

§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.