# 

# СОДЕРЖАНИЕ

# ВВЕДЕНИЕ

# ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО БЮДЖЕТОВ

# БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

# БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# СОСТАВ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ,

# ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

# ВВЕДЕНИЕ

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала девяностых годов, также не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему. Государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени.

Проблемы современного бюджетного механизма логично разделить на две основные группы. К первой следует отнести те из них, которые определяются федеративным устройством нашей страны: вопросы совершенствования межбюджетных отношений и необходимости формирования системы бюджетного федерализма, что, руководствуясь вековым опытом ведущих западных стран, позволит стабилизировать и укрепить российскую государственность, повысит управляемость существующей рыночной системы и в конечном итоге оптимизирует структуру доходов и расходов как федерального бюджета, так и местных бюджетов. А отсюда вытекает и вторая группа проблем действующего бюджетного устройства - собственно финансовая. Повышение доходности бюджета и оптимизация его расходов, проблема сбалансированности государственного бюджета и необходимость управления государственным долгом - именно эти финансовые аспекты бюджетного устройства определяют уровень социально - экономического развития страны, качество жизни населения. В конечном итоге, именно эти показатели и определяют эффективность всей проводимой государством экономической политики.

Пользуясь такой условной классификацией, для получения исчерпывающего результата проблему совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации необходимо рассматривать с двух обозначенных выше сторон. Изменения в сфере межбюджетных отношений неизбежно отражаются на финансовой стороне бюджетов всех уровней; значительные изменения в бюджетных доходах или расходах требуют соответствующей корректировки бюджетной системы. Бюджет - это сложнейший комплекс финансовых отношений, и поэтому подход к решению его проблем должен быть также комплексным. Именно тогда возможно полноценное функционирование государственного бюджета как наиболее эффективного инструмента государственного регулирования экономики.

Таким образом, важность и актуальность рассматриваемой проблемы подтверждается авторитетными экономистами, посвящающими ей немалую часть своих исследований. Подтверждается она и самой жизнью: ведь большинство из стоящих на сегодняшний день перед государством проблем в той или иной мере обусловлено продолжающимся кризисом бюджета. Именно поэтому проблеме совершенствования бюджетного устройства следует уделить достойное место.

1. Понятие, роль и правовая форма государственного и местного бюджетов

Государственные и местные бюджеты явля­ются центральным звеном финансовой системы Российской Феде­рации как и любого другого государства. Бюджет — необходимый атрибут государства и основа его суверенитета. Посредством бюд­жетов образуются денежные фонды соответствующего государст­венного или муниципального образования, которые обеспечивают выполнение задач общего для них значения, создают финансовую основу для осуществления функций органов государственной влас­ти и местного самоуправления.

В материальном аспекте государственный, как и местный бюджет, представляет собой централизованный в масштабах оп­ределенного государственного или муниципального образования денежный фонд, который находится в распоряжении соответству­ющих органов государственной власти или местного самоуправле­ния. Материальное содержание бюджета подвижно, постоянно ме­няется объем концентрируемых в нем денежных средств, виды поступлений в него, направления расходов и т.п. Однако сущность бюджета проявляется в тех общественных отношениях, которые связаны с концентрацией и использованием его средств, т.е. в ха­рактеристике бюджета как экономической категории. В этом ас­пекте бюджет представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений, которые возникают в связи с образовани­ем, распределением и использованием централизованных денеж­ных фондов, предназначенных для осуществления общих государ­ственных и муниципальных задач и выполнения функций соответ­ствующих органов власти и самоуправления.

В бюджетах концентрируется наиболее крупная часть финан­совых ресурсов государства.

Понятие бюджета имеет и юридический аспект. В этом случае он рассматривается как правовой акт. В таком смысле бюджет — это основной финансовый план образования, распределения и ис­пользования централизованного денежного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствую­щим представительным органом государственной власти или местного самоуправления. Данный финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отно­шений.

В законодательстве содержится юридическая характеристика бюджета и с позиций права собственности. Согласно Гражданско­му кодексу РФ (п. 4 ст. 214) средства государственного бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государст­венными предприятиями и учреждениями, составляют соответст­венно государственную казну РФ или субъекта РФ. Таким обра­зом, средства государственного бюджета — часть государственной казны. Средства местного бюджета отнесены к объектам муници­пальной собственности и соответственно — составной части муни­ципальной казны (ст. 215). Такая характеристика важна тем, что определяет собственника бюджетных средств: им является не тот или иной орган государственной власти или местного самоуправ­ления, а сами названные государственные или муниципальные об­разования (Российская Федерация, субъекты РФ, города, районы и т.п.). Соответствующие органы власти и управления осуществля­ют в пределах своей компетенции распоряжение этой собственнос­тью. Конституция РФ (п. «г» ч. 1 ст. 72) относит вопросы разгра­ничения государственной собственности, куда входят и бюджет­ные средства, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Бюджет — это форма образования и расходования I фонда денежных средств, предназначенных для финансового обес­печения задач и функций государства и местного самоуправления. При сохранении сходства с вышеприведенным данное определение приобрело некоторые уточнения. В нем вместо довольно неопреде­ленного выражения «денежные средства для функционирования органов государственной власти» говорится о «фондах денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Роль бюджета выражается в том, что он создает финансовую базу функционирования государства и муниципальных образова­ний, выполнения ими своих задач. В то же время и государствен­ный аппарат, и органы местного самоуправления содержатся за счет средств соответствующего бюджета. Сюда относятся органы представительной и исполнительной власти, правоохранительные органы.

Сконцентрированные в бюджете средства предназначаются для осуществления государственной социально-экономической поли­тики, обеспечения обороны и безопасности страны. С помощью бюджета реализуются государственные (разных уровней) и мест­ные программы по развитию и нормальному функционированию отраслей народного хозяйства, по проведению конверсии военно-промышленного комплекса, охране окружающей природной среды, по укреплению научно-технического потенциала и разви­тию культуры страны, поддержанию материального уровня жизни населения и отдельных его групп, выравниванию социаль­но-экономического уровня субъектов Федерации и муниципаль­ных образований, по борьбе с преступностью и т.д. Все эти задачи имеют общее значение для соответствующей территории.

Аккумуляция в бюджетной системе крупных денежных фон­дов создает возможности для обеспечения равномерного развития  экономики и культуры на всей территории страны, целесообразно­го размещения в ее пределах производительных сил. Бюджет яв­ляется мощным управляющим механизмом в распоряжении госу­дарства, выступает проводником его финансовой политики. Мест­ные бюджеты служат финансовой основой развития местного самоуправления.

Значение государственного бюджета обусловлено не только ве­личиной концентрируемых в нем средств. В непосредственной взаимосвязи с бюджетом и под его воздействием функционируют все другие звенья финансовой системы.

Наличие бюджета создает возможности для маневрирования при распределении средств на потребности общества с учетом их приоритетности на определенном отрезке времени для страны в целом или ее регионов.

Роль бюджета в федеративном государстве имеет и особые, в связи с таким государственным устройством, стороны: он способ­ствует реализации региональной и национальной политики в Рос­сийской Федерации. Среди основных целей региональной политики определены следующие: создание единого экономического про­странства, выравнивание условий социально-экономического раз вития регионов. Главная цель национальной политики состоит в создании всем народам России условий для их полноправного со­циального и национально-культурного развития, укрепление об­щероссийской общности на основе соблюдения прав человека.

Бюджет способствует также развитию международных связей России, в частности укреплению ее взаимоотношений с государст­вами СНГ.

В бюджетной системе концентрируется часть национального дохода, которая направляется на потребности об­щего значения: экономические и социальные программы, обеспе­чение обороны и безопасности страны.

Говоря о важной роли бюджета, нельзя не учитывать, что кри­зисные явления в экономике и расстроенность финансовой систе­мы не позволяют государственным и местным бюджетам выпол­нить в полной мере свое предназначение. В области бюджета таки­ми негативными факторами являются бюджетный дефицит (пре­вышение расходов над доходами), обострение противоречий при распределении средств между бюджетами разных уровней, несвое­временность утверждения бюджета, несобираемость доходов в на­меченном объеме, большой удельный вес заемных средств и др.

Государственные бюджеты (на уровнях РФ и субъектов Федера­ции) и местные бюджеты утверждаются соответствующими пред­ставительными органами власти. В результате бюджет приобрета­ет определенную правовую форму. Федеральный бюджет и бюдже­ты субъектов РФ разрабатываются и утверждаются в форме соот­ветствующих законов, а местные бюджеты — в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления, как правило — решений (ст. 11 БК РФ). Таким образом, получив пра­вовую форму, бюджет приобретает и юридическое значение: в упо­мянутых правовых актах на конкретный отрезок времени опреде­ляются права и обязанности Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований на получение, распределение и ис­пользование средств.

Помимо бюджета, утверждаемого в обычном порядке. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процес­са» (ст. 25) предусматривает возможность введения чрезвычайно­го бюджета. Чрезвычайный бюджет — это бюджет с особым, более жестким правовым режимом использования средств, основанием для установления которого является введение чрезвычайного по­ложения. БК РФ норм о таком бюджете не содержит.

В соответствии с законодательством составляется также консо­лидированный бюджет, т.е. свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории, используемый для расчетов и анализа.

Его необходимость обусловлена тем, что по действующему законо­дательству все бюджеты существуют как самостоятельные, обособ­ленные денежные фонды, в отличие от положения, существовав­шего до 90-х гг., когда высшим органом власти утверждался еди­ный государственный бюджет, который объединял все существо­вавшие на территории страны бюджеты и отражал в целом их сред­ства.

Однако для управления делами России в целом, а также ее тер­риториальных подразделений, для прогнозирования их развития важно знать, какие средства аккумулируются в рамках данной территории через действующие на ней бюджеты. Это имеет значе­ние также для формирования взаимоотношений с выше- и ниже­стоящими органами власти. Поэтому составляются консолидиро­ванные бюджеты субъектов Российской Федерации (совокупность бюджета субъекта РФ и свода бюджетов муниципальных образова­ний) и консолидированный бюджет Российской Федерации, объ­единяющий федеральный бюджет и свод бюджетов субъектов РФ. В результате в консолидированном бюджете РФ учитываются все бюджеты, от федерального до местных, действующие на террито­рии страны.

В связи с понятием консолидированного бюджета законода­тельство ввело и другое — минимальный бюджет. Это расчетный объем доходов консолидированного бюджета нижестоящего тер­риториального уровня, а также низовых звеньев бюджетной систе­мы (сельских, поселковых и т.п.), покрывающих минимально не­обходимые расходы, гарантируемые соответствующими вышесто­ящими органами власти. Это определение относится к бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам.

Минимальные государственные стандарты определены как государственные услуги, предоставление которых гарантируется государством гражданам на безвозмездной и безвозвратной осно­вах за счет финансирования из бюджетов всех уровней и государ­ственных внебюджетных фондов на определенном минимально до­пустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

В свою очередь минимально допустимая стоимость государ­ственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов, называется минимальной бюджетной обеспеченностью.

Реализация норм о минимальных государственных стандартах И их минимальной бюджетной обеспеченности — важное условие Выполнения государством своих социальных обязанностей перед Гражданами по государственной поддержке семьи, материнства, Инвалидов, по осуществлению бесплатной медицинской помощи, бесплатного образования и т.п.

1. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

В связи с функционированием государственных и местных бюджетов возникает широкий круг общественных отношений, ко­торые регулируются особым подразделением (подотраслью) фи­нансового права — бюджетным правом.

Бюджетное право — центральный раздел особенной части фи­нансового права, связанный с другими разделами и институтами последнего, что обусловлено положением бюджета в финансовой системе РФ, его координирующей ролью.

Бюджетное право отличается от других подразделений и инсти­тутов финансового права своим предметом, т.е. содержанием от­ношений, которые оно регулирует. Специфика состоит в том, что:

а) бюджетное право регулирует отношения Российской Федера­ции, ее субъектов, муниципальных образований и соответствую­щих органов представительной и исполнительной власти;

б) эти отношения возникают в связи с образованием, распреде­лением и использованием денежных фондов государства (в том числе субъектов Федерации) и муниципальных образований, имеющих общее значение для соответствующей территории.

Такая общая характеристика бюджетного права и его предмета нуждается в конкретизации, поскольку бюджетное право тесно связано с другими подразделениями и институтами финансового права. С этой целью в бюджетном праве можно выделить следую­щие блоки норм, которые закрепляют и регулируют:

а) бюджетное устройство в РФ, т.е. виды бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ, принципы их взаимной связи, роль каждого из видов бюджетов;

б) структуру доходов и расходов бюджетной системы в целом и входящих в нее бюджетов, порядок распределения их между бюд­жетами;

в) компетенцию (права) Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета;

г) бюджетный процесс, т.е. порядок формирования и реализа­ции бюджета, а также отчетности об исполнении бюджета.

Соответственно сказанному и понятие бюджетного права можно определить, исходя либо из общей, либо конкретной харак­теристики предмета бюджетного права.

Итак, бюджетное право — это раздел (подотрасль) финансового права, состоящий из юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с образованы ем, распределением и использованием денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

Однако такое понятие недостаточно четко определяет пределы регулирования бюджетного права. Оно позволяет трактовать его очень широко и отнести к бюджетному праву не только собственно бюджетные, но и другие, связанные с бюджетом отношения (на­пример, касающиеся налоговых платежей в бюджет, расходова­ния бюджетных ассигнований учреждениями и организациями и др.). Избежать этого можно путем введения в определение поня­тия бюджетного права уточняющих признаков, основанных на конкретизации его предмета. При таком подходе бюджетное право РФ — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетное устройство в РФ, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, компетенцию государства и муниципальных образований в области бюджета, а также бюджетный процесс.

Центральное место бюджетной системы в составе финансов РФ обусловливает и место бюджетного права в системе финансового права: именно с него начинается особенная часть этой отрасли права.

Важнейшими принципами бюджетного права являются принципы федерализма и развития местного самоуправления, свойственные финансовому праву в целом. В бюджетном праве они нахо­дят специфическое проявление. Хотя они впрямую не названы и не сформулированы в бюджетном законодательстве, его содержа­ние пронизано этими принципами и регулирование бюджетных отношений осуществляется с учетом этих основополагающих начал, вытекающих из норм Конституции РФ.

Принцип федерализма в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов Федерации как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, об­щими задачами и целями Федерации, реализовать которые призван федеральный бюджет.

Принцип развития местного самоуправления выражается в укреплении полномочий органов местного самоуправления по ''самостоятельному формированию и исполнению местного бюджета в целях решения задач местного значения в соответствии с зако­нодательством Федерации и субъектов РФ.

В бюджетном праве более четко, чем в других разделах финан­сового права, выделяются материальные и процессуальные нормы. Первые закрепляют материальное содержание бюджета (бюджетное устройство, виды доходов и расходов бюджетов и т.п.) к регулируют соответствующие отношения. К предмету вторых от­носится регулирование порядка (процедуры) прохождения каж­дой из стадий бюджетного процесса, форм взаимоотношений орга­нов государственной власти, местного самоуправления, представительных и исполнительных органов власти в этом процессе. Значе­ние бюджетно-процессуальных норм состоит в том, что они устанавливают организационно-правовые формы реализации материальных бюджетных прав субъектов бюджетного права, механизм их осуществления.

В круг субъектов бюджетного права РФ входят:

1. государство и его территориальные подразделения — Рос­сийская Федерация в

целом; субъекты Российской Федерации (республики, края, области, автономная область, автономные ок­руга; муниципальные образова­ния; закрытые административно-территориальные образования);

1. органы государственной власти и местного самоуправле­ния — представительные

(законодательные) органы государствен­ной власти и местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления.

Право на соответствующий бюджет — это основное из матери­альных бюджетных прав. Оно принадлежит соответственно госу­дарству, государственному или муниципальному образованию, оп­ределяет именно их правосубъектность, а не правосубъектность тех или иных государственных (местных) органов. В этом находит свое проявление конституционное положение о том, что носителем суверенитета в Российской Федерации является ее народ (см. пре­амбулу Конституции РФ). Из права на бюджет вытекает комплекс различных материальных бюджетных прав, принадлежащих на­званным субъектам. Это права на получение и включение в бюджет определенных доходов, на использование их на экономические, социальные и другие потребности территории. С ними связаны соответствующие обязанности данных субъектов.

Процессуальными правами и обязанностями наделены представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления. Это, например, полномочия по составлению и утверждению бюджета в определенные сроки при соблюдении установленных форм и т.д.

Вступая в общественные отношения для реализации своих прав и выполнения обязанностей, субъекты бюджетного права стано­вятся участниками (субъектами) бюджетных правоотношений.

Этим правоотношениям свойственны следующие особенности, касающиеся их содержания и субъектного состава:

а) они возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованного государственного или муниципального денежного фонда соответствующей территории;

б) права и обязанности субъектов правоотношений обусловлены формированием и исполнением бюджета как основного финансового плана государства, государственного или муниципального образования;

в) в бюджетных правоотношениях обязательно участвуют государства, государственные или муниципальные образования или

Соответствующие органы государственной власти и местного само­управления, представляющие их интересы.

Бюджетные правоотношения, как и нормы бюджетного права, могут быть материальными и процессуальными.

Бюджетный кодекс РФ 1998 г. для характеристики обязаннос­тей органов власти в области расходов бюджетных средств вводит Новое в российском законодательстве понятие — бюджетное обя­зательство. Согласно Кодексу (ст.222) это признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписью. Термин «обязательство», свойственный гражданскому праву, в данном случае усиливает ориентированность на соблюдение взаимных прав и обязанностей в бюджетных отношениях.

В нормах бюджетного права предусмотрены меры ответствен­ности за нарушения бюджетного законодательства. Они преду­смотрены в разных правовых актах — в законах о бюджете на кон­кретный год, в указах Президента РФ. Бюджетный кодекс РФ 1998 г. привел вопросы ответственности за нарушения бюджетно­го законодательства в систему, посвятив им особую (четвертую) часть.

Значение бюджетного права обусловлено важной ролью госу­дарственного и местного бюджетов в решении экономических и социальных задач страны. Для федеративного государства, како­вым является Россия, оно особенно велико. С помощью бюджетно­го права регулируются внутрифедеративные отношения по распре­делению финансовых ресурсов, необходимых для осуществления полномочий федерального уровня и субъектов Федерации. В силу своей важности часть отношений в области бюджета регулируется конституционными нормами.

В 90-х гг. бюджетное право РФ, как и все финансовое право, существенно изменилось, что обусловлено происшедшими эконо­мическими и политическими переменами. Формирующееся бюд­жетное законодательство отразило новые черты России как феде­ративного государства, повышение уровня самостоятельности субъектов РФ в области бюджета; оно исходит из принципа разде­ления властей при определении бюджетной компетенции предста­вительных и исполнительных органов власти. В нем проявляются и новые черты, связанные с нацеленностью на переход к рыноч­ным отношениям (изменение структуры бюджетных доходов и расходов, принципов взаимодействия между выше- и нижестоящими бюджетами, широкое использование заемных средств для формирования бюджетных ресурсов и др.). Законодательство отра­зило и негативные явления в бюджете, свойственные современно­му периоду. Например, постоянный бюджетный дефицит потребо­вал урегулировать порядок его преодоления.

Перспективы развития бюджетного права определяет Концеп­ция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах, одобренная постановлением Пра­вительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862', Федеральный закон «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой поли­тики» от 29 декабря 1998г., Послание Президента РФ Правитель­ству РФ «О бюджетной политике на 2000 год».

Основными целями реформы бюджетной политики определе­ны: повышение эффективности использования и управления фи­нансовыми ресурсами бюджетной системы; выравнивание воз­можностей реализации на территории страны минимального уров­ня социальных гарантий, финансирование которых должно осу­ществляться из бюджетов; создание условий для повышения эф­фективности социально-экономического развития регионов.

Источники бюджетного права. Среди источников бюджетного права РФ прежде всего следует назвать Конституцию РФ. Ряд ее статей непосредственно устанавливают исходные начала и прин­ципы бюджетной деятельности в РФ. Это ст. 71 и 72, определяю­щие компетенцию РФ и сферу совместной деятельности в данной области РФ и субъектов Федерации, ст. 101, 104, 106, 114, уста­навливающие основы порядка рассмотрения, утверждения бюд­жета и контроля за его исполнением, ст. 132 о бюджетных правах органов местного самоуправления и др. Помимо этого и конститу­ционные нормы более общего значения определяют основные принципы и формы взаимоотношений в области бюджета, основы организации бюджетной деятельности государства, защиты прав и законных интересов участвующих в ней субъектов.

Среди законодательных актов специального содержания выде­ляется Закон РФ об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса4 как имеющий общее значение для регулирования бюджетных отношений в стране. Этот Закон закрепляет основные общие положения, относящиеся к организации функционирова­ния бюджетов всех уровней и, помимо этого, — детальную регла­ментацию относительно федерального бюджета (с 1995 г. действие его ст. 16, ч. 3, 20, 21 и 22 приостановлено). Положения названного Закона получили развитие в Законе РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов ' Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г. (далее: Закон РФ «Об основах бюджетных прав...»). Ежегодно принимаемые законы о федеральном бюджете также, помимо конкретных показателей доходов и расходов, со­держат правила общего значения, т.е. нормы бюджетного права.

Федеральные законы «Об общих принципах организации мест­ного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. и «О финансовых основах местного самоуправления в Рос­сийской Федерации» от 25 сентября 1997 г. определяют основные положения о роли местных бюджетов, бюджетных правах муници­пальных образований и органов местного самоуправления, их вза­имоотношениях с органами государственной власти.

Установленные названными законодательными актами основы правового регулирования подлежат конкретизации в законода­тельстве субъектов Федерации и нормативных актах органов мест­ного самоуправления, также относящихся к источникам бюджет­ного права в соответствующих территориальных пределах.

В сфере бюджетных отношений помимо законов действуют также указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ, которым принадле­жит важная роль в практической организации бюджетной дея­тельности государства

Приведенные примеры федеральных законов и других норма­тивных актов далеко не исчерпывают всего их перечня, действую­щего в настоящее время. Принятый 31 июля 1998 г., вводимый в действие с 1 января 2000 г.'. Бюджетный кодекс РФ призван сыг­рать важную роль в обеспечении бюджетных отношений необходи­мой правовой основой. Он окажет воздействие на формирование бюджетного законодательства субъектов РФ и системы норматив­ных бюджетно-правовых актов органов местного самоуправления. Вместе с тем ряд федеральных законов и иных нормативных актов потребуется изменить и признать утратившими силу.

1. Бюджетное устройство в Российской Федерации

Все действующие на территории Российской Федерации бюд­жеты представляют в совокупности определенную систему, кото­рая называется бюджетной системой. В законодательстве было дано ее определение как основанной на экономических отношени­ях, государственном устройстве и юридических нормах совокуп­ности федерального бюджета РФ, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов муниципальных образований2.

Следует заметить, что Бюджетный кодекс РФ расширил рамки бюджетной системы, включив в нее помимо бюд­жетов в собственном смысле слова, внебюджетные государствен­ные социальные фонды. При этом какие-либо муниципаль­ные (местные) внебюджетные фонды не упоминаются. Такое объ­единение является условным и требует уточнения. С бюджетом названные фонды сближает утверждение их представительными (законодательными) органами власти, которые утверждают и от­четы об исполнении бюджетов этих фондов. Однако внебюджетные фонды существенно отличаются от государственных и местных бюджетов своим предназначением, конкретным целевым содержа­нием, правовым режимом. Поэтому в настоящем учебнике они рас­сматриваются особо.

Каждое государство имеет свою организацию бюджетной системы и принципы ее построения, т.е. бюджетное устройство. Правовые нормы, закрепляющие бюджетное устройство, устанавливают виды бюджетов, действующих на территории страны, место и роль каждого из них, принципы их функционирования и взаимосвязи. Эти нормы являются в бюджетном праве основополагающими, поскольку выражают право государства и муниципальных образований на свой бюджет, уровень самостоятельности в его использовании.

Бюджетное устройство страны определяется ее государствен­ным устройством. В унитарном государстве бюджетная система состоит из двух уровней — государственного бюджета и местных бюджетов, находящихся в ведении органов местного самоуправ­ления.

В бюджетную систему России как федеративного государства также входят бюджеты трех уровней, являясь ее самостоятельны­ми частями. К ним относятся государственные бюджеты двух уровней:

а) федеральный бюджет;

б) бюджеты субъектов Федерации — республиканские бюдже­ты республик в составе РФ; краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербур­га, областной бюджет автономной области и окружные бюджеты автономных округов.

Третий уровень — местные бюджеты, к которым относятся бюджеты муниципальных образований (бюджеты районов, горо­дов и других административно-территориальных единиц, являю­щихся муниципальными образованиями в соответствии с феде­ральным законодательством и законами субъектов Федерации).

Среди них следует выделить бюджеты административно-терри­ториальных единиц с особым режимом — бюджеты закрытых ад­министративно-территориальных образований.

Каждый из бюджетов служит финансовой базой для деятель­ности соответствующих органов государственной власти или мест­ного самоуправления.

Законодательно закреплены в качестве основы бюджетного уст­ройства принципы единства и самостоятельности бюджетов.

Принцип единства. Несмотря на самостоятельность каждого из бюджетов в РФ, законодательство подчеркивает единство бюд­жетной системы. Оно проявляется во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов. Это взаимодействие осуществля­ется путем распределения между бюджетами регулирующих до­ходных источников, создания и частичного перераспределения це­левых и региональных фондов.

Законодательство определяет организационно-правовые и эко­номические гарантии единства бюджетной системы. К ним отно­сятся: ее единая правовая база, использование единых бюджетных классификаций, обеспечивающих сопоставимость доходов и рас­ходов бюджетов всех уровней, а также статистической и бюджет­ной информации, позволяющей составить консолидированные бюджеты, согласованные принципы бюджетного процесса; единая денежная система.

Единство бюджетной системы является необходимым условием проведения единой социально-экономической, финансовой, в том числе налоговой, политики в стране.

Бюджетный кодекс РФ 1998 г. (ст. 29) указывает и на другие проявления и гарантии единства бюджетной системы — единство форм бюджетной документации, санкций за нарушение бюджет-

Состав доходов и расходов бюджетного законодательства, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней и ведения бухгалтерского учета.

Самостоятельность бюджетов обеспечивается правом само­стоятельного утверждения каждого уровня бюджета соответству­ющими представительными органами власти, правом определять направления использования и расходования бюджетных средств; наличием собственных источников бюджетных доходов, запреще­нием изъятия дополнительно полученных в ходе исполнения бюд­жета доходов, сумм превышения доходов над расходами и эконо­мии по расходам.

Обобщенное выражение рассмотренные принципы находят в принципах федерализма и развития местного самоуправления, свойственных финансовой деятельности российского государства в целом.

1. Состав доходов и расходов бюджетной системы, их распределение между бюджетами

В соответствии с законодательством государственные и мест­ные бюджеты состоят из доходной и расходной частей. Кроме того, в составе бюджетов образуются целевые и резервные фонды, имею­щие свои источники доходов или создаваемые за счет общих бюджетных ресурсов. Они используются на определенные цели соответственно своему предназначению. Однако их доходы и расходы входят в общий состав доходов и расходов бюджета. Все доходы и расходы бюджетной системы распределяются (разграничиваются) между бюджетами.

Распределение (разграничение) доходов и расходов бюдже­тов — это определение видов и объемов доходов и расходов, подле­жащих включению в каждый из бюджетов.

Законодательство устанавливает единую для всех уровней бюд­жетов классификацию доходов и расходов, что обеспечивает сопо­ставимость их показателей. Такая классификация обусловлена принципом единства бюджетной системы в РФ.

Бюджетная классификация — это группировка доходов и рас­ходов бюджетов всех уровней по однородным признакам с присвое­нием объектам классификации группированных кодов.

Впервые в России бюджетная классификация утверждена зако­нодательным актом — Федеральным законом «О бюджетной клас­сификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. До принятия этого Закона бюджетная классификация утверждалась Ми­нистерством финансов РФ.

Требование единства классификации сочетается с определен­ными правами законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления: они вправе про­изводить дальнейшую детализацию объектов бюджетной класси­фикации, не нарушая общих принципов ее построения и единства.

Доходы. Все предусмотренные законодательством доходы по со­циально-экономическому признаку можно подразделить на не­сколько групп:

а) доходы от предприятий и других организаций различных форм собственности;

б) доходы от государственного и муниципального имущества и угодий;

в) доходы от государственной внешнеэкономической и другой деятельности;

г) поступления от личных доходов граждан.

Такая классификация имеет значение для характеристики ма­териального содержания доходной части бюджета, связи ее с эко­номикой страны. Каждая из групп доходов представляет совокуп­ность отдельных видов платежей и поступлений. Среди них важ­нейшая роль принадлежит налогам, взимаемым с организаций и физических лиц.

Федеральный закон «О бюджетной классификации» делит доходы бюджета на: а) налоговые с выделением их видов; б) неналоговые (доходы от использования государственного и муниципального имущества, от его продажи, от внешнеэкономической деятельнос­ти и др.). Такая группировка имеет важное значение для анализа источников доходов, их объема, перспектив использования.

Вместе с тем важное значение для характеристики правового статуса субъектов бюджетного права имеет группировка доходов бюджетной системы по организационно-правовым признакам.

Так, в зависимости от порядка зачисления в бюджет различают доходы, закрепленные за бюджетом каждого уровня, и регули­рующие.

Закрепленные доходы бюджетной системы — это доходы, кото­рые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговре­менной основе (не менее пяти лет) поступают в соответствующий бюджет.

Так, перечень налогов и приравненных к ним платежей, за­крепленных за бюджетами разных уровней, предусмотрен Зако­ном РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и НК РФ; в БК РФ дано перечисление видов доходных источников федерального бюджета, бюджетов субъектов Федера­ции и местных бюджетов; Федеральный закон «О финансовых ос­новах местного самоуправления в Российской Федерации» закреп­ляет доходы за местными бюджетами. Нормативные акты, регули­рующие порядок приватизации государственного и муниципаль­ного имущества, также содержат указания о закреплении доходов от этого процесса за бюджетами разных уровней.

В свою очередь законодательство субъектов РФ закрепляет до­ходные источники, находящиеся в их распоряжении, за местными бюджетами. В отдельных случаях федеральные источники могут быть закреплены за местными бюджетами (в частности, государст­венная пошлина).

Регулирующие доходы бюджета — это доходы, которые переда­ются в бюджет в целях сбалансирования его доходов и расходов (бюджетного регулирования), в виде процентных отчислений от налогов и других платежей, находящихся в распоряжении выше­стоящих органов власти, по нормативам, определяемым при ут­верждении бюджета на предстоящий финансовый год.

Нормативы отчислений ежегодно по бюджетам разных уровней утверждает соответственно вышестоящий орган представительной власти. Эти нормативы могут быть едиными для бюджетов определенного уровня или дифференцированными в зависимости от объе­ма закрепленных доходов и предстоящих расходов'. Однако зако­нодательство предусматривает возможность утверждения таких нормативов и на долговременной основе — не менее чем на три года.

Для регулирования бюджета (ежегодного планового распреде­ления доходов бюджета в целях его сбалансирования) применяет­ся и метод оказания прямой финансовой поддержки из вышестоя­щего бюджета нижестоящему в форме фиксированной денежной суммы на безвозмездной основе. В настоящее время она предостав­ляется в следующих формах: дотации или субвенции, создания фондов финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований. В целях покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов, из вышестоящего бюд­жета предоставляется бюджетная ссуда (на возмездных или без­возмездных условиях).

Дотация в бюджетных отношениях — это определенная де­нежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета по реше­нию соответствующего представительного органа власти в ниже­стоящий бюджет, не оговариваемая каким-либо целевым направ­лением средств. Согласно закону дотация предоставляется в случа­ях, если закрепленных и регулирующих доходных источников не­достаточно для формирования минимального бюджета нижестоя­щего территориального уровня.

До 1990-х гг. дотации широко применялись для сбалансирова­ния бюджетов, особенно местных. С 1990 г. стали применяться субвенции из союзного бюджета Союза ССР в отношении бюджетов союзных республик, а затем и внутри союзных республик3. Пере­ход к субвенциям связан с обострением необходимости более эко­номного и эффективного использования средств.

Субвенция в бюджетных отношениях — это денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты для конкретных целей на безвозмездной и безвозвратной основах.

Субвенции, как и дотации, предоставляются на основе решений соответствующих представительных органов власти, принимае­мых по заявкам получателей субвенций — органов представитель­ной власти субъектов Федерации и муниципальных образований.

Закон подразделяет субвенции на два вида, имеющие особые условия и порядок их предоставления:

а) текущие, к которым относятся субвенции, направленные на финансирование текущих расходов;

б) инвестиционные — направляемые на финансирование инвес­тиционной, инновационной деятельности и других затрат, связан­ных с расширенным воспроизводством.

Общие условия предоставления и использования субвенций за­ключаются в следующем:

— направление субвенции на финансирование конкретных ме­роприятий;

— осуществление субвенционного финансирования в форме до­левого участия в расходах соответствующих бюджетов;

— орган, предоставляющий субвенцию, устанавливает назна­чение, объем, получателя, порядок и условия предоставления суб­венции в соответствии с законодательством РФ;

— орган, предоставивший субвенции, вправе контролировать их использование, а получатель обязан отчитаться об их использо­вании.

За нарушение условий предоставления и использования суб­венций законом установлена ответственность. Субвенция, не ис­пользованная в срок или использованная не по назначению, подле­жит возврату предоставившему ее органу в бесспорном порядке в трехмесячный срок после принятия об этом решения за счет средств получателя субвенции. Решение о возврате субвенции при­нимает орган, предоставивший ее, не позднее трех месяцев после получения отчетности об использовании субвенций или по истече­нии срока отчетности.

При нарушении других условий предоставления и использова­ния субвенций их выделение прекращается.

В 1999 г. в федеральном бюджете образован Фонд целевых суб­венций, предназначенный для финансовой поддержки жизнеобес­печения районов Крайнего Севера, финансирования программ развития регионов и др. цели (ст. 43 Федерального закона «О феде­ральном бюджете на 1999 год»).

Дотации и субвенции закрытым административно-территори­альным образованьям предоставляются в особом порядке: им вы­деляются средства из федерального бюджета для финансирования объектов Министерства РФ по атомной энергии и Министерства обороны РФ, которые находятся в пределах территории этих обра­зований (ст. 46 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год»).

В целях оказания финансовой поддержки также создаются: в федеральном бюджете — Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, а в бюджетах субъектов Федерации — фонды финансовой под­держки муниципальных образований'.

В средствах бюджета в зависимости от права собственности на них законодательство выделяет собственные доходы и заемные средства. Эти понятия применены в бюджетном законодательстве 1990-х гг.2

К собственным доходам бюджетов отнесены;

— закрепленные в установленном порядке за бюджетом каждо­го уровня источники доходов;

— отчисления, получаемые в бюджеты по регулирующим до­ходным источникам;

— дополнительные источники, устанавливаемые самостоя­тельно представительными органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Однако впоследствии законодательство отождествило собствен­ные доходы бюджетов с закрепленными. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. именно в таком аспекте опреде­лил понятие собственных доходов местных бюджетов, рассматри­вая их как «налоговые и неналоговые доходы, закрепленные за местными бюджетами» (ст. 1). Такой же подход к данным поняти­ям и в БК РФ (ст. 47). Однако вряд ли целесообразно рассматри­вать характеристики «собственные» и «закрепленные» как одно­значные. Ведь поступившие в бюджет отчисления от регулирую­щих доходов по утвержденным в законном порядке нормативам становятся казной, т.е. собственностью субъекта РФ или муниципального образования, они самостоятельно расходуются ими и не подлежат возврату в вышестоящий бюджет. Заемные средства в доходной части бюджета используются при едостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, пре­вышающих минимальный бюджет, в случаях временных финан­совых затруднений в процессе исполнения бюджета.

Источниками заемных средств, используемых для пополнения бюджета, могут быть:

— получение органами исполнительной власти процентных или беспроцентных ссуд из иных бюджетов;

— выпуск государственных или местных займов на инвестици­онные цели;

— получение кредита в банке.

Долговые обязательства могут быть краткосрочными (до 1 го­да), среднесрочными (от 1 года до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 10лет).

Расходы. Структура расходов бюджетной системы значительно вменилась в связи с проведением экономических реформ в стране. Нацеленность на переход к рыночным отношениям обусловила движение уровня бюджетного финансирования народного хозяйства. Ассигнования на социально-культурные мероприятия и хотя и занимают значительный удельный вес в расходах бюджетной системы, однако в условиях экономического кризиса ни не только не обеспечивают необходимой финансовой базы в гой сфере, но и проявили тенденцию к отставанию по темпам оста от других расходов. Между тем заметно возросли расходы бюджетной системы на содержание государственного аппарата.

Расходная часть бюджетной системы включает следующие основные направления. Это расходы на:

— содержание органов государственной власти и местного самоуправления, судов и правоохранительных органов;

— финансирование отраслей народного хозяйства;

— охрану окружающей природной среды;

— социально-культурную сферу;

— науку;

— международную деятельность.

Подробная конкретизация расходов бюджетной системы определена в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. В соответствии с этой классификацией представительными органами государственной власти и местного самоуправления ежегодно утверждаются суммы »сходов каждого из бюджетов.

В Законе выделяются функциональная, экономическая, ведом­ственная и другие классификации расходов бюджетов.

В функциональной классификации содержатся группы расхо­дов на государственное управление и местное самоуправление, на судебную власть, национальную оборону, образование, здраво­охранение и т.д., отражающие функции государства.

Экономическая классификация — это группировка бюджет­ных расходов по их экономическому содержанию. В ней выделя­ются три крупных подразделения: текущие расходы, капитальные расходы, предоставление кредитов (бюджетных ссуд внутри стра­ны, государственных кредитов иностранным государствам).

К текущим относятся расходы, обеспечивающие текущее фи­нансирование органов государственной власти и местного самоуп­равления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отраслям экономики в форме дота­ций и субвенций на текущее финансирование, а также другие рас­ходы, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией.

Капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвес­тиционную деятельность, расширенное воспроизводство, проведе­ние капитального (восстановительного) ремонта. При осуществле­нии этих расходов создается или увеличивается имущество, нахо­дящееся в собственности РФ, ее субъектов или муниципальных образований.

В составе капитальных расходов бюджета может быть сформи­рован бюджет развития, порядок формирования и использования которого регулируется особым федеральным законом'. Так, в со­ставе федерального бюджета на 1999 г. утвержден Бюджет разви­тия Российской Федерации, доходы которого намечено сформиро­вать за счет иностранных кредитов и инвестиционных кредитов Международного банка реконструкции и развития, частично — за счет бюджетных доходов. Средства Бюджета развития направляются на поддержку экспорта высокотехнологической продукции по программам конверсии оборонного производства, на формирование уставного капитала Российского банка развития и другиг инвестиционные проекты (ст. 126, 127 Федерального закон» «О федеральном бюджете на 1999 год»).

Наиболее объемная по содержанию — ведомственная классификация. Она включает перечень прямых получателей средств бюджета (министерств, государственных комитетов и т.д.), рас­пределение расходов по целевым статьям и видам расходов по пря­мым получателям и др. Однако в Законе ведомственная классифи­кация расходов установлена применительно лишь к федеральному бюджету. А в отношении бюджетов субъектов РФ и местных бюд­жетов такая классификация утверждается соответствующими Представительными органами субъектов РФ или местного самоуп­равления.

Расходы распределяются между бюджетами, исходя из следу­ющих основных принципов:

а) соответствие состава расходов компетенции органов власти РФ, субъектов федерации или органов местного самоуправления (по принадлежности);

б) учет подчиненности (подведомственности) предприятий, ор­ганизаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;

в) учет значения определенных мероприятий, учреждений, масштабов и последствий их влияния на развитие общества, в связи с чем они могут быть включены в вышестоящий бюджет.

В связи с усилением роли субъектов Федерации и органов мест­ного самоуправления этот перечень следует дополнить принципом самостоятельности субъектов Федерации и органов местного само­управления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов.

Все эти принципы действуют в совокупности, характеризуют состав расходов бюджетов всех уровней. Так, компетенция орга­нов государственной власти (или местного самоуправления) оп­ределяет основные направления расходов соответствующих бюд­жетов: финансирование народного хозяйства, социально-культур­ных мероприятий и др. Например, в связи с отнесением к ведению Российской Федерации обороны страны (п. «м» ст. 71 Конститу­ции РФ) расходы на оборону включаются именно в федеральный бюджет.

Учет подчиненности предприятий, организаций, учреждений конкретизирует указанные основные направления расходов для каждого бюджета, финансирование органов власти, организаций ^И учреждений, осуществляемых ими мероприятий производится з того бюджета, который соответствует подчиненности назван­ых субъектов (учреждения федерального подчинения финансируются из федерального бюджета, муниципального — из конкретного муниципального бюджета и т.д.).

С учетом значения каких-либо организаций, учреждений и (или) осуществляемых ими мероприятий финансирование расхо­дов может производиться не из данного бюджета, соответственно их уровню, а из вышестоящего. Например, суды всех уровней фи­нансируются из федерального бюджета с учетом их роли в осущест­влении правосудия и в целях создания независимости от местных властей'. Из федерального бюджета финансируются также органы системы МВД.

На основании законодательства 1990-х гг. расширена самосто­ятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправле­ния в формировании расходной части бюджета. Они не только самостоятельно определяют состав и виды бюджетных расходов соответственно подведомственному хозяйству, но могут выделять дополнительные средства не подчиненным им организациям (на­пример, высшим учебным заведениям).

Все эти принципы отражены в законодательстве и находят свое проявление в правовых актах об утверждении конкретных бюдже­тов на определенный финансовый год. Так, в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. говорится о включении в бюджеты соответ­ствующего уровня ассигнований на финансирование деятельности органов представительной и исполнительной власти (ст. 16), об от­несении на федеральный (республиканский бюджет РФ) расходов по содержанию судов. Самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления закреплена в Законе РФ «Об основах бюджетных прав...», в Федеральном законе «О финансо­вых основах местного самоуправления в Российской Федерации», других нормативных актах.

Бюджетный кодекс РФ более детально регламентирует состав расходов бюджетов. В нем перечисляются расходы, финан­сируемые:

а) исключительно из федерального бюджета;

б) совместно финансируемые из всех звеньев бюджетной сис­темы;

в) финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ;

г) финансируемые исключительно из местных бюджетов. Совместное финансирование расходов из бюджетов разного уровня производится по согласованию соответствующих органон государственной власти и местного самоуправления.

В характеристике расходов и доходов бюджета важной является не только качественная сторона (виды, направления и т. п.), но и количественная, в том числе соотношение объема доходов и рас-кодов. В этом аспекте большое значение имеет принцип сбалансированности бюджета, закрепленный в законодательстве', т.е. со­ответствия объема расходов бюджета объему его доходов. Он явля­ется необходимым условием реализации намеченных расходов.

Негативным проявлением отклонения от этого принципа является дефицит бюджета, т.е. превышение расходов над доходами. В настоящее время в условиях расстроенности экономики и фи­нансов дефицит в бюджетной системе РФ стал трудно преодолимым явлением.

В связи с дефицитностью бюджета в 1990 г. впервые в РФ (как И в тогда существовавшем СССР) было произведено организационное перестроение расходной части бюджета: в ней выделены две части — бюджет текущих расходов и бюджет развития, что стало впоследствии общим требованием законодательства для бюджетов всех уровней.

Помимо этого, в бюджете текущих расходов предусмотрено вы­деление защищенных статей, перечень которых должен опреде­ляться ежегодно при утверждении бюджета соответствующим представительным органом власти. К ним отнесены, например, расходы по заработной плате, пенсиям, стипендиям, хозяйствен­ным расходам на аренду, охрану, отопление, освещение и др. По этим статьям предусмотрено обязательное производство расходов в полном объеме.

Однако в федеральном бюджете на 1998 и 1999 гг. защищенные статьи не утверждались. В БК РФ 1998 г. выделение их также не предусмотрено.

В условиях бюджетного дефицита Законом РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» предусмотрено применение следующих мер:

а) при утверждении бюджета устанавливается предельный уровень (размер) его дефицита;

б) при превышении этого уровня вводится механизм секвестра расходов. Секвестр выражается в пропорциональном снижении расходов бюджета (на 5, 10, 15 и т.д. процентов) ежемесячно по всем статьям бюджета, кроме защищенных статей;

в) привлечение средств путем выпуска займов (государствен­ных или местных) и использование кредитов. Такие средства привлекаются на основании разрешений соответствующих представи­тельных органов.

В БК РФ 1998 г. термин «секвестр» и упомянутый порядок его применения отсутствуют. Взамен этого в нем предусматривается введение «режима сокращения расходов» (ст. 229, 230).

Кроме того, БК вводит новое для российского бюджетного зако­нодательства понятие — профицит бюджета, т.е. превышение до­ходов над расходами. Обнаружившийся в ходе составления и рас­смотрения бюджета профицит подлежит сокращению в определен­ной последовательности с тем, чтобы бюджет был утвержден без превышения доходов над расходами (ст. 6, 88). Это не исключает возможности профицита в процессе исполнения бюджета как резуль­тата эффективности бюджетной деятельности. Так, на 1999 г. феде­ральный бюджет утвержден с дефицитом в сумме 101 370,5 млн руб. Одновременно в качестве одной из основных целей экономической политики впервые в 90-х гг. закон о федеральном бюджете на этот год определил обеспечение превышения доходов над расходами в сумме не менее 65,5 млрд. руб. (ст. 1, 2 Федерального закона «О фе­деральном бюджете на 1999 год»).

Для нормального функционирования бюджетов, своевременно­го финансирования намеченных расходов законодательство пред­усматривает утверждение в структуре бюджетов сверх расходов оборотной кассовой наличности в определенной сумме. Оборот­ная кассовая наличность — это утверждаемая в составе бюджетов сумма, образуемая за счет остатков средств по соответствующему бюджету, предназначенная для использования в течение года на покрытие временных кассовых недостач. В том же году она долж­на быть восстановлена до утвержденных на начало года размеров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Подводя итоги, хотелось бы вновь остановиться на некоторых аспектах совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации.

Необходимость реформирования бюджетной системы в современных условиях

определяется объективными требованиями экономической действительности. Развитие общества, многие годы жившего в условиях жесткой централизации, еще довольно длительное время будет определяться развитием бюджетных отношений. Но и при рыночной системе роль бюджетного регулирования не уменьшается: ведь общество не перестает нуждаться в сильной и авторитетной власти, способной осуществлять контроль над теми процессами, в которых рынок оказывается бессилен, а именно бюджет позволяет аккумулировать для этого финансовые ресурсы и осуществлять в конечном итоге их использование.

Таким образом, совершенствование бюджетного устройства способно оказать значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем возможных бюджетного дефицита и государственного долга. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.

Важные шаги в направлении совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации уже были сделаны как в законодательной, так и в институциональной и финансово - кредитной сферах. Создана качественно новая система – Федеральное казначейство РФ - которая позволит на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально проводить оптимизацию бюджетных потоков, обеспечит учет и контроль каждого этапа исполнения федерального

бюджета. Необходимо завершить ее формирование с последующим переходом к казначейской системе исполнения консолидированного бюджета Российский Федерации. Подготовлен к принятию Налоговый кодекс, который станет всеобъемлющим документом, регулирующим взаимоотношения государства с налогоплательщиками, четко разграничит полномочия федеральных и региональных органов власти по установлению и взиманию налогов и приравненных к ним платежей и в целом станет серьезным шагом в направлении либерализации налоговой системы страны с обеспечением в то же время стабильных налоговых доходов по всем уровням бюджетной системы.

Столь серьезные преобразования бюджетной системы, которым мы являемся свидетелями, не должны остаться “за бортом” учебной программы Академии при изучении дисциплины “Финансы”. Следует уделить заслуженное влияние происходящим изменениям бюджетного устройства Российской Федерации, включив в план семинарских занятий отдельные пункты: “Роль Федерального казначейства в бюджетной системе РФ” и “Основные направления реформирования бюджетного законодательства”. Важно также акцентировать внимание на бюджетном федерализме как основе формирования межбюджетных отношений.

Процесс преобразования бюджетной системы - сложный, длительный, порой весьма болезненный. Тем не менее начало ему уже положено. И от успешного его завершения зависит ни много ни мало - будущее всей российской экономики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон “О Федеральном Бюджете ” // Официальное

издание Собрания Законодательства РФ,

1. Финансы. Под ред. В. М. Родионовой - М., Финансы и статистика, 1995
2. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов. Под ред. проф. Л. А.

Дробозиной - М., Финансы, ЮНИТИ, 1997

1. Государственный бюджет: Учебное пособие. Под ред. М. И. Ткачук - Минск,

Высшая школа, 1995

1. Павлова Л. Бюджетное финансирование и проблема государственного долга

//Экономист, № 4, 1996

1. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист,

№ 7, 1996

1. Финансовые проблемы бюджета - 97 // Финансы, № 10, 1996