Финансовое право: Учебник / Под ред. М.В. Карасевой, 2023. Извлечение. Главы по Бюджетному праву и по Финансам государственных и муниципальных учреждений. Автор глав – д.ю.н. Пауль А.Г.

**Глава 10. Бюджетное право: общая характеристика**

§ 1. Бюджетное право: понятие и предмет

§ 2. Субъекты бюджетного права

§ 3. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации

§ 4. Принципы бюджетной системы Российской Федерации

**Глава 11. Расходы и доходы бюджетов**

§ 1. Понятие расходов бюджетов и расходных обязательств

§ 2. Бюджетные ассигнования: понятие и виды

§ 3. Понятие и виды доходов бюджетов

**Глава 12. Сбалансированность бюджетов**

§ 1. Понятие сбалансированности бюджетов

§ 2. Дефицит бюджетов и источники его финансирования

§ 3. Бюджетный кредит

§ 4. Государственные (муниципальные) гарантии

§ 5. Профицит бюджета. Нефтегазовые доходы федерального бюджета

**Глава 13. Межбюджетные отношения**

§ 1. Понятие межбюджетных отношений и их принципы

§ 2. Распределение расходных обязательств между бюджетами

§ 3. Распределение доходов между бюджетами

**Глава 14. Бюджетный процесс**

§ 1. Понятие и структура бюджетного процесса

§ 2. Бюджетная классификация

§ 3. Составление проектов бюджетов

§ 4. Рассмотрение и утверждение бюджетов

§ 5. Исполнение бюджетов

§ 6. Казначейское сопровождение бюджетных средств

§ 7. Обращение взыскания на средства бюджетов

§ 8. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов

**Глава 15. Государственный (муниципальный) бюджетный контроль**

§ 1. Понятие и система государственного (муниципального) бюджетного контроля

§ 2. Государственный (муниципальный) финансовый контроль

§ 3. Особые бюджетные полномочия по контролю

**Глава 16. Бюджетные нарушения и применении бюджетных мер принуждения**

§ 1. Понятие бюджетного нарушения и система бюджетных мер принуждения

§ 2. Виды бюджетных нарушений

§ 3. Порядок применения бюджетных мер принуждения

**Глава 18. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных учреждений.**

 § 1. Понятие и место финансов государственных и муниципальных учреждений в системе финансового права.

§ 2. Правовое регулирование финансов казенных учреждений.

§ 3. Правовое регулирование финансов бюджетных и автономных учреждений.

**Глава 10. Бюджетное право: общая характеристика**

**§ 1. Бюджетное право: понятие и предмет**

Бюджеты представляют собой центральное звено финансовой системы Российской Федерации. За счет бюджетов обеспечивается реализация практически всех задач и функций публичной власти. В связи с этим отношения, складывающиеся по поводу бюджетов, образуют сердцевину предмета финансово-правового регулирования, а регулирующие их нормы составляют важнейшую подотрасль финансового права – бюджетное право. Из-за важности и большого объема бюджетно-правовых норм они кодифицированы и включены в Бюджетный кодекс РФ.

С учетом того, что бюджетное право является подотраслью финансового права, его предмет может быть определен так же, как и предмет финансового права, но с акцентом на бюджетные фонды. При таком подходе *предмет бюджетного права составляют отношения, возникающие в процессе публичной бюджетной деятельности, т.е. складывающиеся по поводу формирования, распределения и использования бюджетных фондов (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов)*. Такой подход дает возможность в целом очертить область (границы) бюджетно-правового регулирования.

Существует иной подход к определению предмета бюджетного права, при котором перечисляются основные группы (блоки) отношений, составляющие предмет бюджетно-правового регулирования. Подобное перечисление основных (узловых) групп отношений закреплено в ст. 1 БК РФ, в соответствии с которой к бюджетным правоотношениям относятся:

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных (муниципальных) заимствований, регулирования государственного (муниципального) долга;

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Кроме того, в п. 2 ст. 1 БК РФ закрепляется, что Бюджетный кодекс РФ устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы казначейского сопровождения, применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетных нарушений.

Определенные ориентиры предмета бюджетно-правового регулирования видны из преамбулы к Бюджетному кодексу РФ, которая ориентирует на то, что Бюджетный кодекс РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на подлежащие казначейскому сопровождению средства участников казначейского сопровождения, порядок применения бюджетных мер принуждения.

Перечисление бюджетных отношений позволяет увидеть их основные группы, получить о них общее представление. С практической точки зрения закрепление соответствующих блоков отношений в преамбуле и в ст. 1 БК РФ позволяет правоприменителю однозначно относить указанные в ней отношения к предмету бюджетного права или, как минимум, к предмету регулирования бюджетного законодательства.

Однако помимо установления границ бюджетно-правового регулирования и обозначения основных групп бюджетных отношений можно определить их содержательные характеристики. Отношения, составляющих предмет финансового права, характеризуются как имущественные и связанные с ними неимущественные отношения[[1]](#footnote-1). Бюджетное право, как подотрасль финансового права, также регулирует *имущественные и связанные с ними неимущественные отношения*.

С учетом центрального места бюджетного права в системе финансово-правового регулирования оно взаимодействует (соприкасается) с иными институтами и отраслями права, которые также обеспечивают функционирование финансовой системы. В связи с этим важно четко очертить границы бюджетного права, отграничить от иных подразделений права.

Уточнение границ бюджетного права можно проводить, сконцентрировавшись на трех группах отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования (формирование, распределение и использование).

1. Логически первой группой отношений являются *отношения, связанные с формированием бюджетных фондов*.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 39 относительно доходов бюджетов указывает, что они формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

По мнению многих авторов, бюджетное право регулирует отношения, возникающие в процессе распределения доходов[[2]](#footnote-2), устанавливает перечень и порядок распределения доходов между бюджетами[[3]](#footnote-3), определяет характер, состав, объем доходов государственного бюджета и порядок их поступления в него[[4]](#footnote-4). Бюджетное право не регулирует отношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств, составляющих доходы бюджетов. Эти отношения регулируются другими институтами финансового права[[5]](#footnote-5).

Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений указал, что "налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, поступивших в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными…"[[6]](#footnote-6).

Налоговые отношения по формированию доходов бюджетов включают в себя уплату налоговых платежей налогоплательщиками и иными обязанными лицами (ст. 45 НК РФ), а также перечисление этих платежей в бюджетную систему банками (ст. 60 НК РФ).

Бюджетные отношения по формированию доходов бюджетов обеспечивают распределение доходов, поступивших в бюджетную систему, между различными бюджетами бюджетной системы (ст. 40, 218 БК РФ).

2. *Отношения, связанные с распределением бюджетных средств,* выделяются не всеми учеными в предмете бюджетного права[[7]](#footnote-7). Говорить о существовании отношений по распределению бюджетных средств можно лишь тогда, когда бюджетная система рассматривается в целом. Здесь на самом деле есть внутренние (распределительные) отношения, в рамках которых осуществляется распределение бюджетных средств между бюджетами различных уровней бюджетной системы, между различными публично-правовыми образованиями[[8]](#footnote-8). Вряд ли можно говорить о таких отношениях в рамках отдельно взятого бюджета. Для отдельного бюджета существуют лишь отношения по формированию бюджетных средств и отношения по их расходованию.

Отношения, связанные с распределением бюджетных средств, по общему правилу следует относить к бюджетным. Если речь идет об имущественных отношениях по распределению бюджетных средств, то на обеих их сторонах находятся публично-правовые образования. Суды также оценивают отношения по распределению бюджетных средств как относящиеся к предмету бюджетного права[[9]](#footnote-9).

3. *Отношения по расходованию бюджетных средств* обеспечивают движение денежных средств из бюджетов. Вопрос о предмете бюджетного права применительно к этим отношениям является наиболее спорным. Часто можно встретить выводы, что предметом бюджетного права является весь процесс расходования бюджетных средств. В то же время распространено мнение, что бюджетное право регулирует лишь организацию расходов бюджетных средств. Например А.И. Худяков на основе экономического анализа отношений по использованию денежных фондов применительно к финансовому праву в целом пришел к выводу, что использование осуществляется в рамках не финансовых, а иных экономических отношений (товарно-денежных, производственных, трудовых и т.п.), регулируемых нормами не финансового, а иных отраслей права. При этом отношения по *организации* этого использования ученый относил к числу финансовых[[10]](#footnote-10).

Современное законодательство и позиции судов подтверждают подход об организующей роли бюджетного права в процессе регулирования расходования бюджетных средств.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позиция о том, что "федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве lex posterior (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы"[[11]](#footnote-11).

Верховный Суд РФ со ссылкой в том числе на ст. 1 БК РФ также указал, что правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на получение субсидии (производителем товаров, работ, услуг) несмотря на то, что в большей степени регулируются нормами Бюджетного кодекса, не являются бюджетными правоотношениями. В результате к таким отношениям были применены нормы гражданского законодательства[[12]](#footnote-12).

В Бюджетном кодексе РФ соотношение бюджетного права и иных норм, регулирующих осуществление расходов бюджетов, помогает определить понятие расходного обязательства (ст. 6 БК РФ), которое является основанием для осуществления расходов бюджетов. Из этого понятия видно, что расходные обязательства возникают на основе различных законов, иных нормативных правовых актов, договоров или соглашений. Отраслевой принадлежностью данных законов, иных нормативных правовых актов, договоров или соглашений определяется юридическая природа отношений по расходованию бюджетных средств. Ученые отмечают, что "расходы бюджета предопределены содержанием уже принятых и действующих нормативных правовых актов, установивших обязательства по выплате тех или иных сумм. Это вполне согласуется с современным российским бюджетным законодательством, которым в рамках реформы бюджетного процесса введено понятие расходных обязательств"[[13]](#footnote-13).

В связи с этим бюджетное право применительно к отношениям по расходованию бюджетных средств выполняет обеспечительную, организующую роль, а установление оснований этих расходов относится к предмету регулирования, как правило, иных отраслей права.

Сформулированный выше вывод отражает ядро предмета бюджетно-правового регулирования отношений по расходованию бюджетных средств. В то же время в бюджетном законодательстве появляются признаки расширения предмета бюджетного права в этой части. Бюджетно-правовое регулирование захватывает новые сферы общественных отношений или, по крайней мере, оказывает на них свое влияние. Речь идет о включении в Бюджетный кодекс РФ норм о казначейском сопровождении бюджетных средств, которое фактически обеспечивает в установленных случаях доведение бюджетных средств до конечных получателей под контролем Федерального казначейства (соответствующих органов субъектов РФ или муниципальных образований) (гл. 24.4 БК РФ). Кроме того, контрольные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ, уже вышли за рамки проверки соблюдения исключительно бюджетного законодательства и обеспечивают также соблюдение правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета (п. 1 ст. 265 БК РФ).

Появление в бюджетном законодательстве таких норм свидетельствует о существовании «внешнего периметра» влияния бюджетного права. В основном такое влияние заключается в закреплении определенных контрольных механизмов, обеспечивающих целевое и эффективное использование бюджетных средств их адресатами.

**§ 2. Субъекты бюджетного права**

Состав субъектов бюджетного права позволяет увидеть на каких лиц распространяются его нормы, кому они адресуются.

Состав субъектов бюджетного права формируется с учетом связанности соответствующих лиц с бюджетами и бюджетной системой. Как отмечают ученые, "круг субъектов бюджетного права можно очертить исходя из его предмета"[[14]](#footnote-14).

I. Основными субъектами бюджетного права являются *публично-правовые образования*, к которым традиционно относятся Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Кроме того, с внесением изменений в ст. 67 Конституции РФ в состав публично-правовых образований включены федеральные территории, например, федеральная территория "Сириус", которые также имеют свои бюджеты[[15]](#footnote-15).

С одной стороны, публично-правовые образования являются носителями суверенных (исключительных) прав в области бюджета, обладают властными полномочиями. С другой стороны, они представляют собой собственников бюджетов, бюджетных средств. В связи с этим им принадлежат правомочия собственника – владеть, пользоваться и распоряжаться бюджетными средствами.

Два указанных качества обусловливают характер и особенности участия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых бюджетным правом.

В Бюджетном кодексе РФ полномочиям публично-правовых образований посвящены ст. ст. 7–9.

Наибольшее практическое значение в обозначении публично-правовых образований в качестве субъектов права проявляется при возникновении имущественных споров с их участием и при предъявлении к ним денежных требований. Бюджетное законодательство перечисляет такие случаи в п. 3 ст. 158 БК РФ, относя к ним, в частности, возмещение вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных (муниципальных) органов или их должностных лиц, взыскание с публично-правовых образований задолженности казенных учреждений в субсидиарном порядке и др. Суды неоднократно обращали внимание на то, что ответчиками по таким делам должны быть публично-правовые образования, а не их органы[[16]](#footnote-16). Правильное обозначение ответчиков в этих случаях важно для беспрепятственного исполнения судебных актов по таким делам. Положения гл. 24.1 БК РФ устанавливают различные порядки обращения взыскания на средства бюджетов в зависимости от того, было ли ответчиком публично-правовое образование или казенного учреждение.

Бюджетное законодательство не только устанавливает компетенцию публично-правовых образований, но и разграничивает ее между их различными видами (уровнями). Здесь выделяется две группы бюджетных полномочий:

1) бюджетные полномочия, связанные с регулированием бюджетных отношений применительно ко всем бюджетам, ко всей бюджетной системе в целом;

2) бюджетные полномочия публично-правового образования в отношении своего бюджета.

Первая группа полномочий принадлежит Российской Федерации в целом, как обобщенному субъекту бюджетного права[[17]](#footnote-17). В этом случае реализуются ее права как единого суверенного федеративного государства[[18]](#footnote-18). К таким полномочиям Российской Федерации относятся те из указанных в ст. 7 БК РФ, которые распространяются на всю бюджетную систему, например, установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений и т.п. Наличием этих полномочий обеспечивается реализация принципа единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ). Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования аналогичными полномочиями не обладают.

Вторая группа полномочий принадлежит каждому публично-правовому образованию (Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, федеральным территориям[[19]](#footnote-19) и муниципальным образованиям). Эти полномочия связаны либо с регулированием бюджетных отношений применительно к бюджету, принадлежащему соответствующему публично-правовому образованию, либо с участием в этих отношениях. Здесь находит свое проявление принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ).

Например, к полномочиям, связанным с регулированием бюджетных отношений соответствующего уровня, можно отнести установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета, утверждения и исполнения бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета. Примером бюджетных полномочий, связанных с участием в бюджетных отношениях, является составление и рассмотрение проектов бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета.

II. Бюджетное законодательство помимо публично-правовых образований как субъектов бюджетного права широко использует понятие *участников бюджетного процесса*. Их закрытый перечень дается в ст. 152 БК РФ. Фактически участники бюджетного процесса – это субъекты, в лице которых выступают публично-правовые образования. К ним относятся государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения.

Положения бюджетного законодательства, закрепляющие бюджетные полномочия участников бюджетного процесса (разд. V БК РФ), "распределяют" компетенцию публично-правовых образований, указанную в ст. ст. 7–9 БК РФ, между различными государственными (муниципальными) органами соответствующего публично-правового образования.

Участники бюджетного процесса – это лица, обладающие бюджетными полномочиями*. В свою очередь под бюджетными полномочиями понимаются установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса* (ст. 6 БК РФ).

Существуют следующие участники бюджетного процесса, со следующими основными бюджетными полномочиями:

1. *Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования.*

Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию РФ определят бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации, подписывает закон о федеральном бюджете и закон об исполнении федерального бюджета.

Главы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обладают, как правило, полномочиями, связанными с внесением на рассмотрение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении;

1. *законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления.*

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают законы (решения) о бюджете и законы (решения) об исполнении бюджетов. Также данные органы осуществляют парламентский контроль в бюджетной сфере;

1. *исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований).*

Исполнительные органы осуществляют составление проектов бюджетов и исполнение бюджетов. Обеспечивают осуществление указанных бюджетных полномочий исполнительные органы общей компетенции. Основная нагрузка по непосредственной их реализации ложится на финансовые органы и Федеральное казначейство;

1. *Центральный банк Российской Федерации.*

Центральный банк Российской Федерации разрабатывает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, которые учитываются при составлении проектов бюджетов.

Важной задачей является обслуживание Центральным банком РФ единого казначейского счета и иных счетов, открываемых Федеральному казначейству[[20]](#footnote-20). Также Центральный банк РФ осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации;

1. *органы государственного (муниципального) финансового контроля;*

В состав органов государственного (муниципального) финансового контроля включаются органы, осуществляющие внешний и внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется Федеральным казначейством, а также органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций). Как правило, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований финансовый контроль реализуют финансовые органы;

1. *органы управления государственными внебюджетными фондами.*

Государственные внебюджетные фонды входят в состав бюджетной системы Российской Федерации (ст. 144 БК РФ). В связи с этим органы управления Фондом пенсионного и социального страхования РФ и Федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования включены в состав участников бюджетного процесса;

1. *главные распорядители (распорядители) бюджетных средств.*

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств представляют собой субъектов, основной задачей которых является обеспечение функционирования расходов (расходной части) бюджетов[[21]](#footnote-21).

Практически все государственные (муниципальные) органы являются главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, администрируя расходы бюджетов в рамках своих ведомств. Данные субъекты обеспечивают составление и исполнение расходной части бюджетов в пределах своих ведомств, составляют отчеты об исполнении бюджетов в соответствующей части. Кроме того, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств осуществляют особые бюджетные полномочия по контролю (ст. 160.2-1 БК РФ);

1. *главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;*

Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета являются органами, основной задачей которых является обеспечение функционирование доходов (доходной части) бюджетов[[22]](#footnote-22).

Главные администраторы доходов бюджетов обеспечивают составление (прогнозирование) доходов бюджетов, составляют отчеты об исполнении бюджетов в соответствующей части. Администраторы доходов непосредственно осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов. Наибольшие объемы доходов бюджетов администрируют Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба. Однако остальные государственные (муниципальные) органы также участвуют в администрировании определенных бюджетных средств.

Администраторы доходов бюджетов являются субъектами, имеющими как бюджетные полномочия, так и полномочия в области законодательства, предусматривающего уплату соответствующих налогов или иных платежей. В связи с этим они обеспечивают взаимодействие субъектов бюджетного права с участниками налоговых и иных отношений.

1. *главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета.*

Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетапредставляют собой субъектов, основной задачей которых является обеспечение функционирование той части бюджетов, где отражаются источники финансирования дефицитов бюджетов[[23]](#footnote-23).

Администраторами источников финансирования дефицитов бюджетов являются в первую очередь финансовые органы, т.к. именно они призваны обеспечивать сбалансированность бюджетов.

Данные субъекты обеспечивают составление и исполнение бюджетов по источникам финансирования дефицитов бюджетов. Они планируют и осуществляют привлечение и возврат кредитов и займов, а также администрируют иные источники финансирования дефицитов бюджетов;

1. *получатели бюджетных средств.*

Наиболее распространенным участником бюджетного процесса являются получатели бюджетных средств[[24]](#footnote-24).

Получатель бюджетных средств планирует и осуществляет расходы бюджетов в рамках своей организации (ст. 162 БК РФ).

Важнейшей разновидностью получателей бюджетных средств являются *казенные учреждения* (ст. 161 БК РФ)[[25]](#footnote-25).

При применении норм, определяющих бюджетные полномочия участников бюджетного процесса следует учитывать, что одно лицо (субъект, государственный (муниципальный) орган) может являться носителем бюджетных полномочий сразу нескольких участников бюджетного процесса. Например, Федеральное казначейство является администратором доходов бюджетов (при администрировании отдельных видов штрафов), главным распорядителем бюджетных средств (при распределении расходов бюджетов в рамках своего ведомства), получателем бюджетных средств (при расходовании бюджетных средств в целях обеспечения собственной деятельности), органом государственного финансового контроля (при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля).

III. Участники бюджетного процесса реализуют бюджетные полномочия. На участников бюджетного процесса в полном объеме распространяются положения бюджетного законодательства. С их участием складываются отношения, составляющие ядро предмета бюджетно-правового регулирования. Однако помимо участников бюджетного процесса бюджетное законодательство выделяет лиц, именуемых *неучастниками бюджетного процесса*.

Бюджетный кодекс РФ среди неучастников бюджетного процесса называет *получателей средств из бюджета[[26]](#footnote-26)*.

Подзаконные акты выделяют три группы лиц, не включенных в состав участников бюджетного процесса:

1) государственные (муниципальные) автономные и бюджетные учреждения; получатели средств из бюджета, участники казначейского сопровождения, являющиеся государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, которым в соответствии с бюджетным законодательством предоставляются субсидии из федерального бюджета; государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

2) иные (не указанные выше) получатели средств из бюджета, участники казначейского сопровождения, получающие субсидии, бюджетные инвестиции из бюджетов;

3) иные (не указанные в двух предыдущих пунктах) участники казначейского сопровождения, являющиеся исполнителями по государственным (муниципальным) контрактам, а также исполнителями по контрактам (договорам), заключенным в рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов (договоров, соглашений), которым открываются лицевые счета в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований)[[27]](#footnote-27).

Указанные юридические лица не обладают бюджетными полномочиями. Они являются участниками отношений, включенных во «внешний периметр» влияния бюджетного права, с помощью которого обеспечивается контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств их адресатами.

Таким образом, круг субъектов бюджетного права в первую очередь включает в себя публично-правовые образования и участников бюджетного процесса (государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения). Одновременно в сфере влияния бюджетного права (государственного (муниципального) финансового контроля, предусмотренного бюджетным законодательством), находятся неучастники бюджетного процесса, охватывающие лиц, так или иначе использующие выделенные из бюджета средства.

**§ 3. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации**

Понятие бюджета является одним из исходных и основополагающих в бюджетном праве. Бюджет представляет собой центральное явление, вокруг которого и по поводу которого строится все бюджетно-правовое регулирование.

В теории финансового права и в бюджетном законодательстве бюджет понимается в различных смыслах – в экономическом, в материальном, в юридическом, а также как субъект права. Это связано с многогранностью бюджета и с невозможностью отражения в одном определении всех его характеристик.

1. *Бюджет в экономическом смысле представляет собой совокупность экономических отношений, связанных с формированием, распределением и использованием государственных (муниципальных) бюджетных фондов*.

Бюджетный кодекс РФ определяет бюджет, делая акцент на его экономическое понимание. Согласно ст. 6 БК *РФ бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления*.

Бюджет в экономическом смысле представляет собой основу для определения предмета бюджетно-правового регулирования. Легальное понятие бюджета наряду с другими критериями используется судами при оценке правовой природы правоотношений и при отнесении их к предмету бюджетного права[[28]](#footnote-28). В связи с этим понимание бюджета в экономическом смысле должно определенным образом коррелировать с определением предмета бюджетного права (ст. 1 БК РФ).

2. *Бюджет в материальном смысле – это фонд денежных средств, принадлежащий публично-правовому образованию*.

Такое понимание бюджета, например, часто используется в главах Бюджетного кодекса РФ, посвященных доходам бюджетов, когда указывается на то, что в бюджет зачисляются какие-либо средства (главы 7–9 БК РФ), т.е. средства зачисляются в соответствующий фонд[[29]](#footnote-29).

Бюджет в материальном смысле представляет собой денежные средства, являющиеся объектом права государственной (муниципальной) собственности. С учетом положений гражданского законодательства бюджетные средства составляют часть государственной (муниципальной) казны наряду с иным имуществом, не закрепленным за унитарными предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ)[[30]](#footnote-30).

Значение бюджета в материальном смысле проявляется в том, что бюджетное законодательство старается урегулировать все отношения, связанные с движением бюджетных средств. Наиболее ярко это проявляется применительно к бюджетному контролю. Законодатель обозначает в качестве объектов такого контроля практически всех субъектов, так или иначе связанных с получением и/или расходованием бюджетных средств (ст. 266.1 БК РФ).

3. *Под бюджетом в правовом смысле понимается финансовый план-прогноз публично-правового образования*.

Понятие бюджета в правовом смысле используется в процессуальной части Бюджетного кодекса РФ (часть 3 БК РФ), когда речь идет о составлении проектов бюджетов, их исполнении и т.д. Иными словами, составляется, исполняется и т.д. соответствующий финансовый план-прогноз.

Бюджет как финансовый план-прогноз включает в себя показатели доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, которые отражают поступления средств в соответствующих фонд и выплаты из него. В литературе обращалось внимание на то, что "бюджетное законодательство, давая определение бюджета, понимает под ним бюджет в целом, во всей совокупности его доходов и расходов, предусмотренных бюджетными классификациями"[[31]](#footnote-31). В связи с этим бюджет в правовом смысле взаимосвязан с показателями бюджетной классификации, которая представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности (ст. 18 БК РФ). Фактически бюджет – это финансовый план-прогноз с разбивкой по всем уровням бюджетной классификации[[32]](#footnote-32).

Бюджет как финансовый план-прогноз может получать свою объективацию в различных формах – в форме закона (решения) о бюджете, в форме сводной бюджетной росписи.

4. Понимание бюджета как субъекта права редко упоминается в литературе. Однако бюджетное законодательство позволяет выделить этот подход. *Под бюджетом в этом случае подразумевается публично-правовое образования (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, федеральная территория, муниципальное образование)*. Как правило, в этом смысле бюджет понимается в нормах, регулирующих межбюджетные отношения (напр., гл. 16 БК РФ). В самом понятии межбюджетных отношений бюджет понимается как субъект права, т.к. правовые отношения способны складываться лишь между субъектами права.

Бюджет как субъект права позволяет поставить акцент на принадлежности бюджетных средств публично-правовым образованиям, правильно обозначить собственника соответствующих средств.

*Таким образом, бюджет может рассматриваться как совокупность отношений, связанных с формированием и расходованием бюджетных фондов, как сами эти фонды, как финансовый план-прогноз формирования и расходования бюджетных фондов, а также как их собственник. В этом проявляется единство и многогранность понятия бюджета.*

В Российской Федерации существует большое количество различных бюджетов. Каждое публично-правовое образование имеет свой бюджет. Это связано с тем, что бюджет как фонд денежных средств обеспечивает его экономическую самостоятельность[[33]](#footnote-33).

Указанное обстоятельство приводит к тому, что бюджетная система отражает (повторяет) государственное устройство Российской Федерации. Федеративный характер Российского государства вызывает к жизни федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. Провозглашение самостоятельности местного самоуправления влечет появление местных бюджетов.

В связи с этим бюджетное законодательство определяет *бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов* (ст. 6 БК РФ).

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся (ст. 10 БК РФ):

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты[[34]](#footnote-34), в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Бюджетное законодательство запрещает создавать какие-либо иные фонды (бюджеты), прямо не включенные в бюджетную систему (абз. 2 ст. 13, абз. 3 ст. 14, абз. 3 ст. 15, ст. 144 БК РФ).

Понятие бюджетной системы близко к понятию *консолидированного бюджета*, под которым понимается *свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами* (ст. 6 БК РФ). Однако указанные понятия имеют различные предназначения. Бюджетная система призвана обозначить виды (уровни) существующих бюджетов, в то время как консолидированный бюджет служит для отражения (расчета) объема бюджетных средств в соответствующих бюджетах, т.е. во всех бюджетах соответствующей территории (субъекта Российской Федерации или Российской Федерации в целом).

**§ 4. Принципы бюджетной системы Российской Федерации**

Отдельные бюджеты и бюджетная система РФ в целом функционируют на основании законодательно закрепленных принципов (гл. 5 БК РФ).

Несмотря на то, что все они называются принципами бюджетной системы лишь некоторые их них касаются ее построения в целом и взаимоотношений между бюджетами. Остальные принципы определяют подходы к организации бюджетных отношений применительно к отдельным бюджетам.

Бюджетная система РФ строится на основании следующих принципов:

1) *принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 29 БК РФ). Этот принцип является центральным и основополагающим. Он обеспечивает сохранение бюджетной системы как единого целого.

Данный принцип позволяет Российской Федерации регулировать широкий круг отношений в бюджетной сфере применительно ко всей бюджетной системе в целом и в то же время исключает возможность их регулирования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не могут осуществлять регламентацию вопросов, перечисленных в ст. 29 БК РФ, если это прямо не разрешено федеральным законодательством. В определенной мере принцип единства бюджетной системы отражается в ст. ст. 7­–9 БК РФ, определяющих бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Основу данного принципа составляют конституционные положения о единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, поддержке конкуренции, свободе экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), а также нормы, относящие финансовое регулирование к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ);

2) *принцип самостоятельности бюджетов* (ст. 31 БК РФ). Этот принцип создает для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований гарантии определенной свободы при решения отдельных вопросов в бюджетной сфере.

Конституционной базой данного принципа являются положения о федеративном характере государства (ст. 1 Конституции РФ) и самостоятельности местного самоуправления (ст. ст. 130, 132 Конституции РФ), а также нормы о равенстве всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Принцип самостоятельности бюджетов находится в тесном взаимодействии с принципом единства бюджетной системы. Иногда создается впечатление, что эти принципы противоречат друг другу[[35]](#footnote-35). Однако соотношение данных принципов следует рассматривать таким образом, что обладающие элементами самостоятельности бюджеты существуют в рамках единой бюджетной системы;

3) *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 30 БК РФ). Этот принцип обеспечивает децентрализацию бюджетной системы, не позволяя сконцентрировать все доходы или расходы на одном ее уровне.

В основе этого принципа лежат конституционные положения о федеративном характере государства (ст. 1 Конституции РФ) и самостоятельности местного самоуправления (ст. ст. 130, 132 Конституции РФ). Определенная автономия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, с одной стороны, требует решения ими региональных и местных вопросов и несения соответствующих расходов, а с другой стороны, вызывает необходимость обеспечения их доходными источниками;

4) *принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* (ст. 31.1 БК РФ) обеспечивает единые подходы к установлению прав субъектов Российской Федерации и прав муниципальных образований при регулировании бюджетных отношений.

Основой данного принципа являются конституционные нормы о равноправии субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) и об их равноправии во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ).

Выделяя различные виды бюджетов в составе бюджетной системы, законодатель ориентирует на то, что для каждого вида могут быть созданы особые правовые режимы. В то же время для бюджетов одного вида с учетом принципа равенства бюджетных прав такие режимы должны быть одинаковы.

Вышеуказанные четыре принципа являются принципами бюджетной системы в собственном смысле слова, т.к. характеризуют взаимоотношения между различными бюджетами, составляющими бюджетную систему.

Однако существуют принципы, определяющие порядок функционирования отдельных бюджетов. К ним можно отнести следующие:

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

Принцип достоверности должен соблюдаться на стадии составления проектов бюджетов. Он является основной экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов при оценке ими достоверности показателей, включенных в закон (решение) о бюджете;

2) *принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* (ст. 32 БК РФ). Принцип полноты отражения обеспечивает детализированное и исчерпывающее закрепление в бюджете соответствующих бюджетных показателей. Как отмечается учеными, "исторически этот принцип был нацелен на борьбу с различного рода "черными кассами"[[36]](#footnote-36).

Бюджетный кодекс РФ относительно закона (решения) о бюджете предусматривает особые требования к его содержанию (ст. 184.1 БК РФ). В этих актах отражаются не все бюджетные показатели, а лишь укрупненные. Однако это не следует рассматривать как нарушение принципа полноты отражения, т.к. закрепляемые в законе (решении) о бюджете бюджетные показатели являются обобщающими, включающими в себя все суммы доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

3) *принцип прозрачности (открытости)* (ст. 36 БК РФ). Этот принцип обеспечивает открытость информации о доходах, расходах и источниках финансирования дефицита бюджетов для всех заинтересованных лиц.

Принцип прозрачности (открытости) обеспечивает открытость для общества сведений о бюджетах и их проектах, отчетах об исполнении бюджетов, а также о процедурах рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

Реализация принципа прозрачности (открытости) обеспечивается составлением и опубликованием бюджета для граждан[[37]](#footnote-37).

Важным элементом обеспечения прозрачности (открытости) является создание единого портала бюджетной системы Российской Федерации в сети Интернет (ст. 241.2 БК РФ), на котором отражается основная информация о функционировании бюджетной системы[[38]](#footnote-38).

Одной из гарантий прозрачности (открытости) является то, что секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета;

4) *принцип участия граждан в бюджетном процессе*. Бюджетный кодекс РФ не раскрывает содержание этого принципа, ему не посвящена какая-либо отдельная статья в гл. 5 БК РФ[[39]](#footnote-39). Примером реализации этого принципа является проведение публичных слушаний или общественных обсуждений проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также годовых отчетов об их исполнении[[40]](#footnote-40).

5) *принцип* *общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* (ст. 35 БК РФ). Этот принцип по общему правилу запрещает увязывать расходы бюджетов с определенными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета. Фактически принцип общего (совокупного) покрытия расходов препятствует образованию в составе бюджетов каких-либо внутренних фондов (целевых бюджетных фондов). Все средства, поступающие в бюджет, обезличиваются, и выплаты осуществляются из всей массы поступлений, без привязки к каким-либо их видам. Это обеспечивает гибкость и ликвидность бюджетов.

В бюджетном законодательстве упоминаются различные виды фондов, образуемых в составе бюджетов – резервные фонды (ст. ст. 81, 81.1, 82 БК РФ), Фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), инвестиционные фонды (ст. 179.2 БК РФ), дорожные фонды (ст. 179.4 БК РФ). Однако в рамках практически всех этих фондов не осуществляется увязка доходов и расходов. Фактически фондами в указанных статьях названы определенные обособленные направления расходов бюджетов, т.е. это фонды в расходной части бюджетов, они не имеют каких-либо своих закрепленных доходов[[41]](#footnote-41). Исключением, видимо, является Фонд национального благосостояния, формируемый за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, и отдельно учитываемый и управляемый Министерском финансов РФ.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов также препятствует появлению каких-либо целевых налоговых платежей;

6) *принцип сбалансированности бюджетов* (ст. 33 БК РФ). Этот принцип требует соблюдения следующего равенства: Расходы бюджета = Доходы бюджета + Поступления источников финансирования дефицита – Выплаты, связанные с источниками финансирования дефицита и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Современную формулировку принципа сбалансированности ученые объясняют тем, что "многие кассовые поступления означают увеличение обязательств и активов (например, займы, доходы от реализации ценных бумаг и др.), а многие выплаты, наоборот, означают уменьшение обязательств и активов публично-правового образования, меняя баланс в положительную сторону (например, погашение кредита и др.). Необходимость в объективной картине и породила появление источников финансирования дефицита бюджета как одного из его параметров, получившего закрепление в законе"[[42]](#footnote-42).

Принцип сбалансированности должен соблюдаться не только при составлении проектов бюджетов, но и при их исполнении. Уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета. Одновременно для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований запрещено превышать предельные размеры дефицита их бюджетов (ст. 92.1 БК РФ);

7) *принцип единства кассы* (ст. 38.2 БК РФ). Этот принцип реализуется на стадии исполнения бюджетов.

Принцип единства кассы обеспечивает по общему правилу зачисление всех поступлений в бюджет на единый счет бюджета и осуществление всех перечислений из бюджета с единого счета бюджета[[43]](#footnote-43). Единые счета бюджетов открываются в Федеральном казначействе (ст. 215.1 БК РФ).

Благодаря этому принципу весь объем средств соответствующего бюджета оказывается аккумулированным на едином счете, что позволяет повысить ликвидность и снизить риск возникновение кассовых разрывов;

8) *принцип подведомственности расходов бюджетов* (38.1 БК РФ). Этот принцип означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Иными словами, финансирование государственных (муниципальных) казенных учреждений может осуществляться лишь теми органами (министерствами, службами, агентствами), в ведении которых они находятся.

Принцип подведомственности является следствием распределения полномочий между государственными (муниципальными) органами. Он обеспечивает упорядоченность бюджетных отношений, упрощает осуществление бюджетного контроля за расходованием бюджетных средств;

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

Принцип целевого характера бюджетных средств является одним из важнейших в бюджетном праве. За нецелевое расходование бюджетных средств предусмотрены бюджетные меры принуждения (ст. 306.4 БК РФ), а также установлена административная (ст. 15.14 КоАП РФ) и уголовная ответственность (ст. ст. 285.1, 285.2 УК РФ);

10) *принцип эффективности использования бюджетных средств* (ст. 34 БК РФ). Бюджетное законодательство требует, чтобы при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий исходили из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Формулировка принципа эффективности несколько оценочна[[44]](#footnote-44). В то же время с переходом к программно-целевому методу бюджетного планирования роль этого принципа возрастает[[45]](#footnote-45). В литературе предлагается ввести ответственность за неэффективное использование бюджетных средств[[46]](#footnote-46). В связи с этим требуется детализация (раскрытие) содержания данного принципа с тем, чтобы имелись четко закрепленные критерии оценки эффективного (неэффективного) использования бюджетных средств.

**Глава 11. Расходы и доходы бюджетов**

**§ 1. Понятие расходов бюджетов и расходных обязательств**

Расходы бюджетов представляют собой одно из центральных понятий бюджетного права. Основной задачей бюджетного права является финансирование расходов бюджетов, обеспечение расходами бюджетов реализации полномочий публично-правовых образований.

Расходы бюджетов являются более приоритетным бюджетным показателем по сравнению с доходами и источниками финансирования дефицита бюджетов. По общему правилу первоначально планируются расходы, а затем изыскиваются средства для их финансирования[[47]](#footnote-47).

*Расходы бюджетов представляют собой денежные средства, выплачиваемые из бюджета на безвозвратной основе в целях финансового обеспечения задач и функций государства и муниципальных образований (расходных обязательств)*.

Из этого понятия следуют четыре основные признаки расходов:

- денежный характер;

- движение денежных средств из бюджета. Расходы бюджетов имеют определенную направленность, движутся из бюджетов;

- безвозвратность выплаты. Помимо расходов бюджетов есть еще другие виды выплат из бюджетов. Некоторые из них являются возвратными. Речь идет о бюджетных кредитах (ст. 93.2 БК РФ), т.е. о средствах, выплачиваемых из бюджета на возвратной основе, а также о средствах, выплачиваемых из бюджета для погашения ранее привлеченных государственных (муниципальных) заимствований;

- цель расходов бюджетов заключается в финансовом обеспечении задач и функций государства и муниципальных образований. С точки зрения механизма такого обеспечения расходы бюджетов непосредственно осуществляются для исполнения расходных обязательств. Данный признак отграничивает расходы бюджетов от размещения бюджетных средств на банковские депозиты (ст. 236 БК РФ), от возврата излишне уплаченных налогов и других платежей, ошибочно поступивших в бюджетную систему (ст. 218 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ *под расходами бюджета понимает выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета* (ст. 6 БК РФ).

Указанное легальное определение отражает сформулированные выше признаки расходов. Хотя признак безвозвратности отражен в нем по-иному. Бюджетный кодекс РФ для обозначения безвозвратности расходов указывает, что в их состав не включаются источники финансирования дефицита бюджета. Фактически речь в данном случае идет о выплатах средств, связанных с возвратом ранее полученных источников финансирования дефицита бюджета.

Основаниями осуществления расходов бюджетов являются *расходные обязательства*. Бюджетный кодекс РФ прямо указывает, что расходы бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами (ст. 65 БК РФ), а проекты бюджетов составляются в целях финансового обеспечения расходных обязательств (ст. 169 БК РФ).

*Расходные обязательства представляют собой* *обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета* (ст. 6 БК РФ).

Расходные обязательства подразделяются на отдельные разновидности в зависимости от того, на основе чего они возникают, и кто является в них кредитором.

*Расходные обязательства, обусловленные законом и иным нормативным правовым актом, именуются публичными обязательствами* (ст. 6 БК РФ)[[48]](#footnote-48).

В свою очередь *из публичных обязательств выделяются публичные нормативные обязательства, кредитором в которых являются физические лица*(ст. 6 БК РФ).

Выделение отдельных разновидностей расходных обязательств связано с тем, что для них существуют различные правовые режимы. Например, публичные обязательства могут корректироваться лишь с учетом п. 6 ст. 192 БК РФ путем принятия отдельного закона о приостановлении их действия. Отмена расходных обязательств, основанных на договорах и соглашениях, должна осуществляться в ином порядке, с учетом правил расторжения договоров.

Применительно к публичным нормативным обязательствам предусмотрены особые гарантии для их кредиторов на случай корректировки с учетом того, что здесь затрагиваются права физических лиц[[49]](#footnote-49).

В бюджетном законодательстве существуют определенные механизмы (алгоритм) реализации расходных обязательств, благодаря которым они «превращаются» в расходы бюджетов.

Конкретизация расходных обязательств воплощается в *бюджетных обязательствах, под которыми понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году*(ст. 6 БК РФ). Бюджетные обязательства придают расходным обязательствам "привязку по времени".

В целях беспрепятственной реализации расходных (бюджетных) обязательств они должны быть обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами. В связи с этим при составлении проектов бюджетов в законе (решении) о бюджете предусматриваются соответствующие *бюджетные ассигнования***,** *т.е. предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств*(ст. 6 БК РФ).

В процессе исполнения бюджета на основании бюджетных ассигнований осуществляется расходование бюджетных средств. Порядок исполнения бюджетов по расходам определяется в гл. 24 БК РФ. Фактически исполнение бюджетов начинается с составления сводной бюджетной росписи и включает в себя этапы, указанные в ст. 219 БК РФ[[50]](#footnote-50). В результате прохождения этих этапов обеспечивается фактическое исполнение расходного обязательства, его преобразование в расходы бюджетов.

**§ 2. Бюджетные ассигнования: понятие и виды**

*Бюджетные ассигнования представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств* (ст. 6 БК РФ).

Бюджетные ассигнования являются бюджетно-правовым инструментом, обеспечивающим реализацию расходных обязательств. Они закрепляются в законе (решении) о бюджете и детализируются в документах, используемых на стадии исполнения бюджетов (в сводной бюджетной росписи и т.д.).

Бюджетное законодательство устанавливает закрытый перечень видов бюджетных ассигнований (ст. 69 БК РФ). В связи с этим, несмотря на определенный приоритет расходных обязательств и обеспечительную роль бюджетных ассигнований, при принятии расходных обязательств необходимо учитывать существующие виды бюджетных ассигнований. В противном случае бюджетное законодательство не сможет обеспечить беспрепятственную реализацию таких расходных обязательств.

Бюджетный кодекс РФ включает 8 основных видов бюджетных ассигнований, которые в дальнейшем подразделяются на разветвленную систему подвидов.

**I. Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)** являются одним из центральных видов бюджетных ассигнований.

Бюджетно-правовое понятие государственных (муниципальных) услуг (работ) дается в ст. 6 БК РФ, *государственные (муниципальные) услуги (работы) – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.* При этом предполагается исходить из следующего: если деятельность осуществляется в интересах конкретного потребителя - юридического или физического лица, то ее можно именовать услугой. Если же получателем услуги является общество в целом (услуга является так называемой услугой коллективного пользования), то такую деятельность можно отнести к категории работ[[51]](#footnote-51).

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) подразделяются в свою очередь на пять подвидов (ст. 69.1 БК РФ), к которым относятся следующие.

**1. Ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений установлены в ст. 70 БК РФ, в том числе:**

*1.1.* *Ассигнования на оплату труда работников казенных учреждений, денежное содержание работников государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц*;

*1.2. Ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд*, связанные с обеспечением функций казенных учреждений. Эти ассигнования должны выделяться при соблюдении их получателями законодательства о контрактной системе (ст. 72 БК РФ)[[52]](#footnote-52). Такой подход к предоставлению бюджетных ассигнований одновременно обеспечивает соблюдение требований законодательства о защите конкуренции (ст. 15 Федерального закона "О защите конкуренции"[[53]](#footnote-53)).

*1.3. Ассигнования на уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации*;

*1.4. Ассигнования на возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности.* Близкий по природе вид бюджетных ассигнований содержится также в последнем абзаце ст. 69 БК РФ как самостоятельная разновидность бюджетных ассигнований. Разница между ассигнованиями, указанными в ст. 70 БК РФ и ст. 69 БК РФ, заключается в том, что по ст. 70 БК РФ выделяются ассигнования на возмещение вреда, если он причинен учреждением в рамках его деятельности. Ассигнования на возмещение вреда, предусмотренные ст. 69 БК РФ, выделяются, если вред причинен в результате реализации властных полномочий государственных (муниципальных) органов, даже если они имеют статус казенных учреждений.

**2. Ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям.** В отличие от казенных учреждений бюджетные и автономные[[54]](#footnote-54) учреждения не находятся на полном финансовом обеспечении со стороны публично-правовых образований. Их деятельность финансируется с помощью следующих видов субсидий[[55]](#footnote-55).

*2.1. Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания (абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ)* являются основной формой финансирования этого типа учреждений.

Бюджетные и автономные учреждения создаются публично-правовыми образованиями в целях осуществления полномочий государственных (муниципальных) органов в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и иных.

Государственное (муниципальное) задание (ст. 69.2 БК РФ) отражает основные виды деятельности, для осуществления которых было создано соответствующее бюджетное или автономное учреждение, указанные в его учредительных документах. *Под государственным (муниципальным) заданием понимается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)* (ст. 6 БК РФ).

*2.2. Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели* выделяются в случаях,когда необходимо профинансировать деятельность этих учреждений, которая не укладывается в рамки государственного (муниципального) задания (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

*2.3. Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на капитальные вложения в объект государственной (муниципальной) собственности (ст. 78.2 БК РФ)* являются одной из форм финансирования капитальных расходов. Другой вариант финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности предусмотрен в ст. 79 БК РФ, регулирующей предоставление бюджетных инвестиций на эти цели.

Субсидии на капитальные вложения применяются в том случае, когда публично-правовые образования предоставляют средства бюджетным и автономным учреждениям, которые самостоятельно выступают в качестве заказчика соответствующих работ или покупателями готовых объектов. Бюджетные и автономные учреждения от своего имени заключают договоры, и создаваемые (приобретаемые) объекты непосредственно поступают в их оперативное управление.

**3. Ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями**, предусмотренные п. 2 ст. 78.1 БК РФ, являются одной из форм предоставления бюджетных средств некоммерческим организациям, наряду с субсидиями, предусмотренными ст. 78 БК РФ. Отличие заключается в том, что субсидии по п. 2 ст. 78.1 БК РФ должны предоставляться в целях оказания государственных (муниципальных) услуг (работ).

**4. Ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности** предусмотрены ст. ст. 79, 79.1 БК РФ.

*Бюджетные инвестиции представляют собой бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества* (ст. 6 БК РФ).

Бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности представляют собой одну из форм финансирования капитальных вложений наряду с субсидиями на осуществление капитальных вложений (ст. 78.2 БК РФ). Обе эти формы финансирования капитальных вложений предназначены для приобретения объектов в государственную (муниципальную) собственность.

Особенность бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности заключается в том, что они предоставляются исключительно государственным (муниципальным) органам (участникам бюджетного процесса), которые являются учредителями (осуществляют права собственниками имущества) относительно соответствующих бюджетных и автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий. В отличие от бюджетных инвестиций субсидии на осуществление капитальных вложений предоставляются непосредственно бюджетным и автономным учреждениями, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям[[56]](#footnote-56).

**5. Ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений)** обозначены в качествеотдельной разновидности ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд должны выделяться при соблюдении законодательства о контрактной системе (ст. 72 БК РФ).

**II. Бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения** выделены в самостоятельную группу расходов.

В отличие от бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения не носят возмездного характера[[57]](#footnote-57).

Бюджетное законодательство выделяет две группы ассигнований на социальное обеспечение населения (п. 1 ст. 74.1 БК РФ):

1) бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам;

2) бюджетные ассигнования на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения.

Расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств.

**III. Бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями**, представляют собой самостоятельный вид расходов бюджетов (ст. ст. 69, 80 БК РФ).

Эти бюджетные инвестиции являются одной из форм финансирования капитальных вложений, наряду с бюджетными инвестициями в объекты государственной (муниципальной) собственности (ст. 79 БК РФ) и субсидиями на капитальные вложения (ст. 78.3 БК РФ).

Отличительной особенностью бюджетных инвестиций, предусмотренных ст. 80 БК РФ, является использование соответствующих средств в капитальном строительстве или на приобретение объектов недвижимого имущества, которые поступают не в государственную (муниципальную) собственность, а в собственность соответствующих юридических лиц, которым предоставляется инвестиция. В свою очередь публично-правовое образование, предоставив такую инвестицию, приобретает право на соразмерную долю в уставном (складочном) капитале получателя субсидии.

**IV. Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам** (ст. 78 БК РФ) является одним из основных способов выделения средств негосударственному сектору экономики.

Получателями субсидии могут быть любые лица, за исключением организаций, имущество которых находится в государственной (муниципальной) собственности. Предоставление субсидий связано с тем, что их получатели осуществляют производство (реализацию) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, которые отвечают целям бюджетной политики.

Бюджетное законодательство выделяет несколько разновидностей субсидий, для которых предусмотрены особенности предоставления:

- субсидии для возмещения недополученных доходов,

- субсидии для финансового обеспечения (возмещения) затрат, среди которых выделяются субсидии для финансового обеспечения затрат и субсидии для финансового возмещения затрат.

При предоставлении субсидий юридическим лицам следует соблюдать законодательство о контрактной системе. Предоставление субсидий не должно подменять механизм государственных (муниципальных) закупок[[58]](#footnote-58).

**V. Предоставление межбюджетных трансфертов**

Межбюджетные трансферты в бюджетном праве имеют двойственный характер. С одной стороны, это доходы того бюджета, которому они предоставляются. С другой стороны, межбюджетные трансферы представляют собой расходы бюджета, который их предоставляет. Упоминание межбюджетных трансфертов в ст. 69 БК РФ в качестве вида бюджетных ассигнований позволяет взглянуть на межбюджетные трансферты именно как на расходы бюджетов. В то же время с учетом их характера они рассматриваются отдельно (гл. 16 БК РФ)[[59]](#footnote-59).

**VI. Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права**

Ассигнования на предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права связаны с наличием международных обязательств Российской Федерации.

Данный вид ассигнований включает в себя расходы на осуществление платежей правительствам иностранных государств, международным организациям, иным субъектам международного права, в том числе:

перечислений международным финансовым и экономическим организациям, организациям системы ООН;

членских взносов в международные организации, программы, фонды, конвенции;

долевых взносов в международные и межгосударственные организации и объединения;

других аналогичных платежей.

**VII. Обслуживание государственного (муниципального) долга**

Бюджетный кодекс РФ отдельно выделяет ассигнования на обслуживание государственного (муниципального) долга.

Под обслуживанием государственного (муниципального) долга понимаются операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета (п. 1 ст. 119 БК РФ).

Указанное определение свидетельствует о том, что возврат самой суммы ранее привлеченных средств в понятие обслуживания государственного (муниципального) долга не входит. Эти суммы не входят в состав расходов бюджетов, что соответствует пониманию расходов как выплаты средств на безвозвратной основе. Погашение основной суммы долга учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета (п. 3 ст. 113 БК РФ).

**VIII. Исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.**

Бюджетный кодекс РФ особо регулирует порядок обращения взыскания на средства бюджетов (гл. 24.1 БК РФ). Здесь выделяется две процедуры, зависящие от того, кто является должником, – публично-правовое образование или казенное учреждение[[60]](#footnote-60).

Положения о расходах бюджетов также предусматривают два вида бюджетных ассигнований, обеспечивающих исполнение судебных актов.

Бюджетные ассигнования на исполнение судебных актов по искам к публично-правовым образованиям выделены в отдельную самостоятельную группу (ст. 69 БК РФ). Помимо этого вида бюджетных ассигнований ст. 70 БК РФ предусматривает в качестве разновидности ассигнований на обеспечение функций казенных учреждений ассигнования на исполнения судебных актов по искам к казенным учреждениям.

**§ 3. Понятие и виды доходов бюджетов**

Доходы бюджетов являются не менее важной категорией бюджетного права, чем расходы бюджетов. Одна из основных задач бюджетного права заключается в аккумуляции в бюджетах доходов, достаточных для финансирования расходов. Как отмечают ученые, «доходы сами по себе никакой социальной ценности не имеют, если они не служат средством обеспечения расходов бюджета»[[61]](#footnote-61).

*Доходы бюджетов представляют собой денежные средства, поступающие в соответствующий бюджет на безвозвратной основе*. Из этого понятия следуют три основные признака доходов:

- денежный характер. В настоящее время поступления в неденежной форме не рассматриваются как возможные поступления в бюджет;

- движение денежных средств в бюджет. Доходы бюджетов имеют определенную направленность, вектор движения. В литературе отмечено, что "законодатель в ситуациях движения денежных средств (процессуальный аспект) обычно прибегает к терминам "доходы" или "расходы бюджета", а когда необходимо урегулировать имущественную составляющую, выбирает термин "бюджетные средства" (материальный аспект)"[[62]](#footnote-62);

- безвозвратность поступления. Помимо доходов бюджетов есть еще одна группа поступлений, являющихся источником пополнения бюджетов. Речь идет о государственных (муниципальных) заимствованиях, имеющих иную экономическую природу и правовой режим[[63]](#footnote-63). Признак безвозвратности позволяет отграничить доходы бюджетов от государственных (муниципальных) заимствований.

В Бюджетном кодексе РФ определение доходов бюджетов дается в ст. 6. Под доходами бюджета здесь понимаются поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Указанное легальное определение отражает сформулированные выше признаки доходов бюджетов, хотя признак безвозвратности отражен в нем по-иному. Бюджетный кодекс РФ для обозначения безвозвратности доходов указывает, что в их состав не включаются источники финансирования дефицита бюджета. Интересно, что отдельным видам доходов бюджетов законодатель прямо придает режим источников финансирования дефицита бюджетов, например, поступлениям от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, поступлениям от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, уменьшенным на размер выплат на их приобретение (ст. 94 БК РФ). Однако это не размывает понятие и признаки доходов. Вводя такое регулирование, законодатель лишь преследует цель распространить на некоторые виды доходов правовой режим источников финансирования дефицитов бюджетов.

Бюджетное законодательство предусматривает различные разновидности доходов бюджетов.

Основная задача бюджетного права заключается в правильном распределении доходов, поступивших в бюджетную систему, между бюджетами. В связи с этим *основной классификацией доходов является их деление на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов*. Остальные классификации, которые используются в бюджетном праве, призваны выделить отдельные разновидности доходов, для которых необходим особый правовой режим их распределения между бюджетами бюджетной системы.

Критерий деления доходов на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов очевиден. Им является тот бюджет, в который направляются данные поступления[[64]](#footnote-64).

Бюджетный кодекс РФ включает отдельные главы, посвященные доходам каждого уровня бюджетной системы (главы 7, 8 и 9 БК РФ).

*Другой классификацией доходов бюджетов является выделение налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений*(ст. 41 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ использует формальный критерий для выделение налоговых и неналоговых доходов. К налоговом доходам отнесены налоги, сборы, пени и штрафы, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ (п. 2 ст. 41 НК РФ). Все остальные доходы (за исключением безвозмездных поступлений) отнесены к неналоговым доходам.

Безвозмездные поступления могут поступать в бюджет от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств (извне) или от других публично-правовых образований (межбюджетные трансферты).

Наконец, *третьей классификацией, используемой бюджетным законодательством, является деление доходов на собственные доходы и субвенции* (ст. 47 БК РФ). Критерием деления доходов на *собственные доходы* и *субвенции* является их *направленность на финансирование соответствующих расходов*.

К собственным доходам относятся доходы, за счет которых покрываются расходы, направленные на реализацию задач и функций, отнесенных к ведению соответствующего публично-правового образования. В собственные доходы бюджетов включаются все налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также межбюджетные трансферты в форме дотаций и межбюджетных субсидий.

Субвенции направляются на финансирование реализации делегированных полномочий.

**Глава 12. Сбалансированность бюджетов**

**§ 1. Понятие сбалансированности бюджетов. Дефицит бюджетов и источники его финансирования**

Сбалансированность бюджетов является одним из принципов бюджетной системы.

Принцип сбалансированности определяет соотношение доходов и расходов бюджета. Бюджетное законодательство допускает неравенство доходов и расходов, которое может возникать по различным причинам. В связи с этим принцип сбалансированности соблюдается, если расходы бюджета равны сумме доходов бюджета и поступлений источников финансирования дефицита за минусом выплат, связанные с источниками финансирования дефицита и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов (ст. 33 БК РФ).

Из формулировок принципа сбалансированности следует, что при появлении дисбаланса равенство обеспечивается с помощью источников финансирования дефицитов бюджетов и остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Распространенным явлением является дефицит бюджетов. *Дефицит бюджета представляет собой превышение расходов бюджета над его доходами* (ст. 6 БК РФ).

Существует прогнозируемый дефицит бюджета и фактический. Иными словами, дефицит бюджета определяется как при его составлении, рассмотрении и утверждении, так и на стадии исполнения бюджетов, а затем отражается в отчете об исполнении бюджетов.

Наличие дефицита бюджета не противоречит бюджетному законодательству. В то же время Бюджетный кодекс РФ требует исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета при его составлении, утверждении и исполнении (ст. 33 БК РФ).

В бюджетном законодательстве закреплены предельные размеры дефицитов бюджетов. Они установлены для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Для федерального бюджета предельный размер дефицита не установлен.

Дефицит бюджета субъекта РФ по общему правилу не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для высокодотационных субъектов РФ этот размер не должен превышать 10 % (п. 2 ст. 92.1 БК РФ).

Для местных бюджетов дефицит не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов, а для высокодотационных муниципальных образований – соответственно 5 % (п. 3 ст. 92.1 БК РФ).

Обеспечение сбалансированности бюджетов при их дефиците может достигаться различными способами. Возможно сокращение расходов бюджетов или увеличение доходов. В случае невозможности этого публично-правовые образования вынуждены привлекать источники финансирования дефицита бюджетов.

Понятие *источников финансирования дефицита бюджета* в бюджетном законодательстве является многоаспектным. Исходя из названия, этот инструмент используется в первую очередь при наличии дефицита бюджета. В то же время в Бюджетном кодексе РФ отсутствуют препятствия для привлечения источников финансирования дефицита бюджетов при отсутствии самого дефицита. Такие источники финансирования дефицита при его отсутствии могут применяться, например, для реструктуризации государственных (муниципальных) долгов.

Источники финансирования дефицита бюджетов характеризуют фактически два процесса – поступление денежных средств в бюджеты и выплаты средств из бюджетов. В связи с этим выделяют поступления источников финансирования дефицита бюджетов и выплаты, связанные с источниками финансирования дефицита бюджета (напр., ст. 33 БК РФ). Эта особенность отражается на обозначении состава источников финансирования дефицитов бюджетов в бюджетном законодательстве. В большинстве случаев они указывается как разница между поступлениями от определенного источника за вычетом выплат, связанных с этим источником (ст. 94–96 БК РФ).

Кроме того, в отдельных случаях под источниками финансирования дефицита бюджетов понимают не поступления или выплаты средств (движение денежных средств), а изменение их остатков по счетам бюджетов (ст. 94–96 БК РФ).

Поступления и выплаты средств, связанных с источниками финансирования дефицита бюджетов, осуществляются, как правило, на возвратной основе. Этим источники финансирования дефицита бюджетов отличаются от доходов и расходов бюджета. В большинстве случаев источники финансирования дефицита бюджетов представлены различными займами и кредитами (в том числе осуществляемыми при помощи выпуска ценных бумаг). В то же время иногда доходы бюджета в силу прямого указания бюджетного законодательства получают статус источников финансирования дефицита бюджетов. Например, к источникам финансирования дефицита федерального бюджета относятся поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение (п. 1 ст. 94 БК РФ).

Источники финансирования дефицита бюджетов подразделяются *внутренние* и *внешние*. Основным критериям данной классификации является валюта, в которой привлекаются источники финансирования дефицита. К источникам внутреннего финансирования дефицита относятся источники, выраженные в рублях, а к источникам внешнего финансирования – в иностранной валюте.

С учетом ст. ст. 94–96 БК РФ для субъектов РФ и муниципальных образований установлен закрытый перечень видов источников финансирования дефицита их бюджетов. В то же время для федерального бюджета этот перечень открыт.

**§ 2. Бюджетный кредит.** **Государственные (муниципальные) гарантии**

Бюджетные кредиты и государственные (муниципальные) гарантии представляет собой различные способы экономической (финансовой) поддержки различных субъектов.

*Бюджетный кредит представляется собой денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах* (ст. 6 БК РФ).

Нормы о бюджетном кредите включены в гл. 13 БК РФ, посвященную дефициту бюджетов и источникам его финансирования. Бюджетный кредит представляет собой предоставление средств на возвратной основе. В связи с этим он не может учитываться ни в доходах, ни в расходах бюджетов. Кроме того, бюджетные кредиты, предоставляемые одним публично-правовым образованием другому, являются способом покрытия дефицита бюджета. Отсюда – место бюджетного кредита в системе бюджетного законодательства.

Отношения, связанные с предоставлением бюджетных кредитов, имеют сложную правовую природу.

Из п. 1 ст. 93.2 БК РФ следует, что бюджетные кредиты предоставляются на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, но на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете, с учетом положений, установленных Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения. Кроме того, здесь же указывается, что к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено БК РФ.

Указанная норма основана на п. 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации". Высший Арбитражный Суд РФ рассматривал отношения между кредиторами и должниками при предоставлении и использовании бюджетных кредитов в качестве гражданско-правовых. В Постановлении Пленума он пояснял, что эти отношения носят гражданско-правовой характер, поскольку не основаны на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. В то же время обращалось внимание на то, что к публично-правовым образованиям нормы ГК РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, применяются, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (пункт 2 статьи 124 ГК РФ). Этим объяснялось включение в Бюджетный кодекс РФ специальных правил, заключающихся в предоставлении публично-правовому образованию права на бесспорное взыскание процентов (платы) за пользование кредитом и пеней, а также заемных средств при их нецелевом использовании или нарушении срока возврата.

Большое значение имело правило о том, что Бюджетный кодекс РФ не содержит положений, исключающих распространение исковой давности на рассматриваемые отношения (статья 208 ГК РФ). Данное указание позволило применять срок исковой давности к отношениям, связанным с предоставлением бюджетных кредитов[[65]](#footnote-65).

Указанные положения ориентируют на гражданско-правовой характер отношений между должником и кредитором в отношениях по предоставлению бюджетных кредитов. Роль бюджетного права заключается в установлении ориентиров для кредитора, определения для него оснований и условий, при возникновении которых он получает право на предоставление бюджетного кредита.

Бюджетные кредиты предоставляются, как правило, одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию. Бюджетный кодекс РФ упоминает в качестве заемщиком также юридические лица. Однако бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться в исключительных случаях (абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ).

Бюджетные кредиты условно могут быть поделены на планируемые и кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

Планируемые бюджетные кредиты предусматриваются в законах (решениях) о бюджете (ст. 93.3 БК РФ). Здесь определяются цели и суммы предоставляемых кредитов.

Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета не предусматриваются в законах (решениях) о бюджете, а предоставляются в зависимости от потребности (ст. 93.6 БК РФ). Такие кредиты предоставляются за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета. Фактически займодавцем здесь является Российская Федерация, которая выступает в лице Федерального казначейства. Порядок предоставления этих бюджетных кредитов определяется Правительством РФ[[66]](#footnote-66).

Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета могут предоставляться из федерального бюджета как субъектам РФ, так и муниципальным образованиям.

В случае невозврата бюджетного кредита взыскание возможно во внесудебном порядке. Бюджетное законодательство предусматривает в данном случае исключение из принципа иммунитета бюджетов (п. 1 ст. 239 БК РФ)

Государственная (муниципальная) гарантия, как и бюджетный кредит представляет собой один и способов финансовой поддержки. Государственная (муниципальная) гарантия может применяться в тех случаях, когда публично-правовое образование ставит своей целью помочь какому-либо субъекту, однако не готово или не может прибегнуть к его прямому финансированию (например, путем предоставления субсидии) или кредитованию. В таком случае, предоставляя государственную (муниципальную) гарантию, государство (муниципальное образование) создает условия для получения таким субъектом кредита у других лиц (которые при отсутствии гарантии его не предоставили бы).

*Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия) – это вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром* (ст. 6 БК РФ).

Государственная (муниципальная) гарантия обеспечивает надлежащее исполнение принципалом его денежных обязательств перед бенефициаром, возникших из договора или иной сделки (основного обязательства) (п. 1 ст. 115 БК РФ).

Как отмечал Высший Арбитражный Суд РФ, государственная (муниципальная) гарантия представляет собой не поименованный в главе 23 "Обеспечение исполнения обязательств" ГК РФ способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично (пункт 1 статьи 115 БК РФ, пункт 1 статьи 329 ГК РФ)[[67]](#footnote-67).

С учетом правовой природы государственных (муниципальных) гарантий суды исходят из того, что к ним могут применяться нормы гражданского законодательства, если иное не вытекает из закона или особенностей субъектного состава[[68]](#footnote-68). Такой подход приводит к тому, что законодатель старается урегулировать в Бюджетном кодексе РФ все особенности государственных (муниципальных) гарантий, вытекающие из их природы во избежание применения не всегда подходящих здесь общих норм гражданского законодательства.

Бюджетное законодательство предъявляет особые требования к государственной (муниципальной) гарантии, указывая ее содержание (п. 6 ст. 115 БК РФ) и устанавливая обязательную письменную форму (п. 3 ст. 115 БК РФ).

Предоставление государственных (муниципальных) гарантий осуществляется на основании закона (решения) о бюджете, решений Правительства РФ (соответствующих органов субъекта РФ или муниципального образования), а также договора о предоставлении государственной (муниципальной) гарантии.

Государственные (муниципальные) гарантии могут выдаваться как с правом регресса гаранта к принципалу, так и без него[[69]](#footnote-69). Данное условие оказывает влияние на отнесение гарантий к расходам бюджета или к источникам финансирования его дефицита. Если исполнение гарантом государственной (муниципальной) гарантии ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу, денежные средства на исполнение такой государственной (муниципальной) гарантии учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета, а исполнение обязательств по такой государственной (муниципальной) гарантии отражается как предоставление бюджетного кредита. Денежные средства, полученные гарантом в счет возмещения гаранту в порядке регресса денежных средств, уплаченных гарантом во исполнение в полном объеме или в какой-либо части обязательств по гарантии, или исполнения уступленных гаранту прав требования бенефициара к принципалу, отражаются как возврат бюджетных кредитов. Если исполнение гарантом государственной (муниципальной) гарантии не ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо не обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу, денежные средства на исполнение такой государственной (муниципальной) гарантии учитываются в расходах соответствующего бюджета (п. п. 24–26 ст. 115 БК РФ).

**§ 2. Профицит бюджета. Нефтегазовые доходы федерального бюджета**

*Профицит бюджета представляет собой превышение доходов бюджета над его расходами* (ст. 6 БК РФ).

Как отмечается в литературе, "в мировой практике действует правило: если рост доходов идет интенсивнее роста бюджетных расходов, то возможный профицит, формирующийся в процессе исполнения бюджета, служит основанием для внесения изменений и дополнений в ранее принятый закон о бюджете. На стадии разработки проектов бюджетов профицит в бюджетном процессе зарубежных стран, как правило, не предусматривается"[[70]](#footnote-70). Ранее в Бюджетном кодексе РФ также была гл. 12, которая предусматривала порядок избавления от профицита бюджета. Однако в дальнейшем она была исключена.

В настоящее время в Бюджетном кодексе РФ фактически отсутствуют нормы, которые бы упоминали профицит бюджетов. В особенности это касается бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Относительно федерального бюджета имеются нормы, посвященные нефтегазовым доходам федерального бюджета (гл. 13.2 БК РФ). Фактически в значительной мере эти нормы касаются профицита федерального бюджета, который может возникать при получении дополнительных нефтегазовых доходов.

К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья;

вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный и на товары, выработанные из нефти;

налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья;

акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает определенную формулу, по которой рассчитываются дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета (п. 2–4 ст. 96.6 БК РФ). На основании этой формулы рассчитываются нефтегазовые доходы, которые направляются на осуществление расходов федерального бюджета, и нефтегазовые доходы, которые обозначаются в качестве дополнительных. Дополнительные нефтегазовые доходы фактически составляют профицит федерального бюджета. Такие доходы направляются в Фонд национального благосостояния[[71]](#footnote-71).

Фонд национального благосостояния относится к так называемым суверенным фондам[[72]](#footnote-72).

Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ в части обязательного пенсионного страхования.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;

доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ.

 Целями управления средствами Фонда национального благосостояния являются обеспечение их сохранности и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

В процессе управления средствами Фонда национального благосостояния они могут размещаться в иностранную валюту и в установленные бюджетным законодательством виды финансовых активов (п. 4 ст. 96.11 БК РФ).

# Глава 6. Межбюджетные отношения

## § 1. Понятие межбюджетных отношений и их принципы

Вопрос о межбюджетных отношениях приобретает актуальность в сложносоставных государствах. Россия представляет собой федеративное государство, в котором субъекты РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Кроме того, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции РФ).

Важнейшей основой и гарантией самостоятельности как субъектов РФ, так и муниципальных образований является их обеспеченность финансовыми ресурсами. Соответственно, вышеназванные конституционные положения приводят к тому, что каждый из указанных уровней публично-правовых образований должен иметь свои финансовые основы и в первую очередь собственный бюджет.

В результате бюджетная система РФ включает в себя федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, а также местные бюджеты (ст. 10 БК РФ). Кроме того, в бюджетную систему РФ включаются бюджеты федеральных территорий.

Все эти бюджеты находятся в постоянном взаимодействии. Отношения, возникающие в процессе этого взаимодействия, принято называть межбюджетными отношениями.

В соответствии со ст. 6 БК РФ *межбюджетные отношения — взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса*.

Указанное определение правильно отражает субъектный состав межбюджетных отношений. Их сторонами являются Российская Федерация, федеральные территории, субъекты РФ и муниципальные образования, ибо именно они являются собственниками средств соответствующих бюджетов. Однако Бюджетный кодексе РФ не четко указывает содержание межбюджетных отношений. В финансово-правовой литературе в содержание межбюджетных отношений обычно включают разграничение доходов и расходов бюджетов между определенными уровнями бюджетной системы[[73]](#footnote-73).

Таким образом, *межбюджетные отношения можно определить как отношения, возникающие между различными публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами РФ, федеральными территориями и муниципальными образованиями) по поводу разграничения расходов и доходов между бюджетами бюджетной системы РФ.*

Межбюджетные отношения строятся на основе определенных принципов:

1) *принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 29 БК РФ);

2) *принцип самостоятельности бюджетов* (ст. 31 БК РФ);

3) *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 30 БК РФ);

4) *принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* (ст. 31.1 БК РФ)[[74]](#footnote-74).

## § 2. Распределение расходов (расходных обязательств) между бюджетами

Распределение расходов между бюджетами производно от разграничения расходных обязательств между публично-правовыми образования. Сами расходные обязательства разграничиваются на основе разграничения полномочий между государственными (муниципальными) органами, которое осуществляется с учетом предметов ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Фактически основы разграничения расходных обязательств заложены в конституционном и муниципальном праве. Бюджетное право обеспечивает расходами бюджетов осуществление полномочий, разграниченных в рамках указанных отраслей права.

Основы разграничения предметов ведения и полномочий заложены в ст. ст. 71–73 Конституции РФ, устанавливающих предметы ведения Российской Федерации, субъектов РФ и предметы их совместного ведения, а также в ст. 130 Конституции РФ, которая закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В развитие указанных положений Конституции РФ приняты Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации"[[75]](#footnote-75) и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[[76]](#footnote-76).

Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" детализирует полномочия органов государственной власти субъектов РФ, уточняет их применительно к совместному ведению, а также закрепляет порядок финансового обеспечения указанных полномочий.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет вопросы местного значения.

В бюджетном законодательстве (гл. 11 БК РФ) осуществляется увязка разграничения предметов ведения и полномочий с разграничением расходных обязательств соответствующих бюджетов. Производность разграничения расходов бюджетов от разграничения расходных обязательств нашла отражение в судебной практике[[77]](#footnote-77).

Бюджетное законодательство позволяет выделить несколько групп расходных обязательств в зависимости от их связи с предметами ведения и полномочиями публично-правовых образований и их органов. Фактически выделяются:

1) расходные обязательства, связанные с финансированием собственных полномочий;

2) расходные обязательства по финансированию полномочий, отнесенные к ведению публично-правового образования, делегировавшего собственные полномочия другому публично-правовому образованию;

3) расходные обязательства по финансированию добровольно принятых полномочий[[78]](#footnote-78).

Основное значение в выделении указанных видов расходных обязательств заключается в различном порядке их установления и обеспечения доходами (финансирования).

1. Расходные обязательства, связанные с финансированием собственных полномочий, имеются у публично-правовых образований всех уровней.

Для Российской Федерации они возникают в результате принятия федеральных законов, иных нормативных актов, заключения договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти следующих полномочий:

1) полномочий по предметам ведения Российской Федерации;

2) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Субъекты РФ приобретают такие расходные обязательства в результате принятия законов, иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения ими договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации следующих полномочий:

1) полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации;

2) полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых в силу Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" за счет бюджетов субъектов РФ. Кроме того, возможно принятие субъектами РФ расходных обязательств по предметам (вопросам) совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ, которые будут осуществляться за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Муниципальные образования приобретают расходные обязательства на основании муниципальных правовых актов, договоров (соглашений) по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления.

Отдельно бюджетное законодательство для всех уровней бюджетной системы выделяет расходные обязательства, возникающие в результате заключения договоров (соглашений) казенными учреждениями, и расходные обязательства, возникающие в результате принятия законов, иных нормативных актов, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов. Такое выделение связано с особым режимом данных видов расходных обязательств.

Все вышеперечисленные виды расходных обязательств подлежат финансированию за счет собственных доходов соответствующего бюджета (ст. 48 БК РФ), а также за счет источников финансирования дефицита этого бюджета.

2. Расходные обязательства, связанные с делегированием полномочий, возникают как у публично-правового образования, передающего полномочия, так и у их получающего и исполняющего.

Публично-правовое образование, делегирующее полномочие, обязано выделить субвенцию на его финансирование. Предоставление субвенций предусмотрено из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ.

Основанием предоставления субвенций являются законы и иные нормативные акты. Конкретный размер субвенций предусматривается в законе о бюджете.

Российская Федерация может предоставлять субвенции, конечным получателем которых могут быть как субъекты РФ, так и муниципальные образования. Однако в обоих случаях из федерального бюджета субвенции перечисляются в бюджеты субъектов РФ. В том случае если субвенция из федерального бюджета предназначается местному бюджету, то субъект РФ передает ее в этот местный бюджет.

У публично-правовых образований, которым делегированы полномочия, возникают расходные обязательства по их финансированию. В целях финансового обеспечения они принимают собственные законы и иные нормативные акты, предусматривающие их расходные обязательства. Такие обязательства должны устанавливаться в соответствии с нормативными актами публично-правового образования, делегировавшего полномочия, и исполняться за счет и в пределах субвенций из его бюджета.

В то же время при недостаточности субвенции правило об исполнении делегированных полномочий в пределах субвенции не должно толковаться как возможность отказа от реализации этого полномочий при отсутствии или недостаточности субвенции.

3. Установление расходных обязательств по финансированию добровольно принятых полномочий допускается при соблюдении двух условий (п. 6 ст. 85, п. 5 ст. 86 БК РФ):

- эти расходные обязательства связанны с решением вопросов, не отнесенных к компетенции другого уровня и не исключены из компетенции принимающего их публично-правового образования;

- у публично-правового образования, принимающего эти расходные обязательства, имеются достаточные средства для их финансирования (за исключением межбюджетных трансфертов).

Одновременно бюджетное законодательство прямо запрещает принимать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции вышестоящего публично-правового образования, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

## § 3. Распределение доходов между бюджетами

Бюджетное законодательство призвано распределить весь массив доходов, аккумулируемых на территории Российской Федерации, между бюджетами бюджетной системы.

Для этого используется два основным метода распределения доходов:

1. метод процентных отчислений (первичное распределение финансовых средств). Его еще называют распределением источников доходов[[79]](#footnote-79);
2. метод межбюджетных трансфертов.

1. **Метод процентных отчислений** является первичным (базовым) при распределении доходов между бюджетами. Благодаря этому методу доходы, поступающие в бюджетную систему, получают привязку к соответствующему бюджету. В бюджетном законодательстве применение этого метода наиболее ярко проявляется в главах 7, 8, 9 БК РФ.

Характерными чертами метода процентных отчислений являются следующие:

- установление размера дохода, направляемого в соответствующий бюджет, в процентах, в виде норматива отчисления. В отдельных случаях при перечислении полной суммы дохода в соответствующий бюджет процент не указывается, а просто обозначается, что доход поступает в этот бюджет;

- одинаковый размер отчислений дохода во все бюджеты соответствующего уровня. Например, в ст. ст. 56, 57 БК РФ установлены одинаковые нормативы отчислений в бюджеты всех субъектов РФ. Статья 58 БК РФ также предписывает субъектам РФ устанавливать единые нормативы отчислений для бюджетов всех муниципальных образований одного вида.

Процентные отчисления по общему правилу закрепляются в нормативных актах постоянного действия. На федеральном уровне нормативы отчислений определяются в Бюджетном кодексе РФ, на уровне субъектов РФ существуют законы о межбюджетных отношениях в соответствующем субъекте РФ. Это обеспечивает предсказуемость и стабильность бюджетно-правового регулирования и бюджетных отношений.

Закон (решение) о бюджете может включать процентные отчисления лишь в случаях, прямо предусмотренных в законе. С учетом п. 2 ст. 184.1 БК РФ такое возможно лишь если норматив распределения не определен в нормативном акте постоянного действия или в нормативном акте, имеющем большую юридическую силу.

Ведущую роль в установлении нормативов отчислений играет Российская Федерация. В Бюджетном кодексе РФ устанавливаются нормативы поступление доходов как в федеральный бюджет (гл. 7 БК РФ), так и в бюджеты субъектов РФ (гл. 8 БК РФ) и в местные бюджеты (гл. 9 БК РФ). Фактически Российская Федерация имеет полномочия устанавливать отчисления как по федеральным, так и по региональным и местным налогам[[80]](#footnote-80).

Некоторыми полномочиями по установлению нормативов распределения обладают субъекты РФ. Они могут устанавливать свои нормативы распределения в отношении как налоговых, так и неналоговых доходов (ст. 58 БК РФ). Перераспределение безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств в рамках законодательства субъектов РФ невозможно.

Субъекты РФ устанавливают свои нормативы распределения в законах о межбюджетных отношениях либо, если имеются основания, в законах о бюджете субъекта РФ.

Определенные полномочия по установлению нормативов отчислений могут принадлежать муниципальным районам и городским округам с внутригородским делением, т.е. тем муниципальных образованиях, на территории которых имеются другие муниципальные образования. Муниципальные районы могут установить нормативы отчислений от налоговых и неналоговых доходов в бюджеты находящихся на их территории городских и сельских поселений (ст. 63 БК РФ). Городские округа с внутригородским делением могут установить нормативы отчислений от налоговых и неналоговых доходов в бюджеты находящихся на их территории внутригородских районов (ст. 63.1 БК РФ).

Применение метода процентных отчислений в настоящее время приводит к высокой централизации доходов бюджетов на федеральном уровне. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты не получают на этом этапе распределения средств, которых было бы достаточно для финансирования всех расходных обязательств. Такое положение связано с разными причинами – обширными размерами территории Российской Федерации, существенными отличиями в социально-экономическом развитии субъектов РФ и муниципальных образований, особенностями бюджетной политики, в какой-то мере с несовершенством метода процентных отчислений и его приемов, применяемых в бюджетном законодательстве. В связи с этим метод процентных отчислений дополняется методом межбюджетных трансфертов.

2. **Метод межбюджетных трансфертов** позволяет осуществлять более «тонкую настройку» бюджетной системы, доходной части бюджетов, сглаживать различия в социально-экономическом уровне развития субъектов РФ и муниципальных образований, финансировать предоставление физическим и юридическим лицам равного объема государственных и муниципальных услуг.

Характерными чертами метода межбюджетных трансфертов являются следующие:

- определения размера дохода, направляемого в соответствующий бюджет, в твердой сумме;

- различающийся размер межбюджетных трансфертов, зависящий от различных факторов, определенных при их установлении.

*Межбюджетные трансферты – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 6 БК РФ).

Существует две группы межбюджетных трансфертов – предоставляемые на решение вопросов, отнесенных к ведению получающего их публично-правового образования (дотации, межбюджетные субсидии и иные межбюджетные трансферты (за исключением субвенций), и предоставляемые на осуществление отдельных полномочий, делегируемых с вышестоящего уровня бюджетной системы (субвенции).

Публично-правовое образование, предоставляющее межбюджетные трансферты, может обусловливать их перечисление определенными условиями. Эти условия предусмотрены в ст. 130 БК РФ (для трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ) и в ст. 136 БК РФ (для межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ в местные бюджеты).

Характер и количество условий предоставления межбюджетных трансфертов зависит от степени дотационности получающего их бюджета. Чем выше дотационность, тем больше условий ставит предоставляющее межбюджетные трансферты публично-правовое образование получающему.

В целом условия предоставления межбюджетных трансфертов выражаются в определенных ограничениях на принятие расходных обязательств для публично-правового образования, получающего межбюджетные трансферты, а также во введении дополнительных контрольных полномочий для предоставляющего эти межбюджетные трансферты публично-правового образования в отношении их получателя.

Каждая форма межбюджетных трансфертов имеет свои особенности.

Основной разновидностью межбюджетных трансфертов являются **дотации**. Основная их цель – осуществление и стимулирование выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

*Дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования*(ст. 6 БК РФ).

Бюджетное законодательство выделяет несколько разновидностей дотаций:

1. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (напр., п.п. 1–10 ст. 131 БК РФ);
2. дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (напр., абз. 1 п. 11 ст. 131 БК РФ);
3. иные дотации (напр., абз. 2 п. 11 ст. 131 БК РФ).

Основная задача по распределению доходов между бюджетами и бюджетному регулированию выполняется *дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности*. В литературе отмечается, что "сущность явления "выравнивание бюджетной обеспеченности" в российской интерпретации можно определить как создание системы правового регулирования, позволяющего финансово обеспечить исполнение расходных полномочий, закрепленных за соответствующим уровнем публичной власти, за счет межбюджетных трансфертов – дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности"[[81]](#footnote-81).

Бюджетная обеспеченность субъектов РФ и размер дотаций определяются расчетным путем в соответствии с методикой, утвержденной Правительством РФ[[82]](#footnote-82). Важным принципом при расчете бюджетной обеспеченности и размера дотаций является использование не фактических, а расчетных показателей доходов и расходов. В связи с этим для расчета дотаций используется не фактическая, а расчетная бюджетная обеспеченность.

Размер дотаций, предоставляемых каждому субъекту РФ, устанавливается в федеральном законе о федеральном бюджете (п. 3 ст. 131 БК РФ).

Близкий по смыслу механизм предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности предусмотрен для субъектов Российской Федерации, предоставляющих дотации муниципальным образованиям (ст. ст. 137, 138 БК РФ), а также для муниципальных районов, предоставляющим эти дотации бюджетам поселений (ст. 142.1 БК РФ), и для городских округов с внутригородским делением, направляющих такие дотации бюджетам входящих в их состав внутригородских районов (ст. 142.8 БК РФ).

Бюджетное законодательство также предусматривает предоставление *дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов* (в том числе в целях поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления) и *иных дотаций* (п. 11 ст. 131, ст. 138.4 БК РФ). Такие дотации могут предоставляться, например, на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели, в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций, в целях стимулирования субъектов Российской Федерации, принимающих меры по привлечению инвестиций и увеличению регионального налогового потенциала[[83]](#footnote-83).

Как отмечают ученые, "введение "целевой" дотации свидетельствует об отходе от изначальной модели дотирования и указывает на поиск иных, дополнительных способов обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ"[[84]](#footnote-84).

**Межбюджетные субсидии**, как и дотации, являются разновидностью межбюджетных трансфертов, предоставляемых на решение вопросов, отнесенных к ведению получающего их публично-правового образования. В то же время они предоставляются для финансирования конкретных видов расходов.

Ключевыми моментами в определении межбюджетных субсидий является их *целевой характер* и *признак софинансирования*. Иными словами, межбюджетная субсидия предоставляется при условии, что получающее публично-правовое образование также частично финансирует соответствующий вид расходов.

Бюджетное законодательство выделяет *нисходящие*,*горизонтальные* и *восходящие межбюджетные субсидии*.

*Российская Федерация* может предоставлять из федерального бюджета только нисходящие субсидии (ст. 132 БК РФ).

*Субъекты Российской Федерации* могут предоставлять из своих бюджетов все три разновидности межбюджетных субсидий – нисходящие, горизонтальные и восходящие (ст. 139, 138.3, ст. 138.1 БК РФ).

*Муниципальные образования* так же, как и субъекты Российской Федерации могут предоставлять нисходящие, горизонтальные и восходящие субсидии. Возможность предоставления нисходящих и горизонтальных субсидий предусмотрена ст. 142.3 БК РФ. Также Бюджетный кодекс РФ предусматривает предоставление восходящих межбюджетные субсидии муниципальными образованиями. Такие субсидии предоставляются в бюджет субъекта Российской Федерации из бюджетов городских, сельских поселений (внутригородских районов) и (или) муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), которые имеют высокий уровень доходов (ст. 142.2 БК РФ)[[85]](#footnote-85). Эти субсидии в отличие ото всех иных имеют принудительный характер, т.к. инициатива их предоставления идет не от передающего, а от получающего бюджета.

**Субвенции** представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые на осуществление отдельных полномочий, передаваемых с другого уровня бюджетной системы, т.е. на реализацию делегированных полномочий.

Субвенции, как и межбюджетные субсидии имеют целевой характер. Однако в силу того, что публично-правовое образование должно полностью компенсировать осуществление делегированных полномочий, признак софинансирования, характерный для межбюджетных субсидий, здесь не применяется. Субвенция должна полностью обеспечить осуществление делегированного полномочия.

Российская Федерация предоставляет только нисходящие субвенции субъектам Российской Федерации (ст. 133 БК РФ).

Субъекты Российской Федерации могут предоставлять как нисходящие, так и восходящие субвенций (ст. 140, 138.2 БК РФ).

Муниципальные образования могут предоставлять нисходящие субвенций (ст. 142 БК РФ).

С появлением в законодательстве федеральной территории как особого вида публично-правовых образований в бюджетное законодательство были введены субвенции бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам из бюджета федеральной территории (ст. 138.5 БК РФ).

Помимо дотаций, субсидий и субвенций бюджетное законодательство предусматривает предоставление **иных межбюджетных трансфертов**.

Иные межбюджетные трансферты являются разновидностью межбюджетных трансфертов, предоставляемых на решение вопросов, отнесенных к ведению получающего их публично-правового образования. Они носят целевой характер.

Предоставление иных межбюджетных трансфертов осуществляется из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (ст. 132.1 БК РФ), из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам (ст. 139.1 БК РФ) и из местных бюджетов (ст. ст. 142.4­­–142.7 БК РФ). Причем из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ предусмотрены только нисходящие межбюджетные трансферты, а из местных бюджетов также возможны восходящие (ст. ст. 142.5, 142.7 БК РФ).

Важным моментом является закрытый перечень видов иных межбюджетных трансфертов. Слово «иные» не должно вводить в заблуждение и ориентировать на возможность выделение каких-либо иных межбюджетных трансфертов, которые прямо не предусмотрены в вышеуказанных нормах Бюджетного кодекса РФ.

# Глава 14. Бюджетный процесс

## § 1. Понятие и структура бюджетного процесса.

Бюджетный процесс представляет собой институт бюджетного права, в рамках которого регулируется «динамика» отношений, связанных с расходами, доходами бюджетов и источниками финансирования их дефицита.

Бюджетный процесс не является обычным процессом, юридическим процессом в обычном понимании. Понятие бюджетного процесса призвано отразить не процессуальность соответствующих отношений, а их связь с продвижением бюджета. Бюджетный процесс означает движение бюджета как особого плана[[86]](#footnote-86). Он является практически единственным юридическим процессом, обслуживающим формирование и исполнение одного-единственного закона – закона о бюджете на предстоящий финансовый год[[87]](#footnote-87).

Понимание бюджетного процесса в качестве процесса движения бюджета как финансового плана-прогноза отражается на его легальном определении. В понятие бюджетного процесса включают те стадии, которые проходит бюджет (закон (решение) о бюджете) в процессе своего существования.

Бюджетный кодекс РФ рассматривает *бюджетный процесс как регламентируемую законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности* (ст. 6 БК РФ).

Фактически здесь выделяют 4 основные стадии бюджетного процесса:

1. составление проектов бюджетов;
2. рассмотрение и утверждение бюджетов;
3. исполнение бюджетов,
4. составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов[[88]](#footnote-88).

Критерием выделения указанных стадий является переход бюджета из одного качества в другое. Как отмечается, «стадией в бюджетном процессе можно считать обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных органов, в результате прохождения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое»[[89]](#footnote-89).

На стадии составления бюджет впервые появляется как единый финансовый план-прогноз. На следующей стадии бюджет приобретает обязательную юридическую силу – силу закона (решения) о бюджете. На стадии исполнения бюджетов бюджет реализуется (воплощается) в реальных экономических отношениях. Завершающая стадия придает бюджету статус исполненного.

Совокупность указанных стадий бюджетного процесса составляет бюджетный цикл, который длится более двух лет.

## § 2. Бюджетная классификация

Большое значение для работы с бюджетом имеет*бюджетная классификация*.Под ней понимается *группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 18 БК РФ).

Бюджетная классификация строится в соответствии с принципами единства, стабильности (преемственности) и прозрачности (открытости) назначения кодов бюджетной классификации (п. 5 Приказ Минфина России "О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения")[[90]](#footnote-90).

Принцип единства означает назначение кодов бюджетной классификации Российской Федерации на условиях единства для бюджетов бюджетной системы структуры кодов бюджетной классификации, порядка их формирования, а также применения в части кодов бюджетной классификации, их составных частей, которые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетный кодекс РФ в качестве одного из проявлений принципа единства бюджетной системы прямо указывает на единство бюджетной классификации (ст. 29 БК РФ). В результате все бюджеты строятся по единой схеме. Благодаря этому обеспечивается сопоставимость бюджетных показателей на всех уровнях бюджетной системы РФ. Иными словами, используя показатели бюджетной классификации, всегда легко сравнить, какое количество средств поступает в различные бюджеты из определенных источников или на какие цели и в каком объеме расходуются бюджетные средства в разных бюджетах.

Принцип стабильности (преемственности) означает назначение кодов бюджетной классификации Российской Федерации на условиях стабильности и (или) преемственности кодов бюджетной классификации Российской Федерации отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Принцип прозрачности (открытости) назначения кодов означает открытость бюджетной классификации Российской Федерации (перечня кодов бюджетной классификации Российской Федерации, правил их формирования и применения) для всеобщего ознакомления.

Бюджетная классификация определяется в гл. 4 БК РФ. Более подробно порядок ее формирования и применения регулируется актами Минфина России[[91]](#footnote-91).

Состав бюджетной классификации включает в себя:

1) классификацию доходов бюджетов,

2) классификацию расходов бюджетов,

3) классификацию источников финансирования дефицита бюджетов,

4) классификацию операций публично-правовых образований (классификацию операций сектора государственного управления).

**Классификация доходов бюджетов** призвана сгруппировать все доходы, предусмотренные законодательством о государственных и муниципальных доходах, в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Код классификации доходов бюджетов состоит из двадцати знаков. Структура двадцатизначного кода классификации доходов бюджетов является единой для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и включает следующие составные части:

- код главного администратора доходов бюджета (1 - 3 разряды);

- код вида доходов бюджетов (4 - 13 разряды);

- код подвида доходов бюджетов (14 - 20 разряды).

Классификация доходов бюджетов имеет большое значение как для плательщиков, так и для получателей доходов бюджетов. Именно с учетом кодов классификации доходов бюджетов органы Федерального казначейства осуществляют учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами (п. 1 ст. 40 БК РФ). Соответственно, точное указание кода классификации доходов оказывает влияние на правильность распределения налогов и других доходов между бюджетами бюджетной системы.

**Классификация расходов бюджетов** предназначена для группировки расходов с учетом функций государства и муниципальных образований, с учетом состава расходных обязательств соответствующего бюджета. Она отражает направление бюджетных средств на выполнение государственными (муниципальными) органами основных функций, решение социально-экономических задач.

Код классификации расходов бюджетов состоит из двадцати знаков. Структура двадцатизначного кода классификации расходов бюджетов является единой для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и включает следующие составные части:

- код главного распорядителя бюджетных средств (1 - 3 разряды);

- код раздела (4 - 5 разряды);

- код подраздела (6 - 7 разряды);

- код целевой статьи (8 - 17 разряды);

- код вида расходов (18 - 20 разряды).

Классификация расходов бюджетов играет важную роль для оценки целевого использования бюджетных средств. Использование бюджетных средств на цели, предусмотренные иным кодом классификации расходов бюджетов по сравнению с тем, в соответствии с котором они были предоставлены, влечет квалификацию такого действия как нецелевого использования бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ).

**Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов** содержит группировку различных займов, кредитов и иных внутренних и внешних источников финансирования дефицита бюджетов.

Код классификации источников финансирования дефицита бюджета состоит из двадцати знаков. Структура двадцатизначного кода классификации источников финансирования дефицита бюджета включает следующие составные части:

- код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов (1 - 3 разряды);

- код группы источника финансирования дефицитов бюджетов (4 – 5 разряды);

- коды группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов (4 - 20 разряды).

**Классификация операций сектора государственного управления** (КОСГУ) не применяется для группировки показателей бюджетов при их составлении, исполнении и т.д. Она используется для ведения государственными (муниципальными) органами, государственными (муниципальными) учреждениями, иными юридическими лицами, осуществляющими бюджетные полномочия получателя бюджетных средств бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[[92]](#footnote-92).

Классификация операций сектора государственного управления предусматривает группировку бюджетных операций по их экономическому содержанию.

Классификация операций сектора государственного управления состоит из следующих групп:

- 100 "Доходы";

- 200 "Расходы";

- 300 "Поступление нефинансовых активов";

- 400 "Выбытие нефинансовых активов";

- 500 "Поступление финансовых активов";

- 600 "Выбытие финансовых активов";

- 700 "Увеличение обязательств";

- 800 "Уменьшение обязательств".

## § 3. Составление проектов бюджетов

Составление проектов бюджетов является первой стадией бюджетного процесса. Результатом этой стадии является появление бюджета как единого сбалансированного документа (плана-прогноза).

Основной целью составления проектов бюджетов является финансовое обеспечение исполнения расходных обязательств (п. 1 ст. 169 БК РФ). Необходимо запланировать бюджетные ассигнования, достаточные для финансирования расходных обязательств, спрогнозировать доходы и, в случае обнаружения дисбаланса, изыскать источники финансирования дефицита бюджета.

Составление проектов бюджетов одновременно является процессом составления законопроекта о бюджете. В связи с этим данная стадия является также реализацией права законодательной инициативы. Однако право законодательной инициативы в отношении закона (решения) о бюджете ограничено, его субъектом могут быть лишь исполнительные органы общей компетенции. Бюджетный кодекс РФ прямо закрепляет, что составление проектов бюджетов ­– исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований (п. 1 ст. 171 БК РФ).

Исполнительные органы общей компетенции выполняют организующую роль при составлении проектов бюджетов. Однако непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют финансовые органы (п. 2 ст. 171 БК РФ).

Указанные положения бюджетного законодательства недостаточно отражают роль иных органов при составлении проектов бюджетов, хотя фактически все государственные (муниципальные) органы участвуют в составлении проектов бюджетов. В бюджетном законодательстве и в подзаконных актах для обозначения участников стадии составления проектов бюджетов используется понятие субъектов бюджетного планирования[[93]](#footnote-93).

Существует специфика в составлении каждой части бюджета – расходов (бюджетных ассигнований), доходов бюджетов и источников финансирования их дефицитов.

**Составление проектов бюджетов по расходам**. В силу определенной приоритетности расходных обязательств при составлении проектов бюджетов по расходам необходимо предусмотреть бюджетные ассигнования на финансирование всех действующих и принимаемых расходных обязательств.

Ведущую роль в составлении проектов бюджетов по расходам играют главные распорядители бюджетных средств. Они ведут реестр расходных обязательств, осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета, составляют обоснования бюджетных ассигнований (п. 1 ст. 158 БК РФ). Распорядители бюджетных средств также осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета в отношении подведомственных им получателей бюджетных средств (п. 2 ст. 158 БК РФ).

По общему правилу в основе бюджетных ассигнований лежат расходные обязательства. Однако это правило в большей степени соблюдается в отношении бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств[[94]](#footnote-94), т.е. тех, которые уже действуют на момент составления проекта бюджета. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств должны предусмотреть в своих проектах необходимый объем бюджетных ассигнований для финансирования этих расходных обязательств.

Планирование бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств[[95]](#footnote-95) менее зависит от расходных обязательств. Это связано с тем, что такие расходные обязательства принимаются лишь в пределах выделенных бюджетных ассигнований. Иными словами, при отсутствии бюджетных ассигнований такое расходное обязательство возникать (приниматься) не должно.

Составление бюджетов по расходам осуществляется на основе программно-целевых методов планирования (бюджетирования, ориентированного на результат)[[96]](#footnote-96). В основе бюджетных ассигнований лежат государственные (муниципальные) программы (ст. 179 БК РФ).

Государственные (муниципальные) программы утверждаются нормативными правовыми актами исполнительных органов общей компетенции[[97]](#footnote-97). Например, государственные программы Российской Федерации утверждаются постановлениями Правительства РФ[[98]](#footnote-98).

Указанные программы являются основной для составления проектов бюджетов. Однако после утверждения закона (решения) о бюджете они сами подлежат приведению в соответствие с ним (абз. 4 п. 2 ст. 179 БК РФ).

**Составление проектов бюджетов по доходам**. В отличие от планирования расходов бюджетов в отношении доходов используется термин *прогнозирование*. Доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории[[99]](#footnote-99), действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган, а также принятого на указанную дату и вступающего в силу в очередном финансовом году и плановом периоде законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 174.1 БК РФ).

Ведущую роль в прогнозировании доходов бюджетов играют главные администраторы доходов бюджета (ст. 160.1 БК РФ). Они составляют прогноз поступлений доходов в бюджет по видам (подвидам) классификации доходов бюджетов. В дальнейшем эти показатели направляются в финансовые органы, которые формируют прогноз доходов соответствующего бюджета в целом.

Бюджеты также **составляются по источникам финансирования дефицита бюджетов**.

Ведущую роль здесь играют главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов (ст. 160.2 БК РФ). Они готовят прогнозы поступление от источников финансирования дефицита бюджетов. Администраторами источников финансирования дефицита бюджетов являются в первую очередь финансовые органы.

Показатели доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов обобщаются финансовыми органами. Они "собирают" бюджет в единое целое.

Перед внесением в законодательные (представительные) органы бюджеты рассматриваются Правительством РФ (соответствующими органами субъектов РФ и муниципальных образований).

Бюджетное законодательство содержит требования (перечень показателей), которые должны содержаться в законе (решении) о бюджете (ст. 184.1 БК РФ). Указанные в ст. 184.1 БК РФ бюджетные показатели фактически обозначают основную цель стадии составления проектов бюджетов.

## § 4. Рассмотрение и утверждение бюджетов

Рассмотрение и утверждение бюджетов является второй стадией бюджетного процесса. В результате прохождения этой стадии бюджет приобретает силу закона (решения), становится обязательным юридическим актом.

Рассмотрение и утверждение бюджетов осуществляется законодательными (представительными) органами от имени соответствующих публично-правовых образований. На данной стадии происходит непосредственное формирование воли соответствующего публично-правового образования в лице его законодательных (представительных) органов относительно осуществления права собственности на средства бюджета. Здесь принимается решение, каким образом в дальнейшем, на стадии исполнения бюджетов, будут расходоваться бюджетные средства[[100]](#footnote-100).

Рассмотрение и утверждение бюджетов предполагает определенную проверку тех показателей, которые были разработаны исполнительными органами при составлении проектов бюджетов. В связи с этим данные отношения рассматриваются как разновидность предварительного финансового контроля[[101]](#footnote-101).

Рассмотрение и утверждение бюджетов по форме является законотворческим процессом. В связи с этим общие положения, касающиеся рассмотрения и утверждения закона (решения) о бюджете, содержатся в конституционном законодательстве. Бюджетное право определяет особенности рассмотрения и утверждения законов (решений) о бюджете, вытекающие из специфики бюджета как финансового плана-прогноза.

Рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете не только правовое явление. Формирование воли относительно осуществления права собственности на средства бюджетов имеет также политическую окраску. Как отмечают ученые, "бюджет, по существу, является актом политического значения"; "расходный бюджет является ничем иным, как перечнем кредитов, требуемых правительством и согласованных с политической партией, имеющей большинство в парламенте, для осуществления определённой политической программы"[[102]](#footnote-102).

**Особенности рассмотрения и утверждения федерального бюджета** подробно регулируется Бюджетным кодексом РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете должен быть внесен в Государственную Думу не позднее 15 сентября текущего года.

Рассмотрению бюджета в палатах Парламента предшествуют определенные **предварительные процедуры**. Первоначально решается вопрос о принятии закона к рассмотрению. На этом этапе проверяется соблюдение формальных требований к законопроекту (ст. 194 БК РФ). Далее осуществляются подготовительные процедуры, в рамках которых принятый к рассмотрению закон направляется различным субъектам права законодательной инициативы, в соответствующие комитеты для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение (ст. 195 БК РФ). После этого начинается непосредственное рассмотрение федерального бюджета в чтениях.

В настоящее время Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях. Федеральный бюджет рассматривается по принципу от общего к частному, вначале рассматриваются общие бюджетные показатели, а потом детализированные.

В **первом чтении** обсуждаются концепция бюджета, прогноз социально-экономического развития и основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики. Указанные материалы носят информационный характер. Непосредственным предметом первого чтения являются основные характеристики федерального бюджета (п. 2 ст. 199 БК РФ). При рассмотрении бюджета в первом чтении Государственная Дума может либо согласиться с представленным проектом и принять его, либо отклонить. Внесение поправок в проект федерального бюджета в первом чтении не предусмотрено.

В случае отклонения федерального бюджета в первом чтении Бюджетный кодекс РФ предусматривает три варианта дальнейшего развития событии:

а) *передача законопроекта в согласительную комиссию*. В ее состав входят представители Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации. Решения в согласительной комиссии принимаются в два этапа. Вначале голосуют участники каждой стороны в отдельности. Принятым считается решение, за которое проголосовало большинство участников соответствующей стороны. На втором этапе голосование осуществляется сторонами комиссии в целом, т.е. одна сторона имеет один голос. Принятым здесь считается лишь то решение, которое было поддержано сторонами единогласно;

б) *возвращение законопроекта в Правительство РФ на доработку*. Правительство РФ дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций и вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении;

в) *постановка вопроса о доверии Правительству РФ*. В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 дней после сформирования.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во **втором чтении** утверждаются текстовые статьи федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему (п. 2 ст. 205 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ не предусматривает возможности отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении. В то же время предусмотрена возможность внесения в него поправок (п.п. 3–4 ст. 205 БК РФ). Следовательно, при несогласии с отдельными положениями бюджета Государственная Дума должна внести соответствующие коррективы, не отклоняя при этом законопроект.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в **третьем чтении** утверждается ведомственная структура расходов. При этом законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый проект федерального закона о федеральном бюджете передается в Совет Федерации для одобрения. Согласно ст. 106 Конституции РФ Совет Федерации обязан рассмотреть данный законопроект. В случае отклонения бюджета Советом Федерации предусмотрено образование согласительной комиссии (ст. 208 БК РФ).

Одобренный закон о бюджете направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. При отклонении законопроекта Президентом также предусмотрено образование согласительной комиссии. Федеральный закон о федеральном бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее пяти дней после его подписания (ст. 5 БК РФ).

**Основы рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов** заложены в Бюджетном кодексе РФ. Детально этот процесс регулируется актами бюджетного законодательства субъектов РФ и муниципальных образований. Практически в каждом субъекте РФ и муниципальном образовании принят закон (решение) о бюджетном процессе.

Рассмотрение и утверждение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов начинается позднее по сравнению с утверждением федерального бюджета. Если федеральный бюджет вносится в Парламент не позднее 15 сентября, то проект закона субъекта РФ о бюджете – не позднее 1 ноября, а проект решения о местном бюджете – не позднее 15 ноября текущего года (п. 1 ст. 185 БК РФ). Чем ниже уровень бюджетной системы, тем позднее может начинаться рассмотрение и утверждение соответствующего бюджета. Это связано с тем, что нижестоящие бюджеты должны знать какое количество доходов (межбюджетных трансфертов) они получат из вышестоящего бюджета.

Особенностью рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов является предварительное проведение публичных слушаний, т.е. народное обсуждение законопроектов.

Рассмотрение и утверждение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов также осуществляется по принципу от общего к частному. Однако данный процесс занимает меньше времени по сравнению с утверждением федерального бюджета, т.к. в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и муниципальных образованиях меньшее количество палат и чтений.

**§ 5. Исполнение бюджетов**

Исполнение бюджетов является сложной системой отношений, основной целью которых является реализация утвержденного бюджета в фактических финансовых отношениях.

*Исполнение бюджетов представляет собой деятельность, направленную на формирование (распределение) доходов и поступлений источников финансирования дефицита бюджетов, а также на организацию осуществления расходов бюджетов и выплат, связанных с источниками финансирования дефицита бюджетов.*

Бюджетный кодекс РФ достаточно детально регулирует порядок исполнения бюджетов, причем в отношении всех уровней бюджетной системы. В то же время принято значительное число подзаконных нормативных актов, конкретизирующих его предписания.

Исполнение бюджетов строится на основе принципов единства кассы и подведомственности расходов[[103]](#footnote-103).

Исполнение бюджетов обеспечивается Правительством РФ (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования). Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган.

Исполнение бюджетов складывается из нескольких блоков отношений:

* исполнения бюджета по расходам;
* исполнения бюджета по доходам;
* исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета.

**Исполнение бюджетов по расходам** является наиболее урегулированной процедурой в Бюджетном кодексе РФ, причем в отношении всех уровней бюджетной системы. В то же время действует значительное число подзаконных нормативных актов, детализирующих нормы Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетное законодательство в первую очередь подробно регулирует неимущественные (организационные) отношения, связанные с исполнением бюджетов по расходам.

Бюджетный кодекс РФ включает в процедуру исполнения бюджета по расходам лишь четыре группы отношений (п. 2 ст. 219 БК РФ). Однако если анализировать этот процесс в целом, то он имеет более сложный характер.

Исполнение бюджетов по расходам в отличие от исполнения по доходам непосредственно связано с законом (решением) о бюджете. Закон (решение) о бюджете можно назвать отправной точкой исполнения бюджетов по расходам.

Всю процедуру исполнения бюджета по расходам на примере федерального бюджета можно представить в виде следующих этапов:

1) составление Минфином России сводной бюджетной росписи[[104]](#footnote-104). Показатели утвержденной сводной бюджетной росписи должны соответствовать федеральному закону о федеральном бюджете. Одновременно утверждаются (корректируются) лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей бюджетных средств[[105]](#footnote-105);

2) доведение Минфином России до главных распорядителей бюджетных средств показателей сводной бюджетной росписи, а также Перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета. Одновременно Минфин России передает эти же бюджетные данные Федеральному казначейству для учета соответствующих показателей на лицевых счетах главных распорядителей бюджетных средств[[106]](#footnote-106);

3) направление Федеральным казначейством полученных от Минфина России бюджетных данных главным распорядителям бюджетных средств в форме казначейских уведомлений[[107]](#footnote-107). Предварительно Федеральное казначейство учитывает эти лимиты бюджетных обязательств на лицевых счетах главных распорядителей;

4) составление и утверждение главным распорядителем бюджетной росписи в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи и лимитами бюджетных обязательств по соответствующему главному распорядителю. На данном этапе главный распорядитель распределяет выделенные ему ассигнования по нижестоящим распорядителям и получателям бюджетных средств. Одновременно утверждаются лимиты бюджетных обязательств распорядителей (получателей) средств федерального бюджета[[108]](#footnote-108). Указанные бюджетные данные формируются в расходные расписания;

5) передача главными распорядителями подготовленных расходных расписаний в органы Федерального казначейства;

6) направление Федеральным казначейством распорядителям (получателям) бюджетных средств расходных расписаний, полученных от главных распорядителей бюджетных средств. Предварительно Федеральное казначейство учитывает эти лимиты бюджетных обязательств на лицевых счетах распорядителей (получателей) бюджетных средств;

7) принятие получателем средств бюджетных обязательств в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Принятие бюджетных обязательств осуществляется путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением;

8) подтверждение денежных обязательств[[109]](#footnote-109). Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты;

9) санкционирование Федеральным казначейством оплаты денежных обязательств[[110]](#footnote-110). Федеральное казначейство в процессе санкционирования осуществляет контроль за:

* непревышением бюджетных обязательств над соответствующими лимитами бюджетных обязательств или бюджетными ассигнованиями, доведенными до получателя бюджетных средств, а также соответствием информации о бюджетном обязательстве коду классификации расходов бюджетов;
* соответствием информации о денежном обязательстве информации о поставленном на учет соответствующем бюджетном обязательстве;
* соответствием информации, указанной в платежном документе для оплаты денежного обязательства, информации о денежном обязательстве;
* наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства[[111]](#footnote-111).

Лишь после этого осуществляется списание средств со счетов Федерального казначейства;

10) подтверждение Федеральным казначейством исполнения денежных обязательств. Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета.

Порядок исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов регулируется нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований. Однако указанные акты должны соответствовать процедуре, описанной в Бюджетном кодексе РФ.

Вышеуказанные неимущественные (организационные) отношения, связанные с исполнением бюджетов по расходам, направлены на инициирование имущественных отношений, в рамках которых бюджетные средства перечисляются лицам, которым они предназначены. Однако сами имущественные отношения с точки зрения предмета правового регулирования не включаются в предмет бюджетного права. Как было проиллюстрировано ранее расходные обязательства (имущественные отношения) составляют предмет различных отраслей права[[112]](#footnote-112). В то же время Бюджетный кодекс РФ регламентирует *расчетные* имущественные отношения, обеспечивающие осуществление расходов бюджетов. Речь идет о казначейском обслуживании, которое осуществляется Федеральным казначейством. *Под казначейским обслуживанием понимается проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах* (ст. 6 БК РФ).

Система казначейских платежей представляет собой автономную платежную систему, обеспечивающая проведение внутриказначейских (региональных) и межказначейских (межрегиональных) платежей между клиентами Федерального казначейства и финансовых органов. Эта система операционно совместима с платежными системами национальной платежной системы[[113]](#footnote-113). Иными словами, если получателю бюджетных средств (участнику системы казначейских платежей) необходимо осуществить платеж, получателем которого является другой участник системы казначейских платежей, например, уплатить налог, то эта операция полностью происходит в системе казначейских платежей (казначейских счетов) и не выходит за ее границы. В случае, когда получателю бюджетных средств (участнику системы казначейских платежей) необходимо осуществить платеж лицу, находящемуся за рамками системы казначейских платежей, например, выплатить заработную плату своему работнику, то платеж начинается внутри системы казначейских платежей (средства списываются с соответствующего казначейского счета), но затем он «уходит» в соответствующую платежную систему, которая способна обеспечит поступление этих средств на счет получателя. Система казначейских платежей в первую очередь взаимодействует с платежной системой Центрального банка РФ.

Для казначейского обслуживания в Федеральном казначействе открываются единые счета бюджетов, казначейские счета для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений и другие виды казначейских счетов (п. 1 ст. 242.14 БК РФ). Участникам системы казначейских платежей (например, получателям бюджетных средств) открываются лицевые счета (ст. 220.1 БК РФ). Лицевые счета открываются к соответствующим видам казначейских счетов.

Для взаимодействия системы казначейских платежей с платежной системой Центрального банка РФ Федеральному казначейству в Центральном банке открывается единые казначейские счета.

**Исполнение бюджетов по доходам** с учетом предмета бюджетного права[[114]](#footnote-114) призвано обеспечивать распределение доходов, поступивших в бюджетную систему, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Распределение доходов между бюджетами в меньшей мере по сравнению с исполнением бюджетов по расходам связано с законом (решением) о бюджете. Это обусловлено тем, что нормативы распределения доходов между бюджетами устанавливаются в основном в Бюджетном кодексе РФ и иных нормативных актах постоянного действия (например, в законах субъектов РФ о межбюджетных отношениях) и лишь в исключительных случаях (если они не определены в актах постоянного действия) могут закрепляться в законе (решении) о бюджете.

В бюджетном законодательстве исполнению бюджетов по доходам посвящены ст. ст. 40, 40.1, 218, 242.16 БК РФ. В развитие указанных норм принят приказ Министерства финансов РФ[[115]](#footnote-115).

Основное место в распределении доходов между бюджетами занимает Федеральное казначейство РФ, а именно управления Федерального казначейства по субъектам РФ. Одновременно важную вспомогательную роль играют администраторы доходов бюджетов, которые являются «связующим звеном» между субъектами бюджетного права (включая органы Федерального казначейства РФ) и участниками налоговых отношений и отношений по уплате иных доходов.

Управления Федерального казначейства по субъектам РФ на основании нормативов распределения, содержащихся в бюджетном законодательства, распределяют поступившие на их счета средства между счетами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и счетами местных бюджетов.

Из п. 1 ст. 40 БК РФ следует, что первоначально доходы зачисляются на казначейские счета для их распределения этими органами между едиными счетами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Органы Федерального казначейства распределяют доходы между едиными счетами бюджетов с учетом кодом бюджетной классификации. Такое распределение должно состояться не позднее следующего рабочего дня после их поступления на казначейские счета для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений. Эти отношения также обозначены в ст. 218 БК РФ.

С учетом п. 2 ст. 40 БК РФ денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета с момента их зачисления на единый счет этого бюджета. В этот момент исполнение бюджетов по доходам завершается.

К исполнению бюджетов по доходам также относится возврат доходов из бюджетов. Внешне эти отношения больше похожи на расходование бюджетных средств. Однако они не подчиняются правилам исполнения бюджетов по расходам. Как отмечается в литературе, "поскольку присутствие в бюджете излишне уплаченных или взысканных сумм лишено надлежащего правового основания, они признаются подлежащими возврату безотносительно состояния бюджетов бюджетной системы, уровня обеспеченности финансовыми средствами публичных задач и функций, что исключает необходимость выделения бюджетных ассигнований и формирования лимитов бюджетных обязательств на соответствующие цели"[[116]](#footnote-116).

Бюджетный кодекс РФ в ст. 218 указывает две группы отношений, связанных с возвратом доходов их плательщикам:

1) перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие казначейские счета, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы;

2) перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы. Здесь речь идет о возврате средств с казначейских счетов на счета плательщиков доходов[[117]](#footnote-117).

В рамках исполнения бюджетов по доходам возможны также отношения, связанные с зачетом излишне уплаченных или излишне взысканных сумм и с уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

**Исполнение бюджетов по источникам финансирования дефицита бюджета** урегулировано в ст. 2192 БК РФ. Важную роль здесь играют главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета (ст. 1602 БК РФ). Исполнение бюджетов по источникам финансирования имеет двойственную природу. Оно включает в себя отношения, связанные либо с поступлением средств в бюджеты, либо с их расходованием на погашение долговых обязательств. В связи с этим для регулирования этих отношений применяются вышерассмотренные подходы, определяющие порядок исполнения бюджетов по доходам и по расходам.

**§ 6. Казначейское сопровождение бюджетных средств**

Участие Федерального казначейства РФ (финансовых органов субъектов РФ, муниципальных образований) в санкционировании оплаты денежных обязательств обеспечивает предварительный контроль за использованием бюджетных средств. Однако эта процедура применяется лишь в отношении участников бюджетного процесса (получателей бюджетных средств). В то же время публично-правовые образования заинтересованы в контроле за законным и эффективным использованием средств, предоставляемых из бюджетов, также иными лицами (неучастниками бюджетного процесса). С этой целью в гл. 24.4 БК РФ включены нормы, предусматривающие *казначейское сопровождение бюджетных средств*.

С учетом ст. 6 БК РФ *казначейское сопровождение представляет собой проведение Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований) операций с денежными средствами участника казначейского сопровождения*. В свою очередь *под участником казначейского сопровождения понимается юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, физическое лицо-производитель товаров, работ, услуг, получающее средства из бюджета в случаях, установленных либо в законе (решении) о бюджете либо в акте Правительства РФ, использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств*.

К таким случаях законы (решения) о бюджете относят, например, предоставление субсидий и инвестиций юридическим лицам; взносов в уставные (складочные) капиталы и в имущество юридических лиц; авансовых платежей по государственным контрактам на сумму 100 000 тыс. руб. и более и другие[[118]](#footnote-118).

При казначейском сопровождении бюджетных средств участникам казначейского сопровождения открываются лицевые счета в Федеральном казначействе (соответствующем финансовом органе субъекта РФ, муниципального образования). Соответственно предоставляемые из бюджета средства учитываются на этих счетах, а не перечисляются на банковские счета, где имелась бы возможность их бесконтрольного использования.

Федеральное казначейство (соответствующие финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований) осуществляет санкционирование операций со средствами участников казначейского сопровождения. Расходование средств с этих счетов производится после проверки информации о суммах и направлениях использования средств, указанной в распоряжении, на ее соответствие информации, содержащейся в государственном контракте, договоре (соглашении), контракте (договоре), и документах, подтверждающих возникновение денежных обязательств участника казначейского сопровождения. Иными словами, участники казначейского сопровождения поставлены в положение, близкое к положению получателей бюджетных средств с точки зрения контроля за использованием средств бюджетов.

Обычное казначейское сопровождение бюджетных средств представляет собой предварительный *документальный* контроль со стороны Федерального казначейства (соответствующих финансовых органов субъектов РФ, муниципальных образований). В то же время бюджетное законодательство предусматривает также возможность дополнительного осуществления *фактического* контроля. Такая процедура называется *расширенное казначейское сопровождение* (ст. 242.24 БК РФ). В этом случае дополнительно проверяется соответствие фактически поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), в том числе с использованием фото- и видеотехники, информации, указанной в государственном контракте, договоре (соглашении) и т.д. Расширенное казначейское сопровождение позволяет бороться с правонарушениями, связанными с представлением недостоверных документов при обычном казначейском сопровождении.

Таким образом, в настоящее время отмечается тенденция расширения сферы применения бюджетно-правовых способов и средств предварительного контроля за законным и эффективным использованием средств бюджетов, распространение их на лиц, формально не являющихся участниками бюджетного процесса, но использующими средства, предоставленные из бюджетов.

**§ 7. Обращение взыскания на средства бюджетов**

Правовое регулирование обращения взыскания на средства бюджетов находится на стыке бюджетного права и норм, регулирующих исполнительное производство. С одной стороны, эти отношения являются особой процедурой исполнения бюджетов[[119]](#footnote-119), с другой, – исполнительным производством, в рамках которого объектом взыскания являются бюджетные средства.

По общему правилу обращения взыскания на средства бюджетов не допускается, т.к. бюджетным законодательством установлен иммунитет бюджетов (ст. 239 БК РФ). Однако из этого правила существуют значительные исключения. Основное из них касается судебных актов, которые являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению в соответствии со ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации". Кроме того, принцип иммунитета бюджета не распространяется на взыскания бюджетных средств в пользу бюджета (например, при возврате бюджетных кредитов, бюджетных субсидий, налогов, сборов и страховых взносов).

Обращение взыскания на средства бюджетов на основании судебных актов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством (гл. 24.1 БК РФ). Служба судебных приставов исполнение таких требований не осуществляет (п. п. 2, 3 ст. 239 БК РФ).

Верховный Суд РФ разъяснил, что порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации установлен бюджетным законодательством и не может быть произвольно определен судом при изложении резолютивной части судебного акта[[120]](#footnote-120).

Бюджетный кодекс РФ предусматривает два порядка обращения взыскания на средства бюджетов:

1. исполнение судебных актов по искам к публично-правовым образованиям о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц;
2. исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов по денежным обязательствам казенных учреждений.

Указанные процедуры выделяются с учетом состава должников и фактически охватывают всех возможных субъектов бюджетного права[[121]](#footnote-121).

1. Исполнительные документы по искам к публично-правовым образованиям о взыскании денежных средств за счет казны (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности) направляются в финансовый орган данного публично-правового образования (например, в Министерство финансов РФ, если ответчиком была Российская Федерация).

Финансовый орган обязан исполнить судебный акт в течение 3 месяцев. Для этих целей финансовому органы выделяются бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете. Какие-либо принудительные меры исполнения бюджетным законодательством не предусматриваются.

В случае недостаточности выделенных ассигнований финансовый орган имеет право вносить изменения в сводную бюджетную роспись в целях исполнения судебных актов (п. 3 ст. 217 БК РФ).

При недостаточности полномочий у финансового органа на самостоятельную корректировку сводной бюджетной росписи он обязан инициировать внесение изменений в закон (решение) о бюджете, а также обратиться в суд с заявлением о предоставлении отсрочки или рассрочки исполнения судебного акта[[122]](#footnote-122).

Взыскатель в случае неисполнения судебного акта в течение установленного трехмесячного срока получает право направить исполнительный документ в службу судебных приставов для обращения взыскания на иное имущество казны. Такое обращение возможно лишь в случае, если судебный акт не был исполнен за счет бюджетных средств. Здесь проявляется принцип исполнительного производства, в соответствии с которым взыскание на имущество обращается только при недостаточности денежных средств у должника[[123]](#footnote-123).

2. Исполнительные документы по искам к казенным учреждениям направляются в орган, в котором открыт лицевой счет казенного учреждения-должника (например, в Федеральное казначейство по искам к федеральным казенным учреждениям)[[124]](#footnote-124).

Указанный орган в течение 5 дней направляет должнику уведомление о поступлении исполнительного документа с приложением копии судебного акта и заявления взыскателя.

Казенное учреждение-должник обязано в течение 10 дней представить в указанный орган информацию об источнике образования задолженности, о кодах бюджетной классификации, по которым должны быть произведены расходы бюджета по исполнению исполнительного документа, а также платежный документ на перечисление средств для исполнения исполнительного документа.

Казенное учреждение должно соблюдать целевой характер выделенных ему бюджетных ассигнований и предоставлять платежные документы в пределах выделенных (оставшихся) лимитов бюджетных обязательств.

При недостаточности у должника лимитов бюджетных обязательств на исполнение исполнительного документы он направляет запрос-требование своему главному распорядителю бюджетных средств, который должен выделить ему дополнительные лимиты бюджетных обязательств в трехмесячный срок.

При неисполнении исполнительного документа в течение трех месяцев орган, в котором открыт лицевой счет казенного учреждения-должника, приостанавливает операции по расходованию средств на всех лицевых счетах должника. Данная мера стимулирует должника к своевременному исполнению исполнительных документов.

Вышеуказанный порядок применяется также при исполнении решений налоговых органов о взыскании налогов, сборов и страховых взносов с казенных учреждений (ст. 242.6 БК РФ).

В случае неисполнения казенным учреждением судебного акта взыскатель имеет право обратиться в суд с заявлением о привлечении собственника имущества казенного учреждения-должника к субсидиарной ответственности[[125]](#footnote-125). Ответчиком в таком случае является публично-правовое образование в лице главного распорядителя бюджетных средств (п. 3 ст. 158 БК РФ).

Вступившие в силу судебные акты по таким делам исполняются в аналогичном порядке. Исполнительный лист направляется в орган, в котором открыт лицевой счет главного распорядителя бюджетных средств.

Специальный порядок обращения взыскания на средства бюджетов, предусмотренный гл. 24.1 БК РФ, применяется в отношении должников, которым открыты лицевые счета. При наличии у них счетов в кредитных организациях действуют общие требования, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном производстве». Иными словами, в таких случаях исполнительные документы могут исполнять судебные приставы-исполнители, а также кредитные организации (п. 13 ст. 242.3, п. 12 ст. 242.4, п. 12 ст. 242.5 БК РФ).

**§ 8. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов**

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов представляет собой четвертую завершающую стадию бюджетного процесса. На данной стадии происходит сопоставление результатов исполнения бюджетов с теми показателями, которые были утверждены на стадии их рассмотрения и утверждения.

Указанная стадия делится на три основных этапа: *составление отчета, его внешняя проверка* и *рассмотрение и утверждение*.

Основная работа по *составлению годовых отчетов* ложится на финансовые органы. Однако те или иные задачи здесь выполняют практически все участники бюджетного процесса (ст. 2642 БК РФ).

Все получатели бюджетных средств, администраторы доходов и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов представляют бюджетную отчетность своим вышестоящим главным администраторам бюджетных средств[[126]](#footnote-126). Главные администраторы бюджетных средств направляют свою бюджетную отчетность в Федеральное казначейство (соответствующие финансовые органы субъектов РФ или муниципальных образований)[[127]](#footnote-127).

Обобщенная бюджетная отчетность представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство РФ, соответствующий орган субъекта РФ (муниципального образований).

Следующим этапом является *внешняя проверка годового отчета*. Внешняя проверка включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета[[128]](#footnote-128).

Внешняя проверка годового отчета осуществляется Счетной палатой РФ или соответствующими контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Годовой отчет об исполнении бюджета оформляется в виде закона (решения) об исполнении бюджета.

Исполнительные органы представляют закон (решение) об исполнении бюджета в законодательные (представительные) органы для *рассмотрения и утверждения*. Здесь он рассматривается и утверждается как обычный законопроект. При этом законодательные (представительные) органы заслушивают заключение соответствующих контрольно-счетных органов по результатам внешней проверки годового отчета.

По результатам рассмотрения годового отчета принимается либо отклоняется закон (решение) об исполнении соответствующего бюджета.

Основанием для отклонения отчета об исполнении бюджета может быть лишь недостоверное или неполное отражение в нем данных (п. 2 ст. 264.11 БК РФ).

**Глава 15. Государственный (муниципальный) бюджетный контроль**

**§ 1. Понятие и система государственного (муниципального) бюджетного контроля**

Государственный (муниципальный) бюджетный контроль является неотъемлемой частью бюджетных отношений.

При первом приближении этот контроль регулируется разделом IX БК РФ (гл. 26 БК РФ), который именуется "Государственный (муниципальный) финансовый контроль"[[129]](#footnote-129). Однако системный анализ бюджетного законодательства приводит к другому выводу. Помимо положений гл. 26 БК РФ в Бюджетном кодексе РФ и в иных актах законодательства также имеются нормы, регулирующие осуществление иных направлений бюджетного контроля. В Бюджетном кодексе РФ в качестве примера таких норм, также регулирующих контрольные отношения, можно назвать п. 2 ст. 157, предусматривающий особые полномочия контрольно-счетных органов, не упоминаемые в гл. 26 БК РФ, а также ст. 160.2-1 БК РФ, которая предусматривает осуществление внутреннего финансового аудита, который также не входит в систему государственного (муниципального) финансового контроля, закрепленную в гл. 26 БК РФ.

Если проанализировать всю систему контрольных отношений, складывающихся в бюджетной сфере, то получится, что бюджетный контроль на современном этапе представлен следующими направлениями:

1) государственный (муниципальный) финансовый контроль (гл. 26 БК РФ),

2) особые бюджетные полномочия по контролю;

3) контрольные полномочия главных распорядителей бюджетных средств, обеспечивающих соблюдение условий предоставления субсидий и инвестиций неучастникам бюджетного процесса (подп. 10 п. 1 ст. 158 БК РФ).

Более развернуто указанная система контрольных отношений выглядит следующим образом:

1. государственный (муниципальный) финансовый контроль (гл. 26 БК РФ):
	1. внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль (п. 2 ст. 265 БК РФ). Этот бюджетный контроль осуществляется контрольно-счетными органами (ст. 268.1 БК РФ);
	2. внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (п. 3 ст. 265 БК РФ);

2) особые бюджетные полномочия по контролю[[130]](#footnote-130):

2.1) полномочия законодательных (представительных) органов, которые включают в себя:

- контроль в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении;

- осуществление контроля в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на заседаниях законодательных (представительных) органов, их комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе проводимых этими органами слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- формирование и определение правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля;

- осуществление других полномочий в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Данные полномочия на федеральном уровне регулируются в ст. 11 Федерального закона "О парламентском контроле"[[131]](#footnote-131);

2.2) полномочия Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований по осуществлению:

- аудита эффективности, направленного на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

- экспертизы проектов законов (решений) о бюджете, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства;

- анализа и мониторинга бюджетного процесса и др.

Данные полномочия устанавливаются в Федеральном законе «О Счетной палате РФ»[[132]](#footnote-132) и в Федеральном законе "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"[[133]](#footnote-133);

2.3) полномочия отдельных участников бюджетного процесса по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита (ст. 160.2-1 БК РФ);

3) контрольные полномочия главных распорядителей бюджетных средств, обеспечивающие соблюдение условий предоставления субсидий и инвестиций неучастникам бюджетного процесса (подп. 10 п. 1 ст. 158 БК РФ).

**§ 2. Государственный (муниципальный) финансовый контроль**

Государственный (муниципальный) финансовый контроль регулируется гл. 26 БК РФ[[134]](#footnote-134).

*Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета* (п. 1 ст. 265 БК РФ).

Из указанного определения просматриваются широкие границы государственного (муниципального) финансового контроля, который охватывает не только сферу отношений, регулируемых бюджетным законодательством, но и обеспечивает контроль за соблюдением положений законов (актов), определяющих расходные обязательства бюджетов.

Бюджетное законодательство содержит широкий перечень подконтрольных субъектов, которые именуются здесь *объектами контроля* (ст. 266.1 БК РФ). Как следует из содержания указанной нормы, к объектам контроля она относит помимо участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ) также многих иных юридических лиц (не только казенные учреждения) и физических лиц. Такой подход к определению состава объектов контроля обусловлен необходимостью сопровождения бюджетных средств до достижения конечной цели их предоставления – исполнения обязанностей государства и местного самоуправления перед гражданами[[135]](#footnote-135).

Можно выделить два основных критерия, по которым ст. 266.1 БК РФ включает неучастников бюджетного процесса в объекты бюджетного контроля:

1. наличие договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;
2. участие публично-правовых образований в учреждении (уставном (складочном) капитале) организации.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль (гл. 26 БК РФ) подразделяется на внешний (осуществляемый контрольно-счетными органами) и внутренний (осуществляемый исполнительными органами).

*Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль* осуществляется Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля являются:

- контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета;

- контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;

- контроль в других сферах, установленных Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" и Федеральным законом "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

При осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля:

проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг в ходе осуществления ими в установленном порядке контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

направляются объектам контроля представления, предписания;

направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

*Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль* осуществляется Федеральным казначейством и соответствующими исполнительными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению этого контроля являются:

контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

контроль за соблюдением положений правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета, государственных (муниципальных) контрактов;

контроль за соблюдением условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;

контроль за достоверностью отчетов о результатах предоставления и (или) использования бюджетных средств (средств, предоставленных из бюджета);

контроль в сфере закупок, предусмотренный законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

проводятся проверки, ревизии и обследования;

направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;

направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях;

назначается (организуется) проведение экспертиз, необходимых для проведения проверок, ревизий и обследований;

получается необходимый для осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля постоянный доступ к государственным и муниципальным информационным системам в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне;

направляются в суд иски о признании осуществленных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд недействительными в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в соответствии с федеральными стандартами, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства РФ.

**§ 3. Особые бюджетные полномочия по контролю**

В законодательстве можно выделить три основных направления (три группы органов), в рамках которых осуществляются особые бюджетные полномочия по контролю.

1. Законодательные (представительные) органы осуществляют несколько направлений бюджетного контроля:

- контроль в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении;

- контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях законодательных (представительных) органов, их комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе проводимых этими органами слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- формирование и определение правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля;

- осуществление других полномочий в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, а также конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

На федеральном уровне данные полномочия регулируются в ст. 11 Федерального закона "О парламентском контроле"[[136]](#footnote-136).

2. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наряду с их полномочиями по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля[[137]](#footnote-137), также осуществляют бюджетные полномочия по:

- аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

- экспертизе проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;

- экспертизе государственных (муниципальных) программ;

- анализу и мониторингу бюджетного процесса, в том числе по подготовке предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства;

- подготовке предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита;

- другим вопросам, установленным Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" и Федеральным законом "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

Указанные полномочия отражены в п. 2 ст. 157 БК РФ.

3. Внутренний финансовый аудит представляет собой деятельность по формированию и предоставлению руководителю главного администратора бюджетных средств, руководителю распорядителя бюджетных средств, руководителю получателя бюджетных средств, руководителю администратора доходов бюджета, руководителю администратора источников финансирования дефицита бюджета:

1) информации о результатах оценки исполнения бюджетных полномочий распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, администратора доходов бюджета, администратора источников финансирования дефицита бюджета (далее - администратор бюджетных средств), главного администратора бюджетных средств, в том числе заключения о достоверности бюджетной отчетности;

2) предложений о повышении качества финансового менеджмента, в том числе о повышении результативности и экономности использования бюджетных средств;

3) заключения о результатах исполнения решений, направленных на повышение качества финансового менеджмента.

Цели и порядок осуществления внутреннего финансового аудита определяются в ст. 160.2-1 БК РФ.

**Глава 16. Бюджетные нарушения и применении бюджетных мер принуждения**

**§ 1. Понятие бюджетного нарушения и система бюджетных мер принуждения**

*Бюджетным нарушением* признается совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовым органом, главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком:

1) нарушение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

2) нарушение положений правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формирование доходов и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом и (или) его использовании, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;

3) нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;

4) нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

Бюджетный кодекс РФ содержит широкое понимание бюджетных нарушений. Фактически под бюджетным нарушением понимаются деяния, нарушающие не только бюджетное законодательство, но также и иные нормативные акты, в частности регулирующие публичные нормативные обязательства и договорные отношения с публичным элементом.

Особенностью бюджетного нарушения является то, что законодатель не требует наличия у него полного состава правонарушения. Это касается субъективной стороны. Для оценки бюджетного нарушения не требуется вина, правоприменительные органы не должны оценивать ее наличие (или отсутствие).

Несмотря на широкое понимание бюджетного нарушения, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, нарушение норм бюджетного законодательства может относиться также к иным видам нарушений (правонарушений). Например, в п. 3 ст. 306.1 БК РФ указывается, что в отдельных случаях применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации. Речь идет об административной и уголовной ответственности.

Бюджетный кодекс РФ содержит закрытый перечень *бюджетных мер принуждения*, к которым относятся:

* бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
* бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
* бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
* приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Несовершенство норм Бюджетного кодекса РФ проявляется в том, что не все бюджетные нарушения, перечисленные при формулировании его определения (п. 2 ст. 306.1 БК РФ), и не все бюджетные меры принуждения, предусмотренные в их общем перечне (п. 2 ст. 306.2 БК РФ), реально отражаются (используются) в конкретных составах нарушений, закрепленных в гл. 30 БК РФ. Например, в Бюджетном кодексе РФ нет состава, предусматривающего бюджетные меры принуждения за нарушение правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства, за нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

Наряду с применением бюджетных мер принуждения могут применяться меры ответственности в случаях, предусмотренных административным и уголовным законодательством. Фактически в настоящее время охранительные функции в объеме, необходимом для защиты многих отношений, указанных в ст. 306.1 БК РФ, выполняют ст. ст. 15.14–15.15.16 КоАП РФ.

**§ 2. Виды бюджетных нарушений**

Бюджетный кодекс РФ предусматривает несколько видов бюджетных нарушений.

1. **Нецелевое использование бюджетных средств** (306.4 БК РФ). *Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств*.

В соответствии со ст. 306.4 БК РФ нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

2. **Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита** (306.5 БК РФ).

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита влечет бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита.

3. **Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом** (ст. 306.6 БК РФ).

Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом влечет бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка платы за пользование бюджетным кредитом.

4. **Нарушение условий предоставления бюджетного кредита** (ст. 306.7 БК РФ).

Нарушение условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в том числе использование соответствующих средств бюджета на цели, не предусмотренные правовым актом (договором), являющимся основанием для предоставления указанных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

Административные правонарушения, касающиеся бюджетных правоотношений, закреплены в ст.ст. 15.14–15.15.16 КоАП РФ.

Кроме того, уголовное законодательство предусматривает уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ).

**§ 3. Порядок применения бюджетных мер принуждения**

 Бюджетная мера принуждения применяется за совершение бюджетного нарушения, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ, на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

*Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий сведения о выявленных бюджетных нарушениях, и об объемах средств, использованных с указанными нарушениями, по каждому бюджетному нарушению* (п. 5 ст. 306.2 БК РФ).

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля направляет не позднее 30 календарных дней со дня окончания контрольного мероприятия уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу, а копию такого уведомления – участнику бюджетного процесса, в отношении которого проводилось данное контрольное мероприятие.

В случае неустранения бюджетного нарушения, указанного в представлении, орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляет в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня окончания срока исполнения представления, уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу, а копию такого уведомления – участнику бюджетного процесса, в отношении которого проводилась проверка (ревизия).

*Решение о применении бюджетных мер принуждения* подлежит принятию в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения и исполнению в срок до одного года со дня принятия указанного решения.

Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований) принимают решения о применении бюджетных мер принуждения, решения об изменении (отмене) указанных решений или решения об отказе в применении бюджетных мер принуждения в порядке, установленных Правительством РФ и также направляют эти решения соответственно Федеральному казначейству, финансовым органам субъектов РФ (муниципальных образований)[[138]](#footnote-138).

Решения о применении бюджетных мер принуждения исполняется Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

**Глава 18. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных учреждений.**

 **§ 1. Понятие и место финансов государственных и муниципальных учреждений в системе финансового права.**

Финансы государственных и муниципальных учреждений относятся к группе децентрализованных фондов. Они находятся в государственной или муниципальной собственности, в связи с чем могут быть включены в состав государственных (муниципальных) финансовых фондов. Государственные и муниципальные учреждения обладают правом оперативного управления на принадлежащее им имущество (ст. 296 ГК РФ). В связи с этим отношения, связанные с формированием и использованием финансов данных учреждений, составляют предмет финансового права.

Правовой режим финансов государственных и муниципальных учреждений предопределяется их типом. Выделяется три типа государственных и муниципальных учреждений: казенные, бюджетные и автономные (ст. 123.22 ГК РФ).

Современная система государственных и муниципальных учреждений была сформирована в результате реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений". В развитие данного закона было принято значительное число нормативных правовых актов[[139]](#footnote-139).

Отношения, связанные с формирование и использование финансов государственных и муниципальных учреждений, занимают особое место в системе финансового права.

Казенные учреждения относятся к участникам бюджетного процесса. Бюджетный кодекс РФ включает их в состав получателей бюджетных средств (ст. 6 БК РФ). Основные нормы, посвященные данному типу учреждений, содержатся в ст. 161 БК РФ.

Бюджетные и автономные учреждения включаются в состав неучастников бюджетного процесса. Они получают из соответствующих бюджетов субсидии, инвестиции и другие формы финансирования. В связи с этим их можно включить во «внешний периметр» влияния бюджетного права, с помощью которого обеспечивается контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств их адресатами[[140]](#footnote-140).

Правовое положение бюджетных учреждений определяется в ст. 9.2 Федерального закона "О некоммерческих организациях". Автономным учреждениям посвящен отдельный закон – Федеральный закон "Об автономных учреждениях".

Сложившееся правовое регулирования финансов государственных и муниципальных учреждений свидетельствует о том, что соответствующий правовой институт в определенной мере пересекается с бюджетным правом. В то же время применительно к финансам бюджетных и автономных учреждений данные нормы занимают особое место в системе финансового права.

**§ 2. Правовое регулирование финансов казенных учреждений.**

В соответствии со ст. 6 БК РФ казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Финансы казенных учреждений тесно взаимосвязаны с финансами бюджетной системы. Формирование и использование средств казенных учреждений фактически осуществляется в рамках исполнения соответствующего бюджета.

Казенные учреждения практически не имеют внешних источников доходов. Финансовое обеспечение их деятельности в отличие от других типов государственных и муниципальных учреждений полностью осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Наличие бюджетной сметы ограничивает казенные учреждения в самостоятельности использования бюджетных средств. Кроме того, казенные учреждения лишены права самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от приносящей доходы деятельности. Такие средства в полном объеме поступают в соответствующий бюджет (ст. 161 БК РФ).

Состав расходов казенных учреждений предопределяется их бюджетной сметой, сформированной на основе доведенных до учреждений лимитов бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения[[141]](#footnote-141).

Общий перечень расходов казенных учреждений закреплен в ст. 70 БК РФ, устанавливающей следующие виды бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций казенных учреждений:

– оплата труда работников казенных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;

– оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

– уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

– возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности.

Бюджетное законодательство предусматривает, что казенные учреждения осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства РФ или в финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). При таком способе осуществления финансовой деятельности казенными учреждениями они юридически лишены непосредственного доступа к финансовым ресурсам. На их лицевых счетах учитываются лишь бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств, предельные объемы финансирования. Сами бюджетные средства находятся на едином счете соответствующего бюджета.

Ограниченная самостоятельность казенных учреждений в распоряжении их финансами в определенной мере компенсируется субсидиарной ответственностью публично-правового образования, являющегося собственником их имущества (п. 4 ст. 123.22 ГК РФ).

**§ 3. Правовое регулирование финансов бюджетных и автономных учреждений.**

Бюджетные и автономные учреждения обладают большей самостоятельностью по сравнению с казенными учреждениями.

*Бюджетным учреждением* в соответствии со ст. 9.2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" *признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах*.

*Под автономным учреждением* ст. 2 Федерального закона "Об автономных учреждениях" *понимает некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов публичной власти федеральной территории, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).*

Финансы бюджетных и автономных учреждений формируются как за счет поступлений из бюджетов, так и за счет доходов, полученных этими учреждениями от приносящей доходы деятельности.

Бюджетное законодательство предусматривает несколько основных форм финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений.

1. Основной формой бюджетного финансирования бюджетных и автономных учреждений является предоставление им *субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ)* (абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

Статья 6 БК РФ определяет государственное (муниципальное) задание как документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Требования к государственному (муниципальному) заданию закреплены в ст. 69.2 БК РФ. В государственном (муниципальном) задании фактически отражаются те цели, для которых было создано соответствующее бюджетное или автономное учреждение.

Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) в рамках государственного (муниципального) задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки[[142]](#footnote-142).

2. Другой формой финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений является так называемая *субсидия на иные цели* (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ). Эта форма используется для предоставления средств на цели, не охватываемые государственным (муниципальным) задание.

3. Отдельной формой финансирование бюджетных и автономных учреждений выступает *субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность* (ст. 78.2 БК РФ). Предназначение этой субсидии следует из самого ее названия.

4. На бюджетные и автономные учреждения может возлагаться осуществление полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами[[143]](#footnote-143). В этом случае бюджетному и автономному учреждению предоставляется финансовое обеспечение на осуществление указанных полномочий. Учреждение осуществляет оплату денежных обязательств по исполнению публичных обязательств от имени федерального органа государственной власти (органа местного самоуправления).

Бюджетное финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется в рамках бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели в законе (решении) о бюджете.

Помимо получения бюджетного финансирования бюджетные и автономные учреждения вправе заниматься приносящей доход деятельностью. В отличие от казенных учреждений бюджетные и автономные учреждения имеют право самостоятельно использовать поступающие от указанной деятельности средства.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Автономные учреждения могут открывать как счета в кредитных организациях, так и лицевые счета в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Бюджетные и автономные учреждения самостоятельно несут ответственность по своим обязательствам. На публично-правовые образования по общему правилу не возлагается субсидиарная ответственность по их долгам (п. п. 5, 6 ст. 123.22 ГК РФ)[[144]](#footnote-144). В то же время применительно к лицевым счетам указанных учреждений предусмотрен особый порядок обращения взыскания. Он близок к процедуре обращения взыскания на бюджетные средства. Исполнительные документы об обращении взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений исполняются теми органами, в которых открыты лицевые счета бюджетных и автономных учреждений[[145]](#footnote-145).

1. Подробнее см.: § 1 гл. 1 (?) [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: *Бесчеревных В. В.* Развитие советского бюджетного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 15. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: *Цыпкин С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М.: Юрид. лит., 1973. С. 17. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Пискотин М. И*. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 51. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: *Бесчеревных В. В.* Развитие советского бюджетного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 16–17; *Конюхова Т. В.* Институты бюджетного права Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М. : Эксмо, 2009. С. 55. [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 окт. 1998 г. № 24-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-6)
7. См., напр.: *Химичева Н. И*. Субъекты советского бюджетного права / Под ред. В. М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. С. 20–21. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Финансовое право: учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. 3-е изд., перераб. и доп. С. 25; *Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В*. Бюджетное право России : учеб. пособие. М.: ТК Велби, 2002. С. 18, 72. [↑](#footnote-ref-8)
9. Например, спор о признании незаконным приказа о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов в связи с нецелевым использованием бюджетных средств был отнесен к спорам в сфере бюджетно-финансовых отношений, связанным с экономической деятельностью. Одновременно была установлена подведомственность споров, основанных на бюджетно-финансовых отношениях, имеющих экономический характер, арбитражным судам (Постановление Президиума ВАС РФ от 26 фев. 2013 г. № 12381/12 по делу № А12-22073/2011; данное постановление содержит указание на возможность пересмотра по новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами). [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: *Худяков А.И*. Основы теории финансового прав // Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2010. С. 73. Подобной позиции придерживался в свое время И.И. Янжул, указывая, что "учение о государственных расходах вытекает целиком из понятия о существе государства и его обязанностях, обусловливается организацией государства, формой правления, устройством правительственных учреждений, задачами экономической политики и т.д. и как таковое полным объемом своим относится к государственному и полицейскому праву, ведению которых подлежат перечисленные вопросы, а никак не к финансовой науке, имеющей совершенно специальную область исследования" (*Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 52). [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апр. 2004 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского". [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: п. 32 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018). Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04 июля 2018 г. Аналогичный подход был применен Верховным Судом РФ в Определении Верховного Суда РФ от 19 янв. 2018 г. № 308-ЭС17-13889 по делу № А32-41315/2016. [↑](#footnote-ref-12)
13. Казна и бюджет / Отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 1 49. [↑](#footnote-ref-13)
14. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права / Под ред. В. М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. С. 60. [↑](#footnote-ref-14)
15. См., напр.: ст. 43 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус". [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации"; п. 1 Обзора практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145). [↑](#footnote-ref-16)
17. Государство как обобщенный субъект бюджетного права упоминается в литературе (см.: Бюджетное право: учеб. пособие / под ред. М. В. Карасевой. М.: Эксмо, 2010. С. 69). [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Актуальные проблемы финансового права: монография / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016 (глава 3). [↑](#footnote-ref-18)
19. Последний абзац ст. 8 БК РФ распространяет с некоторыми особенностями бюджетные полномочия, предусмотренные для субъектов Российской Федерации, на федеральные территории. [↑](#footnote-ref-19)
20. Отдельные операции со средствами бюджетов могут выполнять кредитные организации (ст. 156 БК РФ). Однако они не включены в состав участников бюджетного процесса. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено Бюджетным кодексом РФ* (ст. 6 БК РФ).

*Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-21)
22. *Главный администратор доходов бюджета – определенный в соответствии с Бюджетным кодексом РФ орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета* (ст. 6 БК РФ).

*Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-22)
23. *Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета – определенный в соответствии с Бюджетным кодексом РФ орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета* (ст. 6 БК РФ).

*Администратор источников финансирования дефицита бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом РФ осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-23)
24. *Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-24)
25. *Казенное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-25)
26. *Получатель средств из бюджета – это юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель, физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций, а также юридическое лицо, которому в случаях, установленных федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6 БК РФ).* [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: п. 2 Порядка формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (утв. Приказом Минфина России от 23 дек. 2014 г. № 163н). [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 нояб. 2019 г. № 51-АПА19-17. [↑](#footnote-ref-28)
29. Не следует путать фонд в материальном смысле и фонд как субъект права, как организационно-правовую форму юридических лиц (ст. 123.17 ГК РФ). [↑](#footnote-ref-29)
30. Правильное понимание места бюджетных средств в составе государственной (муниципальной) собственности важно для правоприменительной практики. Например, Верховный Суд РФ обратил внимание на недопустимость взыскания ущерба, причиненного федеральным органом, с Российской Федерации за счет ее казны в доход бюджета Российской Федерации, т.к. это обусловлено совпадением в одном лице причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред (Определение Верховного Суда РФ от 1 июня 2016 г. № 305-ЭС15-18795 по делу № А40-183357/2014). [↑](#footnote-ref-30)
31. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 19. [↑](#footnote-ref-31)
32. Подробнее о бюджетной классификации см. § 2 гл. 14. [↑](#footnote-ref-32)
33. Например, п. 1 ст. 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прямо указывает, что средства местных бюджетов составляют экономическую основу местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ст. 10 БК РФ не упоминает бюджеты федеральных территорий. Однако с учетом п. 1 ст. 43 Федерального закона "О федеральной территории "Сириус" бюджет этой федеральной территории следует относить к местным бюджетам. [↑](#footnote-ref-34)
35. Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // Финансовое право. 2017. № 1. С. 23 – 26. [↑](#footnote-ref-35)
36. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина // СПС КонсультантПлюс. 2002. [↑](#footnote-ref-36)
37. https://www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/budget\_citizen. [↑](#footnote-ref-37)
38. http://budget.gov.ru. [↑](#footnote-ref-38)
39. При рассмотрении законопроекта, которым этот принцип введен, предлагалось одновременно в целях его реализации ввести ст. 36.1 БК РФ, которая предусматривала обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления проводить публичные слушания или общественные обсуждения проектов бюджетов, использовать механизмы по вовлечению граждан в процесс принятия решений, направленных на реализацию мероприятий, имеющих для них приоритетное значение, а также предполагала разработку и реализацию государственных (муниципальных) программ с учетом мнения граждан (см.: проект Федерального закона № 1258306-7 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году" (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 11.11.2021). Однако такая поправка не была принята. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: п. 8 ст. 58 Федерального закона от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации", подп. 2 п. 3 ст. 28 Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-40)
41. Региональное финансовое право: монография / Отв. ред. И.Б. Лагутин. М.: Юстицинформ, 2017 // КонсультантПлюс. [↑](#footnote-ref-41)
42. Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. [↑](#footnote-ref-42)
43. *Под единым счетом бюджета бюджетное законодательство казначейский счет (совокупность казначейских счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) в Федеральном казначействе отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для осуществления и отражения операций с денежными средствами по поступлениям в бюджет и перечислениям из бюджета* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-43)
44. Высший Арбитражный Суд РФ относительно применения ст. 34 БК РФ сформулировал следующие рекомендации: "*оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. В связи с этим конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата" (п. 23 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации").* [↑](#footnote-ref-44)
45. Подробнее о программно-целевом методе бюджетного планирования см.: § 3 гл. 14. [↑](#footnote-ref-45)
46. Пономарева К.А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. 2013. № 13. С. 46; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013 (§ 1 гл. 4) и др. [↑](#footnote-ref-46)
47. В.А. Лебедев указывал, что "известный размер потребностей государства составляет нечто неизбежное, а средства свои государство должно брать из всей массы народного дохода в размере надобности, никак не более" (*Лебедев В. А*. Финансовое право: учеб. М.: Статут, 2000 С. 173. (Сер.: Золотые страницы финансового права России). Подобной точки зрения придерживался И.Т. Тарасов, который писал, что "в государственном хозяйстве преобладают такие потребности, которые непременно должны быть удовлетворены, а потому правильнее определить сначала эти потребности и затем указать средства удовлетворения их" (*Тарасов И. Т*. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. С. 149. (Сер. «Золотые страницы финансового права России».). [↑](#footnote-ref-47)
48. Для расходных обязательств, обусловленных договором или соглашением отсутствует специальный термин. Иногда их именуют частно-правовыми обязательствами. [↑](#footnote-ref-48)
49. С учетом позиций Конституционного Суда РФ в случае приостановления действия публичных нормативных обязательств законодатель должен предусмотреть компенсаторный механизм, позволяющий устранить негативные последствия такого приостановления. Это связано с необходимостью соблюдения конституционных требований, в частности вытекающих из принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства (Определение Конституционного Суда РФ от 4 дек. 2003 г. № 415-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону"). [↑](#footnote-ref-49)
50. Порядок исполнения бюджетов по расходам рассматривается в § 5 гл. 14. [↑](#footnote-ref-50)
51. Письмо Минфина России от 27 марта 2014 г. № 02-04-10/13477. [↑](#footnote-ref-51)
52. Федеральный закон от 5 апр. 2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". [↑](#footnote-ref-52)
53. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции". [↑](#footnote-ref-53)
54. Подробнее о бюджетных и автономных учреждениях см. гл. 18. [↑](#footnote-ref-54)
55. Подробно основания, условия и порядок предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям рассматривается в § 3 гл. 18. [↑](#footnote-ref-55)
56. Подробнее см.: Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций". [↑](#footnote-ref-56)
57. Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-57)
58. Подробнее см.: Курбатова С.С. Проблемы соотношения механизмов государственных (муниципальных) закупок и субсидирования // Арбитражные споры. 2016. № 3. [↑](#footnote-ref-58)
59. Подробнее правовой режим межбюджетных трансфертов рассматривается в § 3 гл. 6. [↑](#footnote-ref-59)
60. Подробнее порядок обращения взыскания на средства бюджетов рассмотрен в § 7 гл. 14. [↑](#footnote-ref-60)
61. Карасева М.В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. 2003. № 12. С. 12 [↑](#footnote-ref-61)
62. *Шевелева Н. А*. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак. С.-Петерб. гос. ун-та, 2004.С. 50. [↑](#footnote-ref-62)
63. По мнению Э.Н. Берендтса, "займы, заключаемые государством, не могут быть названы доходами, ибо, заключая заем, государство берет на себя обязательство платежа процентов и обязательство погашения, т.е. возврата полученной суммы кредиторам" (*Берендтс Э. Н.* Русское финансовое право. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 129). [↑](#footnote-ref-63)
64. Следует отличать бюджетно-правовую классификацию доходов на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов от налогово-правового деления налогов на федеральные, региональные и местные (ст. 12 НК РФ). Налоговое законодательство в отличие от бюджетного в качестве критерия использует порядок установления (введения) налогов и сборов (субъекта, участвующего в установлении, введении). [↑](#footnote-ref-64)
65. Законодатель попытался учесть и преодолеть эту правовую позицию, исключив применение срока исковой давности относительно бюджетных кредитов из федерального бюджета (п. 4 ст. 93.4 БК РФ (в первоначальной редакции). Однако в дальнейшем Конституционный Суд РФ в Постановлении от 20 июля 2011 г. № 20-П указал, что отмена сроков исковой давности или закрепление в законе чрезмерно длительных сроков исковой давности в отношении возврата средств, полученных (пусть даже на льготных условиях) из государственного бюджета, означает возможность взыскания задолженности по таким гражданско-правовым сделкам в течение, по существу, не ограниченного конкретными рамками срока, а следовательно, создает неопределенность в правовом положении получателей этих денежных средств, что, в свою очередь, влечет неоправданное ограничение их имущественных прав, нарушение баланса публичных и частных интересов и в результате – нарушение конституционно-правового режима стабильности условий хозяйствования, выводимого из статей 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 57 Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2003 года № 5-П). В результате, в п. 4 ст. 93.4 БК РФ были внесены изменения, и срок исковой давности был установлен равным 5 годам. [↑](#footnote-ref-65)
66. Постановление Правительства РФ от 20 авг. 2013 г. № 721 "Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)". [↑](#footnote-ref-66)
67. Пункт 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-67)
68. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31 июля 2015 г. № 307-ЭС15-5513 по делу № А13-16460/2013. [↑](#footnote-ref-68)
69. Государственной (муниципальной) гарантией, не предусматривающей право регрессного требования гаранта к принципалу, могут обеспечиваться только обязательства хозяйственного общества, 100 процентов акций (долей) которого принадлежит соответствующему публично-правовому образованию (гаранту), государственного (муниципального) унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности соответствующего публично-правового образования (гаранта), а государственной гарантией Российской Федерации, не предусматривающей право регрессного требования гаранта к принципалу, также могут обеспечиваться обязательства государственной корпорации или государственной компании, учрежденных (созданных) Российской Федерацией (п. 7 ст. 115 БК РФ). [↑](#footnote-ref-69)
70. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / Под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. [↑](#footnote-ref-70)
71. Порядок расчета и использования нефтегазовых доходов именуется в некоторых нормативных актах и литературе как "бюджетное правило". [↑](#footnote-ref-71)
72. В литературе "выделяют следующие признаки суверенных фондов: активы фондов находятся в государственной собственности; они обособлены от иных государственных активов и обязательств (признак "суверенности"); фонды созданы для достижения различных публичных целей (например, страхование от рисков кризисных явлений в экономике, избавление от нежелательной ликвидности, сбережение средств для будущих поколений); деятельность по управлению фондами не связана с осуществлением денежно-кредитной и валютной политики, управлением публичными пенсионными фондами" (Шевченко Е.Е., Комягин Д.Л. Суверенные фонды в Российской Федерации: происхождение, формирование и управление // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 2). [↑](#footnote-ref-72)
73. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ / Под ред. А.Н. Козырина. М.: ЭКАР, 2002.– С. 287. [↑](#footnote-ref-73)
74. Подробнее о принципах межбюджетных отношений см. § 1 гл. 13. [↑](#footnote-ref-74)
75. Федеральный закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-75)
76. Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-76)
77. Высший Арбитражный Суд РФ обращал внимание на то, что при решении вопроса об определении публично-правового образования, за счет казны которого подлежат удовлетворению требования о взыскании убытков в связи с осуществляемым предоставлением потребителям бесплатно или по льготным ценам товаров (работ, услуг), судам необходимо иметь в виду положения статей 84, 85 БК РФ, статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", разграничивающие полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам социальной защиты населения, и устанавливающие принципы финансового обеспечения осуществления данных полномочий. Ответчиком по указанным делам выступает публично-правовое образование, к расходным обязательствам которого было отнесено финансирование соответствующих льгот (п. 19 Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации"). [↑](#footnote-ref-77)
78. Подобная классификация встречается в литературе применительно к муниципальным образованиям (см.: Алексеев И.А., Денилханов Ш.Ш. Добровольно взятые полномочия органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 35 – 39). [↑](#footnote-ref-78)
79. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32 - 44. [↑](#footnote-ref-79)
80. Конституционным Судом РФ было указано, что "отнесение того или иного налога к собственным налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, имея своим предназначением определение конкретного уровня публичной власти, ответственного за аккумулирование соответствующих налоговых ресурсов, и финансовое обеспечение выполнения им публичных функций, само по себе не может служить основанием для ограничения дискреции федерального законодателя по распределению – с соблюдением конституционных требований – доходов, поступающих от данных налогов, между бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав субъектов Российской Федерации" (Определение Конституционного Суда РФ от 12 апр. 2005 г. № 142-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации"). [↑](#footnote-ref-80)
81. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. [↑](#footnote-ref-81)
82. Постановление Правительства РФ от 22 нояб. 2004 г. № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации" [↑](#footnote-ref-82)
83. См.: Постановление Правительства РФ от 13 апр. 2010 г. № 231 "О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-83)
84. Шевелева Н.А. Изменения в системе отношений дотирования субъектов РФ // Финансовое право. 2019. № 1. [↑](#footnote-ref-84)
85. Такие субсидии иногда называются отрицательным трансфертом. [↑](#footnote-ref-85)
86. *Худяков А. И*. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / Сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2010. С. 266. [↑](#footnote-ref-86)
87. *Карасева М. В*. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. С. 58. [↑](#footnote-ref-87)
88. В отдельных случаях эту стадию бюджетного процесса подразделяют на две – составление годовых отчетов об исполнении бюджетов и рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов. В этом случае в бюджетном процессе образуется 5 стадий. Такое разделение объясняется тем, что составление годовых отчетов осуществляется исполнительными органами от своего собственного имени, а их рассмотрение и утверждение реализуется законодательными (представительными) органами от имени соответствующих публично-правовых образований как суверенное право. [↑](#footnote-ref-88)
89. Пискотин М.И. Бюджетное право: (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 66. [↑](#footnote-ref-89)
90. Приказ Минфина России от 24 мая 2022 г. № 82н "О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения". [↑](#footnote-ref-90)
91. См.: Приказ Минфина России от 24 мая 2022 г. № 82н "О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения". [↑](#footnote-ref-91)
92. Приказ Минфина России от 29 нояб. 2017 г. № 209н "Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления". [↑](#footnote-ref-92)
93. Под субъектами бюджетного планирования на федеральном уровне понимаются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", Счетная палата РФ и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (см.: Постановление Правительства РФ от 24 марта 2018 г. № 326 "Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации"). [↑](#footnote-ref-93)
94. *Под бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов)* (п. 2 ст. 174.2 БК РФ). [↑](#footnote-ref-94)
95. *Под бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов)* (п. 2 ст. 174.2 БК РФ). [↑](#footnote-ref-95)
96. Переход от сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) к программно-целевому произошел на основании Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов". [↑](#footnote-ref-96)
97. Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 "О системе управления государственными программами Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-97)
98. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден Распоряжением Правительства РФ от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р. [↑](#footnote-ref-98)
99. Прогноз социально-экономического развития составляется Министерством экономического развития РФ (соответствующими органами субъектов РФ и муниципальных образований). [↑](#footnote-ref-99)
100. Г. Еллинек, например, указывал, что "установление бюджета есть по своему существу акт не материального законодательства, но акт управления" (*Еллинек Г*. Бюджетное право // Публично-правовые исследования: ежегодник центра публично-правовых исследований. М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. Т. 1. С. 634).Похожая позиция была сформулирована Э. Н. Берендтсом (см.: *Берендтс Э. Н.* Русское финансовое право. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 50). [↑](#footnote-ref-100)
101. См., напр.: ст. 11 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле". [↑](#footnote-ref-101)
102. *Жез Г*. Общая теория бюджета. М. : Госфиниздат СССР, 1930. С. 3, 4. О политическом характере рассмотрения и утверждения бюджетов см.: *Карасёва М. В*. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. С. 58 – 70. [↑](#footnote-ref-102)
103. Подробнее о принципах бюджетной системы см.: § 4 гл. 10. [↑](#footnote-ref-103)
104. См.: Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), а также утверждения (изменения) лимитов бюджетных обязательств: Приказ Минфина России от 27 авг. 2018 г. № 184н. [↑](#footnote-ref-104)
105. Лимиты бюджетных обязательств по расходам на исполнение публичных нормативных обязательств не утверждаются. [↑](#footnote-ref-105)
106. Приказ Казначейства России от 17 окт. 2016 г. № 21н "О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства". [↑](#footnote-ref-106)
107. Приказ Минфина РФ от 30 сент. 2008 г. № 104н "О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня". [↑](#footnote-ref-107)
108. *Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде)* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-108)
109. *Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения* (ст. 6 БК РФ). [↑](#footnote-ref-109)
110. Приказ Минфина России от 30 окт. 2020 г. № 257н "Об утверждении Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета". [↑](#footnote-ref-110)
111. Ранее санкционирование рассматривалось как предварительный внутренний финансовый контроль, а нормы о нем были закреплены в гл. 26 БК РФ, посвященной государственному (муниципальному) финансовому контролю. [↑](#footnote-ref-111)
112. Подробнее см. § 1 гл. 10. [↑](#footnote-ref-112)
113. См.: Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ "О национальной платежной системе". [↑](#footnote-ref-113)
114. О предмете бюджетного права подробнее см.: § 1 гл. 10. [↑](#footnote-ref-114)
115. Приказ Минфина России от 29 дек. 2022 г. № 198н "Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-115)
116. *Кустова М. В*. Возврат платежей из бюджетной системы РФ: проблемы согласованного отраслевого регулирования и правоприменения // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / Под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 349. [↑](#footnote-ref-116)
117. Отнесение указанной группы отношений к предмету бюджетного права является дискуссионным. Ученые со ссылкой на положения ст. 152 БК РФ обращают внимание на то, что "плательщик субъектом бюджетных отношений и, соответственно, участником бюджетного процесса не является"; "что касается имущественных отношений, складывающихся в связи с возвратом при участии плательщика, то имеются основания усматривать их отраслевую природу, соответствующую природе излишне внесенного платежа" (*Кустова М. В*. Возврат платежей из бюджетной системы РФ: проблемы согласованного отраслевого регулирования и правоприменения // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / Под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 350). [↑](#footnote-ref-117)
118. См.: п. 1 ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 дек. 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов». [↑](#footnote-ref-118)
119. Необходимо учитывать, что Высший Арбитражный Суд РФ считал, что правила гл. 24.1 БК РФ распространяются не только на случаи принудительного исполнения бюджетов по расходам, но и на случаи исполнения решений о возврате налогов, т.е. на отношения, связанные с исполнением бюджетов по доходам (см.: Постановление Президиума ВАС РФ от 8 июня 2010 г. № 401/10). [↑](#footnote-ref-119)
120. См.: абз. 4 п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-120)
121. Субъектами бюджетного права могут быть наряду с публично-правовыми образования и казенными учреждениями также государственные (муниципальные) органы. Однако государственные (муниципальные) органы выступают в правоотношениях либо от имени публично-правовых образований (тогда ответственность за причиненный ими вред несут эти публично-правовые образования) или как казенные учреждения (тогда они отвечают как самостоятельные субъекты). [↑](#footnote-ref-121)
122. Применительно к взысканию средств за счет местных бюджетов Конституционный Суд РФ указал, что «при отсутствии или недостаточности в бюджете бюджетных ассигнований на соответствующие цели финансовый орган муниципального образования как субъект, уполномоченный федеральным законом организовать исполнение судебных решений по обращению взыскания на средства местного бюджета, должен своевременно уведомить об этом главу муниципального образования и его представительный орган, которые, в свою очередь, обязаны обеспечить исполнение судебного решения в соответствии с пунктом 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации - в порядке осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом. При этом, поскольку установленный действующим бюджетным законодательством порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства местных бюджетов в качестве одного из существенных условий предусматривает предельный срок удовлетворения требований взыскателя, не делая каких-либо исключений, исполнение судебного решения за пределами этого срока предполагает соблюдение правил об отсрочке и рассрочке исполнения судебного акта, закрепленных в процессуальном законодательстве (статья 324 АПК Российской Федерации)» (Определение Конституционного Суда РФ от 1 окт. 2009 г. № 1312-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью "Торговый центр "Меркурий" и "Юридическая фирма "Пионер" на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого пункта 3 статьи 217 и пункта 5 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации"). [↑](#footnote-ref-122)
123. Подробнее см: Приказ ФССП РФ от 15 мая 2009 г. № 195 "Об утверждении методических рекомендаций по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-123)
124. Если исполнительный лист был направлен в орган Федерального казначейства, в котором отсутствует лицевой счет казенного учреждения-должника, орган Федерального казначейства возвращает исполнительный лист, но обязан довести до сведения взыскателя информацию о наличии открытых лицевых счетов должника в другом органе Федерального казначейства либо об отсутствии открытых лицевых счетов должника в органах Федерального казначейства (п. 7 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации"). [↑](#footnote-ref-124)
125. Судебная практика допускает одновременное предъявления иска как к основному должнику-казенному учреждению, так и к должнику, несущему ответственность при недостаточности лимитов бюджетных обязательств-главному распорядителю бюджетных средств, осуществляющему финансовое обеспечение деятельности находящегося в его ведении казенного учреждения за счет средств соответствующего бюджета (см.: п. 20 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации"). [↑](#footnote-ref-125)
126. Главные администраторы бюджетных средств являются собирательным понятием для главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджетов и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджетов (п. 2 ст. 157 БК РФ). Обычно это понятие используется в нормах, касающихся бюджетной отчетности и контроля. [↑](#footnote-ref-126)
127. Более подробно см.: Приказ Минфина России от 28 дек. 2010 г. № 191н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-127)
128. См.: СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21 апр. 2017 г. № 3ПК). [↑](#footnote-ref-128)
129. Использование термина "государственный (муниципальный) финансовый контроль" относительно контроля в бюджетной сфере критикуется учеными, т.к. обычно в науке финансового права этим термином охватывается весь контроль, включаемый в предмет финансового права. [↑](#footnote-ref-129)
130. Данное направление контроля и ее составляющие обозначены в Пояснительной записке к проекту Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-130)
131. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле". [↑](#footnote-ref-131)
132. Федеральный закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-132)
133. Федеральный закон от 7 фев. 2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований". [↑](#footnote-ref-133)
134. В этом параграфе в целях простоты изложения используется терминология гл. 26 БК РФ, несмотря на ее несовершенство. [↑](#footnote-ref-134)
135. См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита". [↑](#footnote-ref-135)
136. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле". [↑](#footnote-ref-136)
137. Подробнее см. § Х главы Х. [↑](#footnote-ref-137)
138. Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 7 фев. 2019 г. № 91 " Об утверждении Правил принятия Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения". [↑](#footnote-ref-138)
139. Подробнее см.: Яговкина В. А. Вопросы совершенствования правового статуса государственных и муниципальных учреждений. М., 2011. С. 6–8. [↑](#footnote-ref-139)
140. Подробнее см.: § 2 гл. 10. [↑](#footnote-ref-140)
141. См.: Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н "Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений". [↑](#footnote-ref-141)
142. Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 "О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания". [↑](#footnote-ref-142)
143. Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 590 "О порядке осуществления федеральным бюджетным учреждением и автономным учреждением полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа) по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления". [↑](#footnote-ref-143)
144. С учетом п. п. 5, 6 ст. 123.22 ГК РФ субсидиарная ответственность публично-правового образования может наступать лишь по обязательствам, связанным с причинением этими учреждениями вреда гражданам. [↑](#footnote-ref-144)
145. Подробнее см.: п. 3.19 ст. 2 Федерального закона "Об автономных учреждениях", ч. 2 ст. 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений". [↑](#footnote-ref-145)