

**Ю. А. Крохина**

# **БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ**

**УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ**

**6-е издание, переработанное и дополненное**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям*

**Книга доступна в электронной библиотеке [biblio-online.ru](http://biblio-online.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**



**Москва ■ Юрайт ■ 2019**

УДК 34(075.8)  
ББК 67.402я73  
К83

**Автор:**

**Крохина Юлия Александровна** — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, профессор кафедры финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

**Рецензенты:**

*Запольский С. В.* — доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором административного и бюджетного права Института государства и права Российской академии наук;

*Сенцова (Карасева) М. В.* — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права Воронежского государственного университета.

**Крохина, Ю. А.**

К83 Бюджетное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. А. Крохина. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 345 с. — (Бакалавр и магистр. Академический курс). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-11136-1

В учебнике раскрываются основные темы курса «Бюджетное право»: изложены вопросы теории бюджетного права, механизма бюджетно-правового регулирования, источников бюджетного права, доходов и расходов бюджетной системы, правового статуса централизованных бюджетных и внебюджетных фондов, государственного и муниципального долга, бюджетного процесса, финансово-бюджетного контроля, ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов, магистров, преподавателей юридических и экономических вузов и факультетов, должностных лиц финансово-контрольных органов, органов законодательной (представительной) власти, исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также всех, кто интересуется вопросами правового регулирования бюджетных отношений.*

УДК 34(075.8)

ББК 67.402я73



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-11136-1

© Крохина Ю. А., 2017

© Крохина Ю. А., 2019, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

# Оглавление

Принятые сокращения.....	7
Предисловие .....	10
<b>Глава 1. Теоретические основы бюджетного права Российской Федерации .....</b>	<b>13</b>
1.1. Понятие, роль и виды бюджетов.....	13
1.2. Бюджетное устройство Российской Федерации .....	19
1.3. Принципы бюджетной системы Российской Федерации.....	21
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>45</i>
<b>Глава 2. Механизм бюджетно-правового регулирования.....</b>	<b>46</b>
2.1. Бюджетное право: понятие, предмет и методы регулирования .....	46
2.2. Принципы бюджетного права .....	52
2.3. Бюджетные правоотношения: понятие и виды.....	54
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>58</i>
<b>Глава 3. Источники бюджетного права .....</b>	<b>59</b>
3.1. Понятие и система источников бюджетного права .....	59
3.2. Закон о государственном бюджете: понятие и особенности.....	64
3.3. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения .....	69
3.4. Соотношение бюджетного законодательства с нормами международного права.....	72
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>74</i>
<b>Глава 4. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований .....</b>	<b>75</b>
4.1. Понятие и сущность бюджетной компетенции (прав) .....	75
4.2. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации .....	80
4.3. Бюджетная компетенция (права) субъектов Российской Федерации.....	84
4.4. Бюджетная компетенция (права) муниципальных образований .....	86
4.5. Реализация бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при введении на их территории временной финансовой администрации .....	87
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>92</i>
<b>Глава 5. Правовые основы доходов бюджетов и бюджетного регулирования .....</b>	<b>93</b>
5.1. Понятие и правовые основы государственных и муниципальных доходов .....	93

5.2. Система государственных и муниципальных доходов .....	95
5.3. Доходы бюджетов: понятие и классификация .....	97
5.4. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований .....	101
5.5. Налоговые доходы государства и муниципальных образований .....	105
5.6. Дефицит бюджета.....	111
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	113
<b>Глава 6. Налоги в системе бюджетных доходов .....</b>	<b>114</b>
6.1. Федеральные налоги и сборы.....	114
6.2. Специальные налоговые режимы.....	162
6.3. Региональные налоги и сборы.....	168
6.4. Местные налоги и сборы.....	173
6.5. Страховые взносы.....	182
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	183
<b>Глава 7. Межбюджетные правоотношения .....</b>	<b>185</b>
7.1. Понятие и принципы межбюджетных правоотношений.....	185
7.2. Правовой режим межбюджетных трансфертов .....	189
7.3. Условия предоставления межбюджетных трансфертов .....	204
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	209
<b>Глава 8. Правовые основы расходов бюджетов.....</b>	<b>210</b>
8.1. Понятие и формы расходов бюджета. Бюджетное финансирование .....	210
8.2. Расходные обязательства: понятие и разграничение в бюджетной системе .....	216
8.3. Правовые основы бюджетных инвестиций.....	220
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	227
<b>Глава 9. Правовой режим государственных и муниципальных целевых денежных фондов .....</b>	<b>228</b>
9.1. Понятие, виды и правовые основы целевых денежных фондов .....	228
9.2. Правовой режим целевых бюджетных фондов. Резервные фонды .....	235
9.3. Правовой режим внебюджетных фондов как звена бюджетной системы .....	241
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	248
<b>Глава 10. Государственный и муниципальный кредит .....</b>	<b>250</b>
10.1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита.....	250
10.2. Принципы государственного кредита .....	254
10.3. Государственный долг и управление им.....	259
10.4. Правовое регулирование муниципального долга.....	265
10.5. Муниципальный долг и управление им .....	270
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	274
<b>Глава 11. Правовые основы бюджетного процесса.....</b>	<b>275</b>
11.1. Понятие, стадии и принципы бюджетного процесса .....	275
11.2. Полномочия участников бюджетного процесса.....	284
11.3. Бюджетный процесс федерального уровня .....	290

11.4. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации .....	300
11.5. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях .....	304
11.6. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях при введении на их территории временной финансовой администрации .....	305
11.7. Бюджетная классификация Российской Федерации .....	308
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	311
<b>Глава 12. Бюджетный контроль</b> .....	<b>313</b>
12.1. Понятие и формы бюджетного контроля .....	313
12.2. Бюджетный контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами .....	321
12.3. Бюджетный контроль, осуществляемый органами исполнительной власти .....	333
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	337
<b>Глава 13. Бюджетные нарушения и применение бюджетных мер принуждения</b> .....	<b>338</b>
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	341
<b>Новые издания по дисциплине «Бюджетное право» и смежным дисциплинам</b> .....	<b>342</b>
<b>Приложение. Краткая программа курса «Бюджетное право» .....</b>	<b>344</b>



# Принятые сокращения

## 1. Нормативные правовые акты

**Конституция** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

**БК** — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

**ГК** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ

**КоАП** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**Закон о Банке России** — Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

**Закон о контрольно-счетных органах** — Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

**Закон о лотереях** — Федеральный закон от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях»

**Закон о местном самоуправлении** — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Закон о Правительстве РФ** — Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

**Закон о рынке ценных бумаг** — Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

**Закон о Счетной палате** — Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»

**Закон об инвестиционной деятельности** — Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»

**Закон о принципах организации законодательных и исполнительных органов** — Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

**Закон об эмиссии** — Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»

**Постановление № 12-П** — Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»

**Постановление № 16-П** — Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда»

## 2. Органы власти

**Банк России** — Центральный банк Российской Федерации

**Государственная Дума** — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

**МНС России** — Министерство Российской Федерации по налогам и сборам

**Совет Федерации** — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

**ФНС России** — Федеральная налоговая служба

## 3. Прочие сокращения

**абз.** — абзац (-ы)

**гл.** — глава (-ы)

**долл.** — доллар (-ы)

**ЕСХН** — единый сельскохозяйственный налог

**л.с.** — лошадиные силы

**НДС** — налог на добавленную стоимость

**НДФЛ** — налог на доходы физических лиц

**ОАО** — открытое (-ые) акционерное (-ые) общество (-а)

**п.** — пункт (-ы)

**ПФР** — Пенсионный фонд Российской Федерации

**РФ** — Российская Федерация

**СМИ** — средства массовой информации

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик

**ст.** — статья (-и)



**США** — Соединенные Штаты Америки

**ФРГ** — Федеративная Республика Германия

**ФСС** — Фонд социального страхования Российской Федерации

**ФФОМС** — Федеральный фонд обязательного медицинского образования

**ч.** — часть (-и)

**ЕАЭС** — Евразийский экономический союз

**ЭВМ** — электронно-вычислительная (-ые) машина (-ы)

## Предисловие

Вопросы правового регулирования бюджетных отношений являются наиболее актуальными в современной юриспруденции. В настоящее время знание бюджетного права необходимо не только юристам, но и экономистам, политологам, социологам, а также всем, кто так или иначе связан с финансовой системой государства и правовыми средствами ее регулирования.

Выполнение социальной, политической и экономической функций государства объективно требует финансовых ресурсов, а удовлетворяются государственные потребности в денежной форме. Первостепенное значение в экономическом и политическом развитии государства имеет его бюджетная система, поскольку она является основной финансовой базой функционирования государства. Бюджетная система — один из важнейших фундаментов государства и одновременно его неотъемлемый атрибут. Бюджет — это индикатор экономического, социального и политического положения государства.

Централизация денежных средств в бюджетной системе имеет стратегическое значение, позволяет осуществлять единую финансовую политику на территории всей страны. Средства, мобилизуемые в федеральном, региональных и муниципальных бюджетах, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут (или не должны) быть обеспечены из других источников.

За последние годы в российском законодательстве произошли кардинальные изменения, которые коснулись всех отраслей права, но особенно финансового и его основной подотрасли — бюджетного. В значительной мере это связано с минимизацией прямого вмешательства государства в большинство финансово-экономических отношений.

В рыночной экономике в условиях сократившихся возможностей государства вмешиваться в экономические процессы в стране значительно возрастает роль бюджетной системы как одного из важнейших инструментов государственного регулирования экономики. Это обуславливает важное значение учебной дисциплины «Бюджетное право» в учебном процессе для подготовки высококвалифицированных специалистов — юристов и экономистов.

Изучение курса бюджетного права в высших учебных заведениях также обусловлено потребностями правового обеспечения государственных и муниципальных финансов в условиях резкого снижения бюджетных доходов, кризисного состояния мировой экономики. Перед государством стоит задача не только преодолеть финансово-экономи-

ческий кризис, но и не допустить критического состояния в экономике и одновременно сохранить способность на должном уровне финансировать государственно значимые задачи.

«Бюджетное право» — это учебная дисциплина, которая может входить в вариативную часть профессионального цикла Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования (ФГОС ВО) как для бакалавров, так и для магистров.

Она необходима для подготовки квалифицированных юристов, управленцев, экономистов, специалистов в сфере государственного аудита, является системообразующей для формирования у студентов мышления, основанного на понимании сущности публичных финансов, их предназначения для обеспечения суверенитета и развития государства.

В совокупности с другими дисциплинами базовой части профессионального цикла ФГОС ВО дисциплина «Бюджетное право» обеспечивает реализацию профессиональных компетенций бакалавра или магистра.

При изучении данной дисциплины студент должен обладать следующими компетенциями:

**знать**

- основные термины и понятия бюджетного права;
- элементы механизма бюджетно-правового регулирования;
- компетенцию участников бюджетного процесса;
- порядок формирования доходов и распределения расходов бюджетов;
- правовые формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов;
- правовые основы долговой политики государства;
- бюджетный процесс на всех публично-территориальных уровнях;
- формы и методы осуществления бюджетного контроля;
- порядок и условия привлечения к бюджетно-правовой ответственности;

**уметь**

- квалифицированно применять нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения;
- использовать правоприменительную практику по вопросам бюджетной деятельности;
- квалифицированно толковать нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по конкретным вопросам бюджетной деятельности;
- организовывать взаимодействие со специалистами смежного профиля;

**владеть**

- навыками принятия оптимальных управленческих решений по вопросам бюджетной деятельности;

- умением квалифицированно проводить научные исследования в области бюджетного права;
- способностью преподавать дисциплину «Бюджетное право» на высоком теоретическом и методическом уровне;
- навыками организации самостоятельной работы с бюджетным законодательством, судебной практикой и научной литературой;
- навыками организации и проведения научных исследований по вопросам бюджетного права.

Потребности государственного управления в бюджетной сфере состоят не только в решении задач повышения доходов бюджета, но и в создании концептуально новых подходов в организационно-правовом обеспечении расходования государственных денежных средств, межбюджетного регулирования, управления государственным долгом.

Бюджетный кодекс, действующий практически в новой редакции, создал законодательную основу для эффективного функционирования и развития бюджетной системы РФ, повышения эффективности бюджетных расходов, ответственного использования государственных денежных средств. В качестве новых бюджетных инструментов введены долгосрочные и ведомственные целевые программы, формы межбюджетных трансфертов, государственные гарантии, механизмы управления государственным и муниципальным долгом и др.

В то же время ряд проблем в сфере бюджетных отношений все еще остается нерешенным.

Нормы бюджетного права в последнее время развиваются быстрыми темпами. Значительно расширился круг источников бюджетного права за счет нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Стремительное развитие бюджетных отношений объективно требует четкого регулятора, каковым является право. Именно бюджетное право призвано в данном случае определять компетенцию участников бюджетных отношений, режим аккумулирования и расходования государственных денежных средств, порядок принятия закона о бюджете, формы и методы бюджетного контроля, основания и порядок привлечения к бюджетно-правовой ответственности.

Изучение курса «Бюджетное право» является важной частью финансово-правовой подготовки бакалавров и магистров. В настоящем издании нашла отражение проводимая в стране бюджетная реформа, изложены материалы, характеризующие изменение форм и методов бюджетного контроля, оптимизации бюджетных расходов, системы государственных закупок, использования государственных и муниципальных денежных средств и др.

Предлагаемый учебник основан на авторском курсе «Бюджетное право и процесс».

# Глава 1

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

После изучения главы 1 студент должен:

**знать**

- основные понятия бюджета как экономической и правовой категории;
- понятие бюджетного устройства;
- основные принципы построения бюджетной системы;

**уметь**

- определять роль и функции бюджетов различных уровней;
- квалифицированно выявлять проблемы правового регулирования бюджетной системы;

**владеть**

- понятийным аппаратом в сфере бюджетной системы и бюджетного устройства.
- 

### 1.1. Понятие, роль и виды бюджетов

**Бюджет** — это публичные экономические отношения, опосредующие процесс аккумулирования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств определенного государственно-территориального или муниципального образования, находящегося в распоряжении органов государственной власти или местного самоуправления, предназначенного для финансирования общих задач территории и являющегося основным финансовым планом, утверждаемым соответствующим представительным органом в правовой форме.

Бюджет (от фр. *budget* — «кошелек»<sup>1</sup>) является исходной сферой бюджетной деятельности и одной из основополагающих финансово-правовых категорий, поэтому его определение образуется из экономического, материального и юридического (правового) аспектов.

Выполнение социальной, политической и экономической функций любого государства объективно требует финансовых ресурсов, а удовлетворяются государственные потребности в денежной форме. Таким образом, *экономическая* сущность бюджета проявляется в обще-

---

<sup>1</sup> См.: Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2002. С. 134.

ственных отношениях, связанных с аккумуляцией, распределением и использованием средств централизованного денежного фонда соответствующего территориального уровня.

В *материальном* аспекте бюджет представляет собой централизованный денежный фонд, формируемый на определенном территориальном уровне для обеспечения функций соответствующих органов власти. Материально-вещественное воплощение бюджетные отношения получают в процессе их реализации, т. е. бюджетные отношения материализуются в централизованном денежном фонде соответствующего территориального образования. Материальное содержание бюджета имеет сложную организационную структуру и находится в постоянной динамике: изменяется объем аккумулируемых денежных средств, виды доходов и расходов. Конкретная величина бюджетного фонда, отражающая степень централизации финансовых ресурсов в руках государства, зависит от ряда факторов: уровня развития экономики; методов хозяйствования на предприятиях, в организациях, учреждениях; решаемых обществом экономических, социальных задач и т. п. Именно материальный аспект бюджета отражается в официальных источниках, определяющих финансирование какого-либо мероприятия, государственного органа, зачисление суммы на бюджетный счет, выдачу субсидии из бюджета и т. п.

*Юридическое (правовое)* значение бюджета определяет юридическое выражение его как планового акта, принимаемого в установленном законодательством порядке.

Бюджетный кодекс определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6); бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) — как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ (ст. 15); бюджет муниципального образования — как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14).

Правовая форма бюджета раскрывается в ст. 11 БК, в соответствии с которой федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федерального закона, бюджет субъекта РФ — в форме закона субъекта РФ, местный бюджет — в форме правового акта представительного органа местного самоуправления либо в порядке, установленном уставом муниципального образования. Однако данная норма не разграничивает сам бюджет и закон (правовой акт) о его утверждении.

Существование бюджета как особой категории правового акта позволяет сравнивать общую сумму доходов с общей суммой расходов, классифицировать расходы по статьям, определять их относительную важность и срочность. Утверждается бюджет соответствующим представительным органом (ст. 153 БК) в форме закона (на уровне Россий-

ской Федерации и субъектов РФ) или иного правового акта (на муниципальном уровне).

В государствах с континентальной системой права бюджет принимается в форме единого закона, а в государствах с англосаксонской системой права — в форме самостоятельных актов по доходной и расходной частям бюджета.

**Бюджет как правовая категория** имеет следующие *признаки*: во-первых, это общегосударственный фонд денежных средств, создаваемый для покрытия государственных расходов; во-вторых, это финансовый план государства, где указаны его доходы и расходы; в-третьих, это основной финансовый план государства, поскольку наряду с ним действуют и финансовые планы предприятий, учреждений, организаций (балансы, сметы). Как основной финансовый план бюджет характеризуется универсальностью и координацией. Универсальность бюджета как финансового акта проявляется в аспекте охвата им, как ни одним другим финансовым планом, практически всех областей и сфер экономического и социального развития. Координирующая роль бюджета проявляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов.

Бюджет как правовая категория является объектом бюджетных правоотношений, зафиксированным бюджетно-правовыми нормами и отделимым от материального содержания.

Сущность любой категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Бюджет — наиболее широкая финансовая категория, поэтому ему присущи все *функции*, принадлежащие финансам: перераспределение валового внутреннего продукта; государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства; контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств. Вместе с тем **бюджет как звено финансовой системы** имеет *особенности*, отличающие его от других звеньев финансовой системы:

а) государственный бюджет является особой формой перераспределительных отношений, связанной с обособлением части национального дохода в собственность всего государства (или субъекта РФ) и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его государственно-территориальных образований;

б) бюджет осуществляет перераспределение национального дохода и части национального богатства как между территориальными образованиями, так и между отраслями народного хозяйства;

в) перераспределение национального дохода бюджетными методами в более значимой степени, чем у других звеньев финансовой системы, определяется потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе развития, в частности;

г) сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы.

Бюджет является публично-правовой категорией, имеет нормативное закрепление и служит для выражения исключительно общегосударственных интересов, поэтому отношения в этой сфере регулируются преимущественно императивными нормами.

В бюджетном законодательстве РФ существует понятие «консолидированный бюджет», что означает «свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории» (ст. 6 БК). Консолидированный бюджет имеет два существенных признака: во-первых, он представляет собой совокупность бюджетов определенной территории, т. е. бюджет соответствующего государственно-территориального или муниципального образования; во-вторых, свод бюджетов определенной территории используется как экономический инструмент для расчетов минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, необходимых для бюджетного планирования и анализа бюджетной деятельности.

В Российской Федерации можно выделить: консолидированный бюджет всего государства, образуемый бюджетами всех уровней бюджетной системы; консолидированный бюджет субъектов РФ, складывающийся из бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ; консолидированный бюджет муниципального образования, состоящий из местных бюджетов территорий, образующих это муниципальное образование. В связи с появлением федеральных округов в качестве самостоятельного вида выделяется консолидированный бюджет федерального округа, состоящий из бюджетов субъектов РФ, входящих в соответствующий федеральный округ.

В соответствии с федеративной формой Российского государства и наличием местного самоуправления в качестве относительно обособленной категории выделяются: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные (муниципальные) бюджеты.

**Федеральный бюджет** — это экономические отношения, опосредующие процесс аккумуляции, распределения и использования централизованного денежного фонда РФ, находящегося в распоряжении соответствующих органов власти, предназначенного для финансирования функций и задач общегосударственного значения и являющегося основным финансовым планом государства, утверждаемым Государственной Думой, Советом Федерации, Президентом РФ.

Федеральный бюджет (как и бюджет субъекта РФ и местный (муниципальный) бюджет) следует рассматривать с трех точек зрения: экономической, материальной и правовой.

С экономической точки зрения федеральный бюджет представляет собой совокупность денежных отношений, складывающихся на уровне



субъекта РФ по поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумулирования, распределения и использования централизованного в масштабах всей Российской Федерации фонда, предназначенного для финансирования общегосударственных функций и задач. В процессе функционирования бюджетные отношения федерального уровня получают денежное воплощение, т. е. они материализуются.

С материальной точки зрения федеральный бюджет представляет собой сконцентрированный в границах всего государства централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении соответствующих федеральных органов власти и используемый для решения задач общего государственного значения.

С юридической точки зрения бюджет является правовым актом, т. е. на федеральном уровне это основной финансовый план по распределению и использованию денежного фонда всего государства, утверждаемый в форме федерального закона и закрепляющий юридические права и обязанности участников бюджетных отношений.

Роль федерального бюджета выражается в том, что он является основной финансовой базой функционирования государства. Централизация финансовых средств в федеральном бюджете имеет важное экономическое и политическое значение, позволяет осуществлять единую финансовую политику на территории всей страны. Средства, мобилизуемые в федеральном бюджете, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут (или не должны) быть обеспечены из других источников. С помощью федерального бюджета осуществляется перераспределение финансовых средств между субъектами РФ с целью выравнивания условий их социально-экономического развития.

**Бюджет субъекта РФ** — это экономические отношения, опосредующие процесс аккумулирования, распределения и использования централизованного денежного фонда регионального уровня, находящегося в распоряжении соответствующих органов власти, предназначенного для финансирования функций и задач этого субъекта и являющегося его основным финансовым планом, утверждаемым представительным органом в форме регионального закона.

С экономической точки зрения бюджет субъекта РФ представляет собой совокупность денежных отношений, складывающихся на уровне субъекта РФ по поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумулирования, распределения и использования централизованного в масштабах определенного региона денежного фонда, предназначенного для финансирования функций и задач субъекта РФ.

С материальной точки зрения бюджет субъекта РФ представляет собой сконцентрированный в рамках определенного региона централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении соответствующих региональных органов власти и используемый для решения задач общего значения на данном уровне.

С юридической точки зрения бюджет субъекта РФ является правовым актом, т. е. основным финансовым планом по распределению и использованию денежного фонда региона, утверждаемым соответствующим представительным органом и закрепляющим юридические права и обязанности участников бюджетных отношений этого уровня.

Бюджеты субъектов РФ представляют собой второй уровень иерархично построенной бюджетной системы. Местоположение бюджетов субъектов РФ обуславливает их определенную специфику, которая проявляется во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и бюджетами муниципальных образований.

**Местный (муниципальный) бюджет** — это экономические отношения, опосредующие процесс аккумуляции, распределения и использования централизованного муниципального денежного фонда, находящегося в распоряжении органов местного самоуправления, предназначенного для финансирования общих задач местного значения, а также государственных делегированных полномочий и являющегося основным финансовым планом муниципального образования, утверждаемым представительным органом.

С экономической точки зрения местный бюджет представляет собой совокупность денежных отношений, в которые вступает муниципальное образование по поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумуляции, распределения и использования централизованного в масштабах муниципального образования денежного фонда, предназначенного для финансирования функций и задач местного самоуправления.

С материальной точки зрения местный бюджет представляет собой сконцентрированный в рамках определенного муниципального образования централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и используемый для выполнения функций и задач местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий.

С юридической точки зрения местный бюджет также является правовым актом, т. е. это основной финансовый план муниципального образования по распределению и использованию денежного фонда муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом в форме решения и закрепляющий юридические права и обязанности участников бюджетных отношений местного уровня.

Муниципальные бюджеты представляют собой особый, третий уровень иерархично построенной бюджетной системы, в чем и выражается их особенность: они максимально приближены к потребностям местного сообщества и вместе с тем жизненно важны для государства в целом.

Каждый бюджет тесно взаимосвязан со всеми звеньями финансовой системы РФ, и именно через него осуществляется финансовая политика государства.

## 1.2. Бюджетное устройство Российской Федерации

Одним из основных условий эффективного осуществления бюджетной деятельности является включение какого-либо определенного бюджета в бюджетную систему с целью распределения доходных и расходных источников. Бюджетное устройство в федеративном государстве приобретает особое значение, поскольку является отражением принципа федерализма в государственном устройстве, показывает состав бюджетной системы, основополагающие начала ее построения, правовое положение бюджета каждого уровня бюджетной системы.

Бюджетное устройство представляет собой внутреннюю совокупность бюджетов, виды и принципы взаимной связи которых определяются национально-государственным и административно-территориальным устройством страны. Бюджетное устройство обусловлено типом и формой государства.

Раздел I части второй БК именуется «Бюджетное устройство Российской Федерации», однако содержание этого понятия в нем не раскрывается. Анализ этого раздела БК позволяет определить бюджетное устройство как совокупность бюджетной системы, бюджетной классификации, компетенции органов власти и органов местного самоуправления, принципов бюджетной системы, что не отвечает общенаучным нормам и необходимым требованиям теории деятельности. Содержание бюджетного устройства выходит за рамки данного понятия, поскольку включение бюджетной классификации неоправданно смещает процессуальные и материальные части бюджетного права. В результате понятийные и концептуальные недостатки могут привести к негативным последствиям правоприменения.

Структура БК дает ошибочное основание считать понятие «бюджетная система» более емким, чем понятие «бюджетное устройство», поскольку часть вторая БК называется «Бюджетная система Российской Федерации», а входящий в нее разд. I, как уже отмечалось, — «Бюджетное устройство Российской Федерации». При этом он находится в одном ряду с другими разделами, выделенными из состава бюджетной системы РФ. В финансовом праве общепринято считать бюджетную систему составным элементом бюджетного устройства. Таким образом, **бюджетное устройство** — это организация бюджетной системы и принципы ее построения.

- Бюджетная система РФ имеет законодательное определение. Статья 6 БК устанавливает, что «бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». При этом следует иметь в виду, что внебюджетные фонды органично входят в финансовую систему, являясь ее самостоятельным звеном.

• По своей структуре бюджетная система является четырехуровневой:

— *первый уровень* — федеральный бюджет;

— *второй уровень* — бюджеты субъектов РФ;

— *третий уровень* — бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

— *четвертый уровень* — бюджеты городских и сельских поселений.

Третий и четвертый уровни бюджетной системы являются единой формой местных бюджетов.

Каждое звено бюджетной системы характеризуется не только тем, что оно обслуживает распределение и перераспределение дохода определенной территории, но также и тем, что при этом используются специфические формы и методы аккумулирования и использования фондов денежных средств. Это и лежит в основе тех различий, которые имеются между отдельными звеньями бюджетной системы, т. е. различий в рамках единой категории, каковой является бюджетная система РФ. Каждому звену бюджетной системы присущи определенные свойства и функции, которые не повторяются другими субинститутами данной системы, но в то же время каждое звено взаимодействует с такими субинститутами и может интегрироваться с ними, что является признаком целостности бюджетной системы.

Бюджетная система РФ существует не автономно, поскольку все ее звенья являются составной частью финансовой системы РФ, а каждое звено входит в состав соответственно финансовой системы РФ, субъекта РФ или муниципального образования.

Бюджетное устройство присуще не только Российской Федерации в целом как единому государству, но и субъектам РФ и муниципальным образованиям.

*Бюджетное устройство в субъектах РФ* — это организация бюджетной системы субъекта РФ и принципы ее построения.

Бюджетная система субъекта РФ состоит из бюджета субъекта РФ (республиканского, краевого, областного и др.) и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ.

*Бюджетное устройство в муниципальных образованиях* — это организация бюджетной системы муниципальных образований и принципы ее построения.

В муниципальную бюджетную систему входят бюджеты городов, внутригородских районов, сельских (поселковых) территориальных образований. Однако следует иметь в виду, что часто в составе муниципальных образований имеются другие муниципальные образования, например районы в городах, поэтому в составе бюджета города могут быть выделены сметы расходов внутригородских районов. Это относится и к другим видам муниципальных образований. Так, Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 № 294 «О местном самоуправлении»

предусматривает возможность включения в бюджет муниципального образования в качестве составной части смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов (территорий), не являющихся муниципальными образованиями (п. 3 ст. 50). В Астраханской области, напротив, районы в городах имеют статус муниципальных образований, следовательно, муниципальная бюджетная система в рамках этого субъекта РФ, помимо государственного бюджета, включает бюджеты внутригородских районов (Закон Астраханской области от 07.07.2004 № 38/2004-03 «Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области»).

В основе бюджетной системы муниципальных образований лежат те же принципы, что и в основе бюджетного устройства РФ, а также принцип учета местных особенностей и традиций.

### **1.3. Принципы бюджетной системы Российской Федерации**

В основе построения бюджетов всех уровней в единую систему лежат определенные исходные начала, отражающие специфику бюджетной деятельности как особого вида государственного управления. Принципы бюджетной системы образуют специальное научное основание, фиксирующее сущность взаимодействия бюджетов всех уровней между собой и одновременно степень автономии (в рамках конституционных полномочий и финансовой компетенции) бюджета каждого территориального образования, обеспечивают единство централизации и децентрализации в бюджетной системе. Главной целью принципов построения бюджетной системы является отражение федеративного устройства Российского государства в сочетании с самостоятельностью органов местного самоуправления.

**Принцип построения бюджетной системы** может быть определен как исходное положение (идея), лежащее в основе бюджетной системы государства, предопределяющее возможность норм права, устанавливающее связи между ними и формирующее различные подходы к толкованию норм бюджетного права, разрешению коллизий, восполнению пробелов.

Перечень принципов, на которых построена бюджетная система РФ, закреплен ст. 28 БК.

Принципы бюджетной системы РФ представляют собой исходные средства воспроизведения сущности бюджета как экономико-правовой категории, которые влияют на применение правовых средств для регулирования бюджетных отношений. Исходные начала бюджетной системы РФ отражают объективные связи, закономерности развития бюджетной деятельности государства, в результате чего они становятся качественными характеристиками бюджетного устройства государства. В этом проявляется социальная обусловленность принципов, их зависимость от реальных жизненных условий. В то же время

принципы бюджетной системы — результат деятельности человека, поскольку свое выражение они получают в процессе законотворчества. основополагающие бюджетно-правовые начала формируются законодателем исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в государстве и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития финансового законодательства. Поэтому установленные в правовых нормах исходные начала бюджетной системы пронизывают не только регулирование бюджетного устройства, но и являются частью принципов бюджетного права.

Будучи закрепленными нормами права, принципы бюджетной системы РФ являются правовыми средствами и в силу этого отражают требования объективных закономерностей и тенденций развития бюджетной деятельности государства.

Принципы бюджетной системы РФ — это один из элементов юридического режима регулирования общественных отношений в бюджетной сфере. Наряду с предметом и методом правового регулирования они имеют важное значение для формирования бюджетного права как подотрасли финансового права. Исходные основы бюджетной системы РФ имеют свое содержание и особенности, обусловленные историческим развитием бюджетных правоотношений, спецификой предмета бюджетного права и современными политико-правовыми реалиями.

Совокупность закрепленных в ст. 28 БК принципов бюджетной системы представляет собой проекцию наиболее значимых аспектов аккумуляции, использования и распределения государственных и муниципальных фондов денежных средств, придает бюджетной деятельности государства и местного самоуправления целенаправленность, наполняет ее конкретно определенным смыслом. Содержащийся в названной статье перечень принципов бюджетной системы РФ закрытый и расширенному толкованию не подлежит.

Принципы бюджетной системы находят свое проявление во всех институтах бюджетного права, отражая закономерности бюджетно-правового регулирования. Они устанавливают основополагающие, конструирующие ориентиры в развитии институтов бюджетного права, определяют направления развития бюджетного законодательства не только федерального уровня, но и на уровне субъектов РФ, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Содержание каждого принципа бюджетной системы раскрыто в последующих статьях БК (ст. 29—38.2), анализ которых позволяет сделать вывод, что в качестве правовых средств «цементирования» бюджетной системы законодатель использовал дозволения, запреты, презумпции, предписания, поощрения.

**Принцип единства бюджетной системы РФ** означает единство: бюджетного законодательства РФ; принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ; форм бюджетной документации и бюджетной отчетности; бюджетной классификации бюджетной системы РФ; мер принуждения за нарушение бюджетного зако-

нодательства РФ, а также единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений; единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Принцип единства бюджетной системы состоит из совокупности следующих элементов.

1. *Единство бюджетного законодательства РФ.* Это положение вытекает из принципов построения правовой системы РФ. Единство бюджетного законодательства обеспечивается наличием четко определенного предмета регулирования бюджетного законодательства (ст. 1 БК), структуры бюджетного законодательства РФ (ст. 2 БК), разграничением компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам правового регулирования бюджетных отношений (ст. 3 БК).

2. *Единство принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ.* Рассматриваемый аспект принципа единства бюджетной системы означает, что положения гл. 5 БК имеют единое организационно-функциональное назначение, каждый принцип этой главы лежит в основе как построения, так и развития бюджетной системы РФ. Комментируемый аспект принципа единства бюджетной системы означает необходимость создания единой организационно-правовой системы, обслуживающей счета бюджетов всех уровней. Эта система включает Федеральное казначейство в совокупности с Банком России (п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156, ст. 215.1 БК)<sup>1</sup>.

3. *Единство форм бюджетной документации и бюджетной отчетности.* Согласно ст. 7 БК данное полномочие относится к компетенции Российской Федерации. Формы бюджетной документации и бюджетной отчетности устанавливаются Минфином России. Например, приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н утвержден Единый план счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений.

4. *Единство бюджетной классификации бюджетной системы РФ.* Статьей 7 БК установление основ бюджетной классификации и порядка ее применения отнесено к бюджетным полномочиям Российской Федерации. Бюджетная классификация РФ является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и включает: классификацию доходов бюджетов РФ; функциональную классификацию расхо-

---

<sup>1</sup> Пункт 2 ст. 155 и п. 2 и 3 ст. 156 БК были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в Постановлении № 12-П подтвердил соответствие Конституции названных положений БК.

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

В целях обеспечения проведения единой бюджетной политики в Российской Федерации при исполнении федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и составлении отчетов об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, консолидированных бюджетов РФ и субъектов РФ Минфином России утверждаются указания о порядке применения бюджетной классификации РФ, устанавливающие единые правила ее применения.

5. *Единство мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ.* Этот аспект принципа единства бюджетной системы РФ вытекает из преамбулы БК, согласно которой основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ устанавливаются только БК. Статья 7 БК относит установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства к исключительной компетенции Российской Федерации.

6. *Единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ.*

7. *Единый порядок ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений.* Реализация принципа единства бюджетной системы предполагает установление на уровне федерального законодателя единых правовых и учетных («технологических») стандартов кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней.

Статья 165 БК относит установление единого плана счетов бюджетного учета и единой методологии бюджетного учета к полномочиям Минфина России. Бюджетный учет и составление бюджетной отчетности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», БК, иными нормативными правовыми актами РФ и Инструкцией по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений.

Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состо-



янии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (органов государственной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов управления территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и созданных ими бюджетных учреждений) и операциях, приводящих к изменению вышеуказанных активов и обязательств.

Посредством установления единого порядка ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности реализуется государственная учетная политика.

8. *Единый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.* Вопросы исполнения судебных актов, обращенных к казне государства, казне субъекта РФ или муниципального образования регулируются гл. 24.1 БК. В соответствии с названной главой порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ является единым, т. е. осуществляется на основе единой правовой базы, в соответствии с едиными требованиями и сроками, установленными в законодательстве РФ.

Все элементы принципа единства бюджетной системы составляют единый правовой режим регулирования бюджетных отношений и только в совокупности обеспечивают единообразную организацию и функционирование бюджетной системы РФ.

**Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ** означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Рассматриваемый принцип фактически закрепляет идеи бюджетного федерализма, вытекающие из Конституции и лежащие в основе построения всей бюджетной системы РФ.

Принцип бюджетного федерализма является основой разграничения предметов ведения, полномочий и финансовых средств. Фактически он призван создать систему, при которой отнесение каких-либо полномочий на федеральный, региональный или муниципальный уровень обязательно сопровождается определением объема необходимых для реализации этих полномочий расходов и передачей территориальным образованиям необходимых для этого определенных источников дохода. Основываясь на характере передаваемых полномочий, передача источника доходов должна носить постоянный или временный характер.

Результатом реализации рассматриваемого принципа с 1 января 2008 г. является существенное расширение бюджетных полномочий

органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по формированию расходов соответствующих бюджетов, поскольку и объем, и порядок осуществления выплат определяются региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

Разграничение доходов между бюджетами бюджетной системы РФ как элемент рассматриваемого принципа характеризуется следующим:

- федеральные налоги и сборы, а также налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами, полностью или частично закрепляются за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, бюджетами муниципальных районов, бюджетами городских округов и бюджетами городских и сельских поселений (при этом в городские бюджеты городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя федеральные налоги и сборы, налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами, подлежат зачислению по нормативам, установленным для бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований);

- региональные налоги полностью закрепляются за бюджетами субъектов РФ;

- местные налоги полностью закрепляются за бюджетами городских округов и бюджетами городских и сельских поселений, на территории которых они взимаются; за бюджетами муниципальных районов закрепляются местные налоги, взимаемые на межселенных территориях;

- неналоговые доходы полностью или частично закрепляются за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, бюджетами муниципальных районов, бюджетами городских округов и бюджетами городских и сельских поселений.

Основой разграничения бюджетных расходов является распределение компетенции между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, что в конечном итоге определяет соотношение объемов доходных и расходных частей каждого бюджета в бюджетной системе.

Распределяются расходные полномочия между бюджетами на основе:

- соответствия состава расходов компетенции органов власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления (по принадлежности);

- учета подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;

- учета значения определенных мероприятий, предприятий, организаций, учреждений, масштабов и последствий их влияния на развитие общества, в связи с чем они могут быть включены в бюджет другого уровня;

- самостоятельности субъектов бюджетного права в определении направлений и состава расходов своих бюджетов. Следует обратить внимание, что самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований ограничивается рамками Конституции и федеральным законодательством, поэтому и бюджетные нормативные акты субъектов РФ или муниципального образования не должны содержать расходных статей, финансирование которых не входит в компетенцию субъекта РФ или муниципального образования.

Конечная цель распределения расходных функций состоит в закреплении за каждым уровнем власти тех расходных полномочий, которые будут надлежащим образом выполняться.

Конкретизация бюджетных расходов определена БК, в соответствии с которым представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления ежегодно утверждают суммы расходов каждого бюджета.

Учитывая конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий, бюджетное законодательство запрещает органам государственной власти субъектов РФ устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти. Исключения могут представлять случаи, установленные федеральными законами.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными или региональными законами.

Вместе с тем органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ, только при наличии соответствующих средств регионального бюджета (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

Органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными и региональными законами, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением субсидий, субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

В отдельных случаях, установленных федеральными законами, регулирующими деятельность территориальных государственных вне-

бюджетных фондов, или принимаемыми в соответствии с ними региональными законами, расходные обязательства субъекта РФ могут исполняться за счет средств соответствующих территориальных государственных внебюджетных фондов.

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов содержит важную гарантию финансовой независимости частных субъектов от произвольных решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и органов управления государственными внебюджетными фондами. Согласно ч. 2 ст. 30 БК органам власти и управления запрещается налагать на юридические и физические лица финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством РФ.

Гарантированное Конституцией разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами нашло отражение в БК в качестве **принципа самостоятельности бюджетов**.

Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» ст. 31 БК, раскрывающая содержание принципа самостоятельности, была значительно изменена и дополнена новыми элементами, направленными на реальное обеспечение самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы.

В настоящее время этот принцип состоит из таких элементов бюджетной компетенции территориальных субъектов, как права, которые в ряде правоотношений выступают в единстве с обязанностями субъектов, и гарантии реализации данного принципа.

Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием у органов государственной власти и местного самоуправления следующих прав:

- устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы РФ;
- в соответствии с БК самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней).

Единство прав и обязанностей органов государственной власти и местного самоуправления проявляется в полномочиях:

- самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- самостоятельно осуществлять на соответствующем уровне бюджетной системы РФ бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК.

Самостоятельность бюджетов гарантируется наличием в бюджетном законодательстве следующих запретов:

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы РФ, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;
- недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;
- недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;
- недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Единство прав и обязанностей как элемент бюджетной компетенции территориальных субъектов является принципиальным элементом компетенции. Этими же понятиями оперируют Конституция (ст. 5, 71—73) и бюджетное законодательство, в котором термин «компетенция» официально стал применяться к Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям, а также соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления после введения в действие БК.

Компетенция как правовая категория определяется через соответствующие полномочия, поэтому бюджетную компетенцию Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований целесообразно рассматривать сквозь призму прав и обязанностей. Права и обязанности образуют юридическое содержание бюджетных правоотношений.

Принципиальным элементом принципа самостоятельности бюджетов в соответствии с Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» является закрепление за бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами доходных источников на постоянной основе. Причем это касается не только региональных и местных налогов, но и части федеральных налогов. В отличие от регулирующих налогов, которые использовались ранее, данные доходные источники не подлежат ежегодному изменению и составляют основу финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Каждый вид бюджетов имеет свои источники доходов, перечень которых определен БК. Так, гл. 7 БК устанавливает правовой режим

доходов федерального бюджета. В федеральный бюджет зачисляются федеральные налоги и сборы, доходы, предусмотренные специальными налоговыми режимами, а также неналоговые доходы. Перечень налоговых доходов федерального бюджета является закрытым и расширительному толкованию не подлежит. Статья 53 БК устанавливает пределы полномочий федеральных органов законодательной и исполнительной власти по формированию доходов бюджетов. По общему правилу установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство РФ. Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство РФ о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В отличие от установления налоговых доходов относительно установления неналоговых доходов федеральные органы власти имеют больше полномочий. Федеральные органы законодательной власти могут устанавливать новые, отменять или изменять систему действующих неналоговых доходов федерального бюджета при соблюдении двух условий: после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения и только путем внесения изменений в БК.

Самостоятельный правовой режим имеют доходы федеральных целевых бюджетных фондов. Согласно ст. 50 БК такие доходы обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством РФ, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Доходы бюджетов субъектов РФ регулируются гл. 8 БК и подразделяются на налоговые и неналоговые. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ имеют право вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и налоговые льготы только в пределах полномочий, предоставленных налоговым законодательством РФ. Предоставление органами исполнительной власти субъектов РФ отсрочек или рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в региональные бюджеты допускается только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдении установленного БК предельного размера дефицита регионального бюджета и размера государственного долга субъекта РФ.

Доходы местных бюджетов регулируются гл. 9 БК, которая отдельными статьями устанавливает налоговые доходы бюджетов поселений, муниципальных районов и городских округов. Налоговые доходы местных бюджетов вводятся в действие нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в которых устанавливаются размеры ставок налогов и льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных муниципальным образованиям налоговым законодательством РФ.

Важным элементом принципа самостоятельности бюджетов выступает право органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств. Это правило означает, что расходы бюджета производятся на основе действующего законодательства и в определенный период времени. Обязательным условием выделения бюджетных денежных средств является включение их в соответствующий бюджет.

Основой разграничения бюджетных расходов является распределение компетенции между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, что в конечном итоге определяет соотношение объемов доходных и расходных частей каждого бюджета в бюджетной системе.

Расходные полномочия распределяются между бюджетами на основе:

- соответствия состава расходов компетенции органов власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления (по принадлежности);
- учета подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;
- учета значения определенных мероприятий, предприятий, организаций, учреждений, масштабов и последствий их влияния на развитие общества, в связи с чем они могут быть включены в бюджет другого уровня;
- самостоятельности субъектов бюджетного права в определении направлений и состава расходов своих бюджетов. Следует обратить внимание, что самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований ограничивается рамками Конституции и федеральным законодательством, поэтому и бюджетные нормативные акты субъектов РФ или муниципального образования не должны содержать расходных статей, финансирование которых не входит в компетенцию субъекта РФ или муниципальных образований.

Конечная цель распределения расходных функций состоит в закреплении за каждым уровнем власти тех расходных полномочий, которые будут надлежащим образом выполняться.

Конкретизация бюджетных расходов определена БК, в соответствии с которым представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления ежегодно утверждают суммы расходов каждого бюджета.

Существенной гарантией принципа самостоятельности бюджетов выступает запрет о недопустимости изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Относительно субъектов РФ теперь БК предусматривает только два механизма, в результате которых данные доходы могут быть изъяты у субъекта РФ либо органы государственной власти региона могут быть ограничены в своих правах по распоряжению доходами:

- частичная централизация бюджетных доходов для целевого финансирования общегосударственных мероприятий федерального уровня;
- введение временной финансовой администрации. Относительно муниципальных образований БК предусматривает три случая изъятия доходов местных бюджетов либо ограничения органов местного самоуправления в своих правах по распоряжению доходами;
- частичная централизация муниципальных доходов для целевого финансирования централизованных мероприятий регионального уровня;
- механизм отрицательного трансферта;
- введение временной финансовой администрации.

**Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований** означает: определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; установление и исполнение расходных обязательств; формирование налоговых и неналоговых доходов региональных и местных бюджетов; определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК.

Названный принцип основан на ст. 5 Конституции, согласно которой все субъекты РФ обладают одинаковым правовым статусом, а также на ст. 12, 133—135 Конституции, гарантирующих местное самоуправление в Российской Федерации.

Принцип равенства бюджетных прав имеет два аспекта: во-первых, построение равноправных финансовых взаимоотношений субъектов РФ и муниципальных образований с Российской Федерацией и, во-вторых, равноправие субъектов РФ и муниципальных образований по отношению друг к другу. Первый аспект подразумевает наличие единой для всех субъектов РФ и муниципальных образований нормативно-правовой базы, обеспечивающей унификацию в бюджетных правоотношениях с федеральным центром. Существование этого аспекта объясняется границами действия принципа федерализма в бюджетных правоотношениях: в федеративном государстве государственная власть регионального уровня носит публичный характер, а органы государственной и муниципальной власти самостоятельно решают вопросы своей компетенции. В то же время важно иметь в виду, что равенство здесь означает не только одинаковость бюджетных отношений Федера-



ции со всеми ее членами<sup>1</sup>, но и некоторые варианты таких отношений (так называемые особые финансовые режимы, введенные на законодательной основе при наличии объективных критериев). Например, при наличии законодательно установленных критериев допускается введение режима временного управления бюджетом (гл. 19.1 БК).

Второй аспект подразумевает равенство субъектов РФ и муниципальных образований по отношению друг к другу, что реализуется через юридическое равенство нормативных актов в бюджетной сфере всех субъектов РФ и муниципальных образований, единые правовые основы и механизмы разграничения бюджетной компетенции, недопустимость предоставления финансовых льгот или установления запретов, носящих индивидуальный характер.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований реализуется через определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 8, 9 БК), установление и исполнение расходных обязательств (ст. 85, 86 БК), формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ (ст. 56, 57 БК) и местных бюджетов (ст. 61, 61.1, 62.2, 62 БК), определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов (гл. 16 БК) в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК. Названные элементы принципа равенства не могут устанавливаться иными нормативными актами.

В идеале принцип равенства предоставляет всем субъектам РФ и муниципальным образованиям одинаковые бюджетные права, но в силу социально-экономических различий указанные возможности реализуются по-разному. Именно поэтому в основе бюджетной системы РФ как федеративного государства лежит равенство, а не тождество (единообразие) бюджетных прав. Относительно содержания принципа равенства субъектов РФ в бюджетной деятельности Конституционный Суд РФ указал, что федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики должны исходить из того, что правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т. д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов РФ (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”»).

---

<sup>1</sup> В федерациях классического типа (США, Германия) имеется в виду именно этот аспект равенства субъектов.

Вместе с тем равенство субъектов РФ и муниципальных образований не означает невозможности установления федеральным законодательством исключений из общего финансового режима, однако все они должны базироваться на соблюдении общих для всех регионов критериев, условий и процедур.

Принцип равенства субъектов РФ и муниципальных образований в бюджетных правоотношениях соответствует мировой практике федеративных государств. Реальное правовое обеспечение принципа равенства субъектов РФ и муниципальных образований в бюджетных отношениях является залогом территориальной целостности и политической стабильности государства, поскольку снижает степень напряженности между федеральным центром и регионами, имеющими более ограниченный бюджетно-правовой статус.

Принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (см. Постановление № 16-П).

**Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов** устанавливает императивное правило, обязательное для исполнения бюджетов всех уровней, и подразумевает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Доходы, поступающие в бюджетную систему РФ, централизуются на федеральном уровне на счетах, открытых в учреждениях Банка России на балансовом счете 40101 «Доходы, распределяемые между бюджетами», с последующим их распределением по соответствующим бюджетам в соответствии с нормативами отчислений, установленными бюджетным законодательством на текущий финансовый год. Полномочиями по учету и распределению (перечислению) поступающих от плательщиков средств на единые счета бюджетов наделены только территориальные органы Федерального казначейства.

В соответствии с общим порядком закрепления поступлений за федеральными органами государственной власти утверждается нормативный правовой акт федерального органа государственной власти, который содержит нормы по закреплению полномочий администратора поступлений в бюджет по ведомственной структуре федерального органа государственной власти.

В нормативном правовом акте федерального администратора в обязательном порядке прописывается перечень доходных источников (источников финансирования дефицита бюджета), администрируемых соответствующим территориальным органом (подведомственным бюджетным учреждением, обособленным подразделением) в разрезе кодов бюджетной классификации.

В аналогичном порядке утверждаются нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.