. С правовой точки зрения это финансово-правовое отношение;

денежное обязательство реализуется в правоотношении «получатель денежных средств – контрагент получателя денежных средств» и выражает расходование (использование) денежных средств данным получателем. С правовой точки зрения это гражданско-правовое, трудовое или им подобное отношение.

При этом бюджетное финансирование выражает не оплату счетов бюджетных учреждений из бюджета, а выделение этим учреждениям денежных средств из бюджета для финансирования их расходов.

Бюджетный кодекс устанавливает, что бюджеты субъектов Российской Федерации функционируют в режиме иммунитета.

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

возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;

возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, не соответствующих закону или иному правовому акту.

Финансовый год завершается 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. До 31 декабря включительно орган, исполняющий бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Контрольные вопросы

1. Понятие исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.
2. Понятие кассового исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.
3. Принцип единства кассы и его содержание.
4. Бюджетная роспись и её правовое значение.
5. Процедура санкционирования расходов бюджета и основные этапы этого финансирования.
6. Процедура финансирования бюджетных расходов.
7. Уведомление о бюджетных ассигнованиях и его правовое значение.
8. Лимиты бюджетных обязательств и их правовое значение.
9. Понятие бюджетного обязательства, его содержание и правовое значение.
10. Перемещения бюджетных ассигнований, их пределы и основания.
11. Блокировка бюджетных расходов.
12. Понятие денежного обязательства бюджетного учреждения, его содержание и порядок исполнения.

§5. Заключение бюджета субъекта Российской Федерации

Заключение бюджета субъекта Российской Федерации – заключительная стадия бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации. **Назначение этой стадии** – получить представление о реальном исполнении бюджета, сопоставить первоначальные плановые показатели с фактическими, что поможет поднять качество бюджетного планирования, выявить недостатки и упущения, допущенные в ходе исполнения бюджета, принять меры к недопущению их в будущем.

Эта стадия включает в себя следующие этапы:

- 1) подготовка отчета об исполнении бюджета;
- 2) рассмотрение отчета об исполнении бюджета законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) принятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации об отчете об исполнении бюджета.

Субъекты Российской Федерации конкретизируют эти этапы стадии заключения проекта бюджета. В Санкт-Петербурге, например, этой стадии бюджетного процесса посвящен специальный Закон «О порядке представления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов Санкт-Петербурга», принятый 7 мая 1999 г.

Рассмотрим указанные этапы заключения бюджета.

Подготовка отчета об исполнении бюджета возлагается на орган, исполняющий бюджет.

Данный отчет готовится на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

Отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации может быть назначена **внутренняя проверка** указанного отчета.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что внутренняя проверка отчета об исполнении бюджета осуществляется органами Министерства финансов Российской Федерации в соответствии с заключенными соглашениями между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации (п. 3 ст. 271 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации довольно подробно освещает этап подготовки проекта отчета об исполнении бюджета.

Закон Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетного процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» устанавливает, что отчет об исполнении краевого бюджета готовит комитет администрации края

по финансам, налоговой и кредитной политике как орган, ответственный от имени администрации края за исполнение краевого бюджета, на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств.

В отчетах главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений в обязательном порядке отражаются степень выполнения задания по предоставлению государственных услуг, данные о доходах, полученных в результате оказания платных услуг, а также использования краевого имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. Главные распорядители сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений.

Получатели бюджетных средств в форме субвенций, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд готовят отчеты распорядителю бюджетных средств для составления сводного отчета по краю.

По некоторым позициям подготовка отчета возлагается на другие исполнительные органы государственной власти края.

Так, комитет по управлению государственным имуществом администрации края готовит сводный отчет по расходованию средств краевого бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, и доходах, полученных от таких вложений.

Главное управление экономики и инвестиций администрации края готовит сводный отчет об использовании средств, выделенных на краевые инвестиции.

Краевые унитарные предприятия готовят годовые бухгалтерские отчеты и направляют их распорядителю бюджетных средств.

Законом Алтайского края установлены следующие сроки подготовки и сдачи годового отчета об исполнении краевого бюджета:

бюджетные учреждения представляет отчет об исполнении сметы доходов и расходов за прошедший финансовый год не позднее 20 января текущего года главному распорядителю бюджетных средств;

главные распорядители бюджетных средств представляют отчеты об исполнении смет доходов и расходов за прошедший финансовый год не позднее 1 февраля текущего года в комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике;

комитет по финансам, налоговой и кредитной политике готовит отчет об исполнении краевого бюджета за прошедший финансовый год и представляет его не позднее 30 мая года, следующего за отчетным, в краевой Совет народных депутатов и Счетную палату Алтайского края.

Этап **рассмотрения отчета об исполнении бюджета** начинается с предоставления указанного отчета в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Отчет об исполнении бюджета представляется в соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в **форме проекта закона** этого субъекта.

Отчет вместе с документами и материалами, предусмотренными Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также бюджетным законодательством самих субъектов Российской Федерации.

Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации определяет *состав* отчета об исполнении бюджета и перечень прилагаемых к нему документов и материалов.

Например, в соответствии с Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» Председатель Правительства Республики Карелия одновременно с отчетом об исполнении республиканского бюджета представляет следующие документы и материалы:

пояснительную записку;

отчеты о расходовании средств целевых бюджетных фондов и резервных фондов Председателя Правительства Республики Карелия;

отчет о предоставлении и погашении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;

отчет о предоставлении государственных гарантий Республики Карелия;

отчет о внутренних и внешних заимствованиях Республики Карелия по видам заимствований;

сводные отчеты о выполнении плановых заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг;

реестр государственной собственности Республики Карелия на первый и последний отчетного периода¹;

отчет о состоянии внешнего и внутреннего долга Республики Карелия (ст. 79 Закона).

До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проводится *внешняя проверка* указанного отчета. Такая проверка осуществляется соответствующими контрольными органами данного законодательного органа.

Так, в соответствии с уже названным Законом Республики Карелия внешняя проверка отчета об исполнении республиканского бюджета проводится Контрольно-бюджетным комитетом в течение 45 дней после предоставления указанного отчета в Законодательное собрание Республики Карелия. При этом используются материалы проведенных проверок и ревизий. Результаты внешней проверки оформляются заключением Контрольно-бюджетного комитета.

Заключение Контрольно-бюджетного комитета по годовому отчету об исполнении республиканского бюджета включает:

результаты анализа предоставления и погашения бюджетных кредитов и бюджетных ссуд;

¹ В большинстве субъектов Федерации к отчету об исполнении регионального бюджета прилагается не реестр собственности, а отчет о доходах от использования имущества, находящегося в собственности субъекта Федерации.

анализ предоставления обязательств по государственным гарантиям и их исполнения;

анализ предоставления бюджетных инвестиций и заключенных по ним договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов;

анализ выполнения плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдения нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг;

анализ выполнения установленных законом Республики Карелия о республиканском бюджете показателей по доходам республиканского бюджета;

анализ потерь республиканского бюджета от освобождения от уплаты налога и налоговых льгот по источникам доходов республиканского бюджета;

анализ и заключение по выполнению иных статей закона о республиканском бюджете;

другие материалы, непосредственно связанные с исполнением республиканского бюджета;

заключение по каждому разделу и подразделу республиканского бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов Российской Федерации, а также по каждому главному распорядителю средств республиканского бюджета, допустившему нецелевое либо сверх утвержденных бюджетных ассигнований расходование средств с указанием руководителей или получателей бюджетных средств, принявших указанные решения (статьи 80 и 81 Закона).

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения результатов проверки указанного отчета, проведенной соответствующими контрольными органами.

Как предусматривает Бюджетный кодекс Российской Федерации, указанный законодательный орган имеет право обратиться в органы прокуратуры Российской Федерации для проверки обстоятельств несоответствия исполнения бюджета принятому закону о бюджете в случае превышения прав, предоставленных органу, исполняющему бюджет, Бюджетным кодексом Российской Федерации и законом о бюджете, по сокращению расходов, перемещению ассигнований и блокировке расходов и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

Порядок рассмотрения отчета об исполнении бюджета устанавливаются бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Так, Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» установлено, что при рассмотрении отчета об исполнении республиканского бюджета за год Палата Республики заслушивает:

доклад Министра финансов Республики Карелия об исполнении республиканского бюджета;

заключение Контрольно-бюджетного комитета.

По предложению Председателя Палаты Республики либо по собственной инициативе могут выступить или представить информацию:

Прокурор Республики Карелия – о соблюдении в Республике Карелии законности в области бюджетного законодательства;

Председатель Конституционного Суда Республики Карелия, Председатель Арбитражного Суда Республики Карелия, Председатель Верховного Суда Республики Карелия – о рассмотрении в течение отчетного года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства;

руководители Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Республике Карелия и Управления федеральной службы налоговой полиции – о нарушениях налогового законодательства и связанных с ними потерях республиканского бюджета.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает одно из следующих решений:

об утверждении отчета об исполнении бюджета;

об отклонении отчета об исполнении бюджета.

В некоторых субъектах Российской Федерации решение об утверждении отчета принимается в форме закона законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а решение об отклонении отчета – в форме постановления об этом отклонении.

Решение об отклонении отчета об исполнении бюджета принимается в том случае, если в ходе проверки исполнения бюджета выявлено несоответствие бюджета принятому закону субъекта Российской Федерации о бюджете, а также если не вводился режим сокращения и блокировки расходов.

Если отчет об исполнении бюджета отклоняется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, то указанный орган имеет право обратиться в прокуратуру Российской Федерации для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

Кроме того законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе в соответствии с законодательством этого субъекта возбудить процедуру выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам, отзыва выборных должностных лиц субъекта Российской Федерации, привлечения к иным формам ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц.

Контрольные вопросы

1. Назначение стадии исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.
2. Этапы стадии исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.
3. Сущность этапа подготовки отчета об исполнении бюджета.
4. Материалы, лежащие в основе подготовки отчета об исполнении бюджета.
5. Сущность этапа рассмотрение отчета об исполнении бюджета законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.
6. Порядок рассмотрения отчета об исполнении бюджета
7. Сущность этапа принятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации об отчете об исполнении бюджета.
8. Формы принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения по итогам рассмотрения отчета об исполнении бюджета.
9. Отклонение отчета об исполнении бюджета и последствия этого отклонения.

ГЛАВА VIII

СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§1. Понятие бюджетного правонарушения, его признаки и состав

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения (ст. 281 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации к нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени; иные меры в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами (ст. 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает и основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

К числу таких оснований относятся:

неисполнение закона (решения) о бюджете;

нецелевое использование бюджетных средств;

неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;

несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;

несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;

несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;

несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;

несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;

несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;

отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных настоящим Кодексом;

несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по утвержденным бюджетным обязательствам;

финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;

финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;

несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;

несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных настоящим Кодексом;

открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России;

иные основания в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами (ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

По поводу указанных оснований применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, отметим следующее. Во-первых, не всякое неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджетного законодательства формирует собой бюджетное правонарушение. Во-вторых, не всякая мера государственного принуждения выражает собой юридическую ответственность, хотя, в-третьих, любой юридической ответственности свойствен признак государственного принуждения. Как правильно, на наш взгляд, указывал, говоря о соотношении государственного принуждения и юридической ответственности, Н. С. Малейн, государственное принуждение необходимый, но не единственный признак юридической ответственности, поскольку не каждый случай применения государственного принуждения может быть квалифицирован как ответственность. Всякая норма права обеспечивается государственным принуждением, однако отсюда не следует, что все нормы права

представляют собой институт ответственности. В противном случае произошло бы отождествление правового регулирования в целом и ответственности как одного из его институтов¹. В-четвертых, непременным признаком правонарушения выступает установление юридической ответственности за совершение деяния, выражающего это правонарушение. Если государством не установлена юридическая ответственность за совершение того или иного деяния (даже если оно и выражает неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства), данное деяние может рассматриваться в качестве правонарушения. И наоборот, основанием для применения мер юридической ответственности выступает факт правонарушения. Нет правонарушения, не может быть и привлечения к юридической ответственности. Поэтому говорить об *ответственности* за нарушения бюджетного законодательства можно лишь в контексте с деяниями, признаваемыми бюджетными *правонарушениями*.

В свете сказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, положение, предусмотренное статьей 281 Бюджетного кодекса Российской Федерации, нельзя рассматривать, как это иногда делается в литературе, в качестве определения бюджетного правонарушения, поскольку в данной статье говорится о применении *мер принуждения*. Между тем мера принуждения – это еще мера юридической ответственности, наличие которой является непременным атрибутом правонарушения. Поэтому не всякое неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджетного законодательства, выражая собой бюджетное правонарушение, влечет за собой применение мер юридической ответственности.

Во-вторых, перечень мер, предусмотренный статьей 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации не есть перечень мер юридической *ответственности*, хотя каждая из перечисленных мер представляет собой меру государственного *принуждения*.

В-третьих, приведенные выше основания применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства, предусмотренные статьей 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не есть перечень бюджетных *правонарушений*, поскольку представляет собой перечень оснований, лежащих в основе применения мер *принуждения*.

Прежде чем рассмотреть понятие бюджетного правонарушения, отметим, что это понятие является родовым и объединяет различные виды правонарушений. Некоторые из них предусмотрены Уголовным кодексом Российской Федерации и носят характер уголовного преступления, другие – Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и носят характер административных правонарушений, третьи зафиксированы непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации и соответственно носят характер финансовых или собственно бюджетных правонарушений. В качестве бюджетных их, собственно, и квалифицирует

¹ Малеин Н. С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. – М.: Юридическая литература, 1985. С. 135.

сам Бюджетный кодекс Российской Федерации, не только сам устанавливающий ответственность за их совершение, но и отсылающий в ряде случаев к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях или к Уголовному кодексу Российской Федерации. В целом такое деление видов правонарушений в бюджетной сфере возражений не вызывает. Не вызывает сомнения и то обстоятельство, что ответственность за бюджетные правонарушения, носящие характер уголовных преступлений, носит уголовно-правовой характер, а ответственность за бюджетные правонарушения, носящие характер административных правонарушений, носит административно-правовой характер.

Таким образом, существует три вида бюджетных правонарушений: уголовно-правовое, административно-правовое и финансово-правовое. Каждому виду правонарушений соответствует свой вид юридической ответственности: уголовно-правовая, административно-правовая и финансово-правовая.

Для нас в рамках настоящей работы наибольший интерес представляют те виды бюджетных правонарушений, которые установлены непосредственно Бюджетным кодексом Российской Федерации и которые мы квалифицируем в качестве бюджетных правонарушений.

Данные правонарушения можно определить следующим образом.

Бюджетное правонарушение (как разновидность финансового правонарушения) – это **противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие), выразившееся в ненадлежащем исполнении участником бюджетного отношения обязанностей, предусмотренных нормами бюджетного законодательства, за которое установлена финансово-правовая ответственность.**

Бюджетные правонарушения имеют свой состав и характеризуется определенными признаками.

Первым признаком бюджетного правонарушения является его **противоправность** – правонарушитель совершает деяние, противоречащее предписаниям норм бюджетного законодательства, нарушает их.

Вторым признаком бюджетного правонарушения выступает **виновность**, что отражает психическое отношение правонарушителя к своему деянию. При этом данное отношение порицается и осуждается государством.

Вина может иметь форму умысла или неосторожности. В свою очередь умысел может быть прямым и косвенным.

Бюджетное правонарушение признается совершенным с **прямым умыслом**, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность общественно опасных последствий и желало их наступления.

Бюджетное правонарушение признается совершенным с **косвенным умыслом**, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных

последствий, не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично.

Бюджетное правонарушение признается совершенным по **неосторожности**, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований легкомысленно рассчитывало на их предотвращение, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя при должной внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть.

Третьим признаком бюджетного правонарушения выступает **вред**, причиненный данным деянием.

Бюджетные правонарушения нарушают интересы, обусловленные правом и охраняемые им. При этом в зависимости от характера правонарушения могут пострадать интересы государства и субъекта Российской Федерации (например, в случае нецелевого использования бюджетных ассигнований), либо интересы лиц, финансируемых из бюджета (например, в случае недофинансирования из бюджета).

Четвертым признаком бюджетного правонарушения выступает наличие **причинной** связи между противоправным деянием и наступившим в результате его вредными последствиями.

Пятым признаком бюджетного правонарушения выступает наличие **юридической ответственности** за его совершение (иначе говоря, наказуемость деяния, составляющего содержание правонарушения).

Следует иметь в виду, что не все нарушения норм бюджетного законодательства формируют собой состав бюджетного правонарушения – некоторые такие нарушения не обеспечены возможностью применения финансово-правовой ответственности. Исполнение предписаний бюджетного законодательства, не подкрепленных мерами юридической ответственности, государство обеспечивает другими методами (например, мерами государственного принуждения, не являющимися мерами юридической ответственности).

Каждое бюджетное правонарушение имеет свой состав.

Состав бюджетного правонарушения – это совокупность предусмотренных нормами права элементов, при наличии которых деяние признается бюджетным правонарушением, являющимся основанием для применения к виновному мер юридической ответственности.

Элементами бюджетное правонарушения являются: 1) субъект правонарушения; 2) объект правонарушения; 3) субъективная сторона правонарушения; 4) объективная сторона правонарушения.

Субъект бюджетного правонарушения – лицо, его совершившее и подлежащее в силу этого юридической ответственности.

Объектом бюджетного правонарушения (то есть то, на что оно посягает) является установленный правопорядок в сфере бюджетной деятельности.

В более конкретном виде (то есть применительно к конкретным видам бюджетных правонарушений) объектом бюджетного правонарушения, например, выступают: нецелевое использование бюджетных средств; непорочение платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе; непорочение или несвоевременное порочение отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением и т. д.

Субъективная сторона бюджетного правонарушения – это психическое отношение правонарушителя к совершенному им деянию и его последствиям и выражается в виновности правонарушителя.

Вина может быть умышленной и неосторожной. Соответственно этому бюджетное правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности, о чем уже было сказано выше при рассмотрении признаков этого правонарушения.

«Невиновных» бюджетных правонарушений существовать не может. Отсутствие вины в деяниях лица, не выполнившего бюджетную обязанность, свидетельствует об отсутствии самого правонарушения, что исключает юридическую ответственность такого лица.

Объективная сторона бюджетного правонарушения – признаки, характеризующие внешний акт противоправного деяния. Оно может совершиться в форме *действия* (например, нецелевое использование бюджетных средств) или *бездействия* (например, непорочение бюджетных средств их получателям).

Каждый элемент бюджетного правонарушения, предусмотренный нормами права, является обязательным: при отсутствии хотя бы одного из них деяние не может быть признано бюджетным правонарушением, что исключает применение мер юридической ответственности к лицу, совершившему это деяние.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетного правонарушения.
2. Виды бюджетных правонарушений.
3. Признаки бюджетного правонарушения.
4. Состав бюджетного правонарушения.
5. Субъект бюджетного правонарушения.
6. Объект бюджетного правонарушения.
7. Субъективная сторона бюджетного правонарушения.
8. Объективная сторона бюджетного правонарушения.

§2. Понятие ответственности за нарушение бюджетного законодательства

Юридическая ответственность – это реакция на правонарушение. Правонарушение выступает основанием ответственности; без правонарушения нет ответственности.

Любая юридическая ответственность характеризуется тремя признаками: а) государственным принуждением; б) отрицательной оценкой деяния, формирующего правонарушение, и субъекта, совершившего это деяние; в) наступлением для правонарушителя неблагоприятных последствий, что и составляет сущность наказания.

Финансово-правовая ответственность за бюджетные правонарушения характеризуется следующими признаками:

1) данная ответственность установлена непосредственно бюджетным законодательством (причем, только Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами);

2) к ответственности привлекается субъект бюджетного правоотношения;

3) ответственность предусматривает применение мер наказания к лицу, виновному в неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний, предусмотренных нормами бюджетного законодательства;

4) в основании ответственности лежит бюджетное правонарушение, то есть нарушение бюджетного законодательства;

5) ответственность состоит в применении специфических бюджетных санкций;

6) привлечение к бюджетно-правовой ответственности производят органы, исполняющие бюджеты;

7) привлечение к ответственности осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством;

8) бюджетно-правовая ответственность является средством обеспечения надлежащего исполнения требований бюджетного законодательства.

При привлечении бюджетного правонарушителя к юридической ответственности государство преследует, как правило, три **цели**.

Первая цель – обеспечение исполнения бюджетного законодательства. Особенно это характерно для ситуации, когда к ответственности привлекается получатель бюджетных средств.

Вторая цель – наказание правонарушителя, что выступает средством его воспитания и предупреждения повторных правонарушений.

Третья цель – защита имущественных интересов участников бюджетных правоотношений.

В рамках финансовой ответственности ответственность за нарушения бюджетного законодательства формирует особый вид ответственности – бюджетно-правовую ответственность.

Бюджетно-правовая ответственность – это применение уполномоченными органами, исполняющими бюджет, к нарушителю

бюджетного законодательства мер юридической ответственности, установленных этим законодательством, возлагающих на правонарушителя дополнительных обременений имущественного характера.

Характеризуя **правовой статус субъектов Российской Федерации** в системе ответственности за нарушение бюджетного законодательства, отметим следующие обстоятельства:

Во-первых, субъекты Российской Федерации **не правомочны устанавливать** ответственность за нарушения бюджетного законодательства (в форме как административной, так и бюджетно-правовой ответственности). Такую ответственность правомочны устанавливать лишь уполномоченные федеральные органы государственной власти.

Однако, во-вторых, именно нарушение бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации может выражать собой **объективную сторону** бюджетно-правового или административного бюджетного правонарушения, которое будет лежать в основании привлечения правонарушителя соответственно к бюджетно-правовой или административной ответственности;

В-третьих, субъекты Российской Федерации в лице органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, **правомочны привлекать** правонарушителей к **бюджетно-правовой ответственности** за совершение бюджетных правонарушений, в порядке установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В-четвертых, субъекты Российской Федерации в лице органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, правомочны **возбуждать** дела о привлечении правонарушителей к **административно-правовой ответственности** за нарушения бюджетного законодательства путем составления протокола о совершении бюджетного правонарушения.

В-пятых, субъекты Российской Федерации в лице уполномоченных органов государственной власти сами **могут быть привлечены** к **бюджетно-правовой ответственности** за нарушения бюджетного законодательства в качестве правонарушителей.

В-шестых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, исполняющие бюджеты, а также их должностные лица **могут привлекаться** к **административной ответственности** за нарушения бюджетного законодательства в качестве правонарушителей.

Контрольные вопросы

1. Признаки юридической ответственности.
2. Понятие бюджетно-правовой ответственности за нарушения бюджетного законодательства.
3. Признаки бюджетно-правовой ответственности за нарушения бюджетного законодательства.
4. Цели привлечения к юридической ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

5. Правовой статус субъектов Российской Федерации в системе ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

§3. Меры бюджетно-правовой ответственности

Меры бюджетно-правовой ответственности являются одновременно санкциями за совершение бюджетного правонарушения.

Финансово-правовые санкции принято подразделять на два вида: праввосстановительные и карательные (штрафные).

Большинство мер бюджетно-правовой ответственности за совершение бюджетных правонарушений являются *праввосстановительными*.

К ним относятся:

- 1) предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- 2) блокировка расходов;
- 3) изъятие бюджетных средств;
- 4) приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- 5) сокращение или прекращение финансовой помощи из соответствующего бюджета.

К числу *карательных* (штрафных) санкций, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации (да и то, с некоторой оговоркой), можно отнести лишь начисление штрафа и пени.

Рассмотрим виды бюджетно-правовой ответственности в той последовательности, в которой они названы.

Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса – это официальное уведомление участника бюджетного процесса о ненадлежащем исполнении им своих обязанностей с требованием прекратить нарушение бюджетного законодательства.

Блокировка расходов – прекращение бюджетного финансирования путем сокращения лимита бюджетных обязательств либо отказа в подтверждении этих обязательств.

Блокировка расходов применяется в двух случаях: 1) если бюджетные ассигнования были выделены при выполнении определенных условий, которые, однако, не были выполнены; 2) при выявлении фактов нецелевого использования денежных средств.

Изъятие бюджетных средств – принудительное отчуждение у бюджетополучателя денежных средств, предоставленных ему на возвратной основе, путем бесспорного списания этих средств с его лицевого счета.

Бесспорное списание бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств производится на основании решения органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации. Если в качестве этого органа выступает орган Федерального казначейства, то списание осуществляется на основе постановления, подписанного руководителем (заместителем руководителя) соответствующего органа Федерального казначейства.

Постановление о бесспорном списании бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств принимается на основе акта проверки получателя бюджетных средств, подписанного должностным лицом органа Федерального казначейства, уполномоченного проводить

проверки, либо на основании заключения должностного лица органа Федерального казначейства об истечении срока возврата бюджетных средств или процентов (платы) за пользование бюджетными средствами.

Списание бюджетных средств с лицевого счета получателя бюджетных средств производится кредитной организацией либо Федеральным казначейством с лицевого счета бюджетного учреждения в Федеральном казначействе, указанного в постановлении о бесспорном списании бюджетных средств, в первоочередном порядке.

При недостаточности средств на лицевом счете получателя бюджетных средств (лицевом счете бюджетного учреждения) постановление о бесспорном списании бюджетных средств исполняется в соответствии с очередностью, установленной Гражданским кодексом Российской Федерации, при этом указанное постановление относится к очереди, предусматривающей расчеты с бюджетом.

Постановление о бесспорном списании бюджетных средств принимается в течение 10 дней после составления акта проверки (представления заключения), удостоверяющего наличие нарушения бюджетного законодательства.

Приостановление операций по счетам в кредитных организациях – запрет на проведение операций по счетам участников бюджетного процесса в кредитных организациях до устранения причин, послуживших основанием для этого запрета.

Сокращение или прекращение финансовой помощи из бюджета – уменьшение суммы бюджетных ассигнования, осуществляемых в форме финансовой помощи (дотации, субвенции, субсидии).

Штраф – принудительное взыскание определенной денежной суммы с нарушителя бюджетного законодательства.

Следует иметь в виду, что штраф как мера юридической ответственности может применяться и совершение бюджетных правонарушений, носящих как административно-правовой, так и финансовый характер. В первом случае имеет место административные штраф, во втором – штраф, как мера ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Отметим, что статья 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации при перечислении мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, называет штрафы. Однако данная мера является не финансово-правовой (бюджетно-правовой), а административно-правовой, и применяется этот штраф в том случае, когда бюджетное правонарушение носит административно-правовой характер. Причем, наложение данного штрафа, осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Поэтому неслучайно, что Бюджетный кодекс Российской Федерации, перечисляя составы бюджетных правонарушений, при определении санкции за их совершение штраф как таковой не называет, а содержит отсылку на Кодекс об административных правонарушениях.

Однако существует штраф и как мера бюджетно-правовой ответственности. Так, в Федеральных законах о федеральном бюджете из года в год устанавливается штраф за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам, в размере двойной ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации.

Пени – денежное взыскание, применяемое при просрочке исполнения денежных обязательств перед бюджетом в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает взыскание пени в двух случаях:

1) за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основ;

2) за несвоевременное исполнение кредитными организациями платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств.

Рассматривая вопрос о **порядке** привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства, которые связаны с бюджетами субъектов Российской Федерации, необходимо отметить, что этот порядок зависит от того, какой вид правонарушения – бюджетно-правового или административного – имеет место в данном случае.

Если данное нарушение является финансово-правовым (и речь, следовательно, идет о привлечении к бюджетно-правовой ответственности), то в свою очередь данный порядок зависит от того, какой орган исполняет бюджет субъекта Российской Федерации: органы Федерального казначейства и органы самого субъекта Российской Федерации.

Применительно к последней ситуации Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что в случае, если бюджеты субъектов Российской Федерации исполняются не органами Федерального казначейства, то руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с настоящим Кодексом.

Руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, имеют право:

списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку

уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Действия органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, и должностных лиц указанных органов могут быть обжалованы в установленном порядке.

Если же бюджет субъекта Российской Федерации исполняется через органы Федерального казначейства, то к бюджетно-правовой ответственности за нарушение бюджетного законодательства привлекают указанный органы, которые в данном случае пользуются такими же полномочиями, что и органы самого субъекта Российской Федерации.

Следует сказать, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не устанавливает процедуры привлечения бюджетными органами (то есть органами Федерального казначейства или собственными органами субъекта Российской Федерации) к бюджетно-правовой ответственности за нарушения бюджетного законодательства, что является существенным недостатком. Бюджетно-правовая ответственность представляет собой разновидность юридической ответственности и ее применение должно быть четко отрегулировано законодательством, как это сделано, например, при привлечении к административной или же к уголовной ответственности. В качестве примера можно также назвать Налоговый кодекс Российской Федерации, в котором вопросы привлечения к налогово-правовой ответственности (являющейся, кстати, разновидностью финансово-правовой ответственности) решены весьма качественно.

Что же касается привлечения к **административной** ответственности за совершение бюджетного правонарушения, то привлечение к этой ответственности могут осуществлять лишь те бюджетные органы, которые являются ответственными за исполнение **федерального** бюджета, то есть бюджетные органы лишь **федерального** уровня. Причем, они могут привлекать к данной ответственности и тех лиц, которые совершили бюджетные правонарушения, связанных с бюджетом субъекта Российской Федерации (ст. 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Бюджетные органы субъекта Российской Федерации правом привлечения к административной ответственности за совершение бюджетного правонарушения не обладают (даже если правонарушение было

связано с региональным бюджетом). Правда, органы субъекта Российской Федерации имеют право на составление протокола о совершении административного правонарушения в форме бюджетного правонарушения, который является основанием для привлечения виновного лица к установленной административной ответственности федеральными бюджетными органами.

Представляется, что лишение органов субъектов Российской Федерации права на наложение административных взысканий за совершение бюджетных правонарушений, связанных с бюджетом субъекта Российской Федерации, ничем не оправдано и является ущемлением их бюджетной компетенции. К тому же мало логики в том, что эти органы, имея в случае совершения бюджетного правонарушения такое же право на привлечение к бюджетно-правовой ответственности, как и федеральные органы, права на привлечение к административной ответственности за такие правонарушения не имеют.

Привлечение к административной ответственности за совершение бюджетных правонарушений осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Субъекты Российской Федерации сами могут выступить к качеству бюджетных правонарушителей. Последнее может иметь место при неисполнении или ненадлежащем исполнении этими субъектами своих обязательств перед федеральным бюджетом (например, в форме неперечисления процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными федеральным бюджетом бюджету субъекта Российской Федерации, непредставления органами субъекта Российской Федерации федеральным органам отчетов и иных сведений, необходимых для составления проекта федерального бюджета и др.).

В этой ситуации привлечение субъектов Российской Федерации в лице их органов и должностных лиц этих органов к установленной бюджетно-правовой и административной ответственности производится в том же порядке, как и привлечении других лиц, являющихся участниками бюджетного процесса.

Наконец, к субъектам Российской Федерации, которые совершили нарушения бюджетного законодательства, в результате чего пострадали интересы получателей бюджетных средств или других лиц, могут применить меры **юридического принуждения**, не являющиеся мерами юридической ответственности. К числу таких нарушений относится, например, неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, перечисление бюджетных средств в меньшем объеме, чем предусмотрено уведомлением о бюджетных ассигнованиях, либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств. Мера юридического принуждения заключается в данном случае в принудительном списании денежных средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Правом на такое взыскание денежных средств со счетов бюджета субъекта Российской Федерации пользуются получатели бюджетных средств, не получившие по вине органа, исполняющего бюджет, причитающиеся этим получателям бюджетные ассигнования (то есть, при ситуации, которую Бюджетный кодекс Российской Федерации называет термином «недофинансирование»), а также лица, которые не получили оплаты по денежным обязательствам бюджетных учреждений вследствие того, что орган, исполняющий региональный бюджет, необоснованно не подтвердил это обязательство и не дал разрешения на оплату.

Для этих случаев Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает особый порядок списания средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, предусмотрено, что списание средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется по решению арбитражного суда.

При этом установлена следующая очередность списания.

При наличии на счете бюджета денежных средств, сумма которых достаточна для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание этих средств осуществляется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств и других документов на списание, в том числе судебных актов (календарная очередность).

При недостаточности на счете бюджета денежных средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание денежных средств осуществляется в следующей очередности:

в **первую очередь** осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов субъекта Российской Федерации или должностных лиц этих органов;

во **вторую очередь** осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов субъекта Российской Федерации или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, не соответствующих закону или иному правовому акту;

в **третью очередь** осуществляется списание, предусматривающее возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет;

в **четвертую очередь** осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование расходов на обслуживание и погашение государственного долга субъекта Российской Федерации;

в *пятую очередь* осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование иных расходов регионального бюджета.

Списание средств со счета по требованиям, относящимся к одной очереди, производится в порядке календарной очередности поступления документов.

Списание средств со счета бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в размере, не превышающем разницу между суммой средств, находящихся на счете бюджета, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов финансирования на месяц по всем получателям бюджетных средств.

Если по каким-либо обстоятельствам списание средств со счета регионального бюджета не может быть осуществлено, исполнительный лист возвращается предъявившему его лицу для предъявления его в следующем финансовом году либо для обращения взыскания на иное имущество субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Меры бюджетно-правовой ответственности.
2. Виды мер бюджетно-правовой ответственности и принуждения.
3. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса как мера бюджетно-правовой ответственности.
4. Блокировка расходов как мера бюджетно-правового принуждения.
5. Изъятие бюджетных средств как мера бюджетно-правового принуждения.
6. Приостановление операций по счетам в кредитных организациях как мера бюджетно-правового принуждения.
7. Сокращение или прекращение финансовой помощи из соответствующего бюджета как мера бюджетно-правового принуждения.
8. Штраф как мера бюджетно-правовой ответственности.
9. Пеня как мера бюджетно-правовой ответственности.
10. Права руководителей органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации, на применение мер бюджетно-правового принуждения.

§4. Виды бюджетных правонарушений

Как уже отмечалось, бюджетные правонарушения могут быть трех видов:

1) финансово-правовыми (собственно бюджетно-правовыми); 2) административными; 3) уголовными.

Составы бюджетных правонарушений, носящих финансово-правовой характер, устанавливает Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные федеральные законы.

В настоящее время Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает следующие виды бюджетных правонарушений.

1. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

Данное правонарушение влечет бюджетно-правовую ответственность в виде изъятия в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению.

Особой разновидностью этого правонарушения, которая устанавливается ежегодным законом о федеральном бюджете, выступает использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам.

При этом периодом нецелевого использования средств бюджетного кредита признается срок с даты отвлечения средств на цели, не предусмотренные по условиям предоставления бюджетного кредита, до момента их возврата в бюджет субъекта Российской Федерации или направления для использования по целевому назначению.

Данное правонарушение влечет бюджетно-правовую ответственность в виде штрафа в размере двойной ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации, действующей на период использования указанных средств не по целевому назначению.

2. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе, по истечении срока, установленного для их возврата.

Данное правонарушение влечет:

а) изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, полученных на возвратной основе, процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

б) сокращение или прекращение всех других форм финансовой помощи из соответствующего бюджета, в том числе предоставление отсрочек и рассрочек по уплате платежей в соответствующий бюджет.

3. Неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе.

Данное правонарушение влечет:

а) изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе;

б) взыскание пени за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

4. Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением.

Данное правонарушение влечет вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

5. Неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, перечисление бюджетных средств в меньшем объеме, чем предусмотрено уведомлением о бюджетных ассигнованиях, либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств.

Данное правонарушение влечет выплату компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования.

6. Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств.

Данное правонарушение влечет вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

7. несоответствие сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей бюджетных средств расходам, утвержденным бюджетом.

Данное правонарушение влечет вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

8. Финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись.

Данное правонарушение влечет:

а) изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств;

б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

9. Финансирование расходов сверх утвержденных лимитов.

Данное правонарушение влечет:

а) изъятие в бесспорном порядке сумм выделенных бюджетных средств;

б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

10. Предоставление бюджетных кредитов, бюджетных ссуд с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Данное правонарушение влечет:

- а) изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств;
- б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

11. Предоставление бюджетных инвестиций с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Данное правонарушение влечет:

- а) изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств;
- б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

12. Предоставление государственных гарантий с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Данное правонарушение влечет:

- а) аннулирование государственных гарантий;
- б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

13. Осуществление государственных закупок с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Данное правонарушение влечет:

- а) блокировку соответствующих расходов;
- б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

14. Размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передача их в доверительное управление с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Данное правонарушение влечет:

- а) изъятие в бесспорном порядке размещенных (переданных) бюджетных средств;
- б) вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

15. Незачисление либо несвоевременное зачисление средств, подлежащих обязательному зачислению в доходы региональных бюджетов.

Данное правонарушение влечет изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты.

16. Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета региональных бюджетов.

Данное правонарушение влечет взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

17. Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств, подлежащих зачислению на лицевые счета получателей бюджетных средств.

Данное правонарушение влечет взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

18. Несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам, отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, либо несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств.

Данное правонарушение влечет предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Надо сказать, что Бюджетный кодекс Российской Федерации применительно ко всем видам перечисленных бюджетных правонарушений оговаривает, что их совершение влечет наложение штрафов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако сам Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает лишь три вида бюджетных правоотношений, а именно:

1. Нецелевое 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, являющимся основанием для получения бюджетных средств.

Данное правонарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда (ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

2. Нарушение получателем бюджетных средств срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе.

Данное правонарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от четырехсот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда (ст. 15.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

3. Неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе.

Данное правонарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда (ст. 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Контрольные вопросы

1. Нецелевое использование бюджетных средств
2. Невозврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе
3. Неперечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе.
4. Непредставление сведений, необходимых для составления проектов бюджетов.
5. Неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств.
6. Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств.
7. Несоответствие сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей бюджетных средств расходам, утвержденным бюджетом.
8. Финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись.
9. Финансирование расходов сверх утвержденных лимитов.
10. Предоставление бюджетных кредитов, бюджетных ссуд с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации.