

УДК 336.14
ББК 65.261.3
А94

Рецензенты:

доктор экономических наук,
профессор АНХ при Правительстве Российской Федерации *В.А. Мау*;

доктор экономических наук,
профессор МГУ им. М.В. Ломоносова *В.П. Орешин*

Prof., Dr. Mstislav Afanasiev
Fundamentals of Budgeting System

ISBN 978-5-7598-0657-8

© Мстислав Афанасьев, 2009
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета —
Высшей школы экономики, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора.....	6
Предисловие А.Л. Кудрина.....	7
Введение.....	9
Лекция 1. «План финансов» М. Сперанского и принципы бюджетной системы России.....	13
Лекция 2. Основы российской бюджетной системы и бюджетная классификация.....	36
Лекция 3. Принципы построения бюджета. Налоговые и неналоговые доходы.....	47
Лекция 4. Расходы бюджета.....	59
Лекция 5. Сбалансированность бюджетов. Управление внутренним государственным долгом.....	74
Лекция 6. Управление внешним государственным долгом.....	84
Лекция 7. Межбюджетные отношения и концепция их реформирования.....	94
Лекция 8. Государственные внебюджетные фонды.....	118
Лекция 9. Участники бюджетного процесса и их полномочия.....	128
Лекция 10. Составление проектов бюджетов.....	139
Лекция 11. Утверждение бюджета.....	146
Лекция 12. Общий порядок исполнения бюджетов.....	157
Лекция 13. Исполнение федерального бюджета. Отчет и финансовый контроль.....	168
Лекция 14. Казначейская система исполнения бюджета.....	178
Лекция 15. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства.....	185
Лекция 16. Статистика государственных финансов.....	194
Заключение.....	201
Глоссарий.....	203
Источники.....	213
Приложения.....	221

ОТ АВТОРА

С момента появления первого издания «Основ бюджетной системы» прошло пять лет. Это время показало высокую востребованность краткого и емкого учебного пособия по бюджету со стороны читателей, в первую очередь студентов и преподавателей. Автор искренне признателен издательскому дому ГУ ВШЭ и лично его директору Е.А. Ивановой за инициативу переиздания этого скромного учебного пособия.

Выход в свет первого издания в 2004 г. совпал по времени с началом крупномасштабной бюджетной реформы, предпринятой Минфином России под непосредственным руководством министра Алексея Леонидовича Кудрина.

По прошествии времени стало очевидным, что именно благодаря этой реформе бюджетная система России выстояла в условиях современного мирового финансового кризиса. Слова признательности и уважения автор адресует в первую очередь А.Л. Кудрину, а также Р.Е. Артюхину, А.В. Глаголеву, Т.Г. Нестеренко, А.Л. Саватюгину и А.Г. Силуанову.

Переиздание этой книги стало бы вряд ли возможно без дружеского участия моих ближайших коллег по работе — проректоров Академии бюджета и казначейства Минфина России И.Б. Быстровой, А.В. Викторова, Н.И. Пушкарской, Т.М. Сауляк, А.М. Фомичева, которым автор глубоко и искренне благодарен.

Настоящее пособие стало действительно учебным в результате преподавательских и организационных усилий замечательных сотрудников кафедры государственных финансов ГУ ВШЭ, с которыми автор трудится с момента основания кафедры в 2002 г., проф. Е.В. Бушмина, проф. В.Е. Чистовой, проф. В.А. Павлова, доц. В.В. Лапыгиной, доц. Г.Р. Марголита, преп. С.Г. Петраковой и О.А. Семеновой.

Большое спасибо за помощь аспирантам Анне Беленчук, Михаилу Кареву, Илье Кривоногову, Марине Слуцкой, а также редактору издательства Л.И. Кузнецовой за высококвалифицированную подготовку второго издания учебного пособия к печати.

Мстислав Афанасьев

ПРЕДИСЛОВИЕ

А.Л. КУДРИНА

Динамичное развитие российской экономики и внешнеэкономические вызовы сформировали новые требования к качеству управления современными государственными финансами, которые стали во многом определять состояние всей экономической системы государства.

Минфин России всегда стремился быть открытым для дискуссий, понимая всю ответственность за проведение бюджетных преобразований. Примером может служить роль макроэкономических стабилизаторов двух суверенных фондов (Резервного и Национального благосостояния) и многолетнее обеспечение устойчивого бюджетного профицита в условиях давления сверхдоходов от экспорта на курс национальной валюты и рост индекса цен.

Опыт преподавания бюджетных дисциплин позволил обобщить итоги работы в области государственных финансов и сформулировать понимание необходимости появления современной учебной литературы на эту тему.

В учебном пособии бюджет рассматривается как регулятор экономического развития страны. Важное место отведено бюджетному устройству и управлению бюджетами, а также политике формирования доходов и расходов бюджета, которая в перспективе должна обеспечивать устойчивость бюджетной системы. Современный бюджет должен гарантировать конституционные права граждан на качественное и своевременное получение услуг государства и финансовое обеспечение государственных обязательств.

Пособие рассматривает установленные процедуры бюджетного процесса с учетом последних инновационных преобразований в бюджетной сфере, которые были ранее инициированы Минфином России. Поэтому автор достаточно подробно рассмотрел все направления совершенствования бюджетного процесса в России с учетом мировых тенденций внедрения в систему государственных финансов методов бюджетирования, ориентированного на результат.

Учебное пособие проф., д.э.н. М.П. Афанасьева стало не только полезным для понимания логики бюджетной системы и бюджетных реформ, но и основой полноценного усвоения учебного материала учащимися.

*Министр финансов
Российской Федерации*



А.Л. Кудрин

ВВЕДЕНИЕ

Бюджетная система является одним из наиболее важных институтов любого государства, эффективность функционирования которого оказывает непосредственное влияние на качество экономического роста и уровень общественного благосостояния. Именно этим фактом объясняется столь серьезное внимание, которое в последнее время стало уделяться вопросам бюджетного устройства и бюджетного процесса.

Средства, аккумулируемые в рамках бюджетной системы, составляют финансовую основу функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающую решение задач и выполнение функций государством и муниципалитетами. Целью функционирования бюджетной системы является построение социально ориентированного общества посредством распределения и перераспределения ресурсов. Хотя в последнее время, несмотря на декларируемую социальную направленность бюджетной политики, она была в значительной степени переориентирована на максимальную концентрацию государственных финансовых ресурсов на федеральном уровне с целью обслуживания государственного долга, и в этом были достигнуты определенные успехи.

Стабильность функционирования бюджетной системы — один из наиболее важных показателей, характеризующий устойчивость экономики и прежде всего состояние ее социальной сферы.

Построение современной бюджетной системы началось в 1991 г. и проходило на фоне серьезных преобразований в российской экономике, которые в значительной степени определили первостепенные задачи, стоявшие перед бюджетной системой. Особое место среди них занимала необходимость адаптации российской экономики к рыночным условиям хозяйствования, обеспечение экономической стабильности и стимулирование инвестиционной активности в национальной экономике.

К настоящему времени в Российской Федерации сложилась трехуровневая бюджетная система:

- первый уровень — федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- второй уровень — бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- третий уровень — местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений.

Российская бюджетная система едина, но при этом все бюджеты, входящие в нее, являются самостоятельными и не включаются друг в друга.

Одним из наиболее значительных этапов в развитии российской бюджетной системы было принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации, который установил общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации и определил правовые основы функционирования отечественной бюджетной системы. До вступления в силу указанного законодательного акта регулирование бюджетной системы осуществлялось на основе норм, закрепленных в федеральных законах «Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства РСФСР», «Об основах налоговой системы РСФСР», «О федеральном бюджете на очередной финансовый год», а также ряда других законов.

Принятие в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах ознаменовало начало широкомасштабной бюджетной реформы, основная задача которой состоит в переходе от управления затратами (ресурсами) к управлению результатами путем расширения полномочий и повышения ответственности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров бюджетной политики. Ядром новой организации бюджетного процесса стала широко применяемая в мире модель *бюджетирования, ориентированного на результат*, предполагающая увязку расходов бюджета с достигаемыми в ходе его исполнения результатами.

Реализация задач, сформулированных в Концепции, явилась важным шагом на пути приближения российской бюджетной системы к международным стандартам управления общественными финансами. Бюджетная реформа на первом этапе включала прежде всего систему мер по совершенствованию среднесрочного финансового планирования и упорядочения процедур бюджетного процесса.

Итогом данного этапа стало принятие новой редакции Бюджетного кодекса, что позволило осуществить такие нововведения в сфере бюджетного планирования, как составление проекта федерального закона о федеральном бюджете на трехлетний период, ведение реестров расходных обязательств, использование обоснований бюджетных ассигнований, увязывающих бюджетные ассигнования с непосредственными результатами их использования.

В рамках реализации Концепции была введена новая система бюджетного учета, обеспечивающая интеграцию бюджетной классификации и плана счетов бюджетного учета, а также элементы учета по методу начислений. В состав Бюджетного кодекса вошли основные позиции бюджетной классификации с возможностью их последующей детализации законами о соответствующих бюджетах.

Законодательное закрепление этих изменений создало новые возможности, стимулы и требования для повышения результативности расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Вместе с тем, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в настоящее время ряд проблем не нашел окончательного решения. Среди них отсутствие четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, крайне низкое качество федеральных и ведомственных целевых программ, неэффективные структуры управления бюджетной сетью. Препятствием на пути внедрения передовых подходов к организации бюджетного процесса выступает несовершенство системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Кроме того, в условиях ограниченности финансовых ресурсов особо остро встает вопрос о повышении результативности их использования.

Цель данного учебного пособия — теоретический анализ современного бюджетного устройства и основных принципов построения отечественной бюджетной системы, заложенных в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Структура пособия выстроена таким образом, чтобы слушатели курсов «Государственные финансы», «Бюджетная система», а также других аналогичных курсов представляли себе целостную картину функционирования российской бюджетной системы. В пособии уделено внимание рассмотрению таких вопросов, как общие основы построения системы государственных финансов, бюджетная классификация, регулирование доходной и расходной ча-

сти бюджета, бюджетный федерализм, роль различных государственных органов в бюджетном процессе, организация бюджетного процесса и система статистики государственных финансов.

Данное учебное пособие адресовано студентам высших учебных заведений, обучающимся по финансовым и экономическим специальностям, а также аспирантам указанных специальностей. Оно может быть также весьма полезным для слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров в области государственного управления.

1

лекция

«ПЛАН ФИНАНСОВ» М. СПЕРАНСКОГО И ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Неотъемлемой частью функционирования любого государства является бюджетная система, аккумулирующая в себе государственные средства, необходимые для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Огромный вклад в развитие отечественной системы государственных финансов внес видный государственный деятель XIX в. М.М. Сперанский. В работе «План финансов»¹ М.М. Сперанский описал основные принципы построения бюджетной системы.

Сходство базовых теоретических положений «Плана финансов» М.М. Сперанского и Бюджетного кодекса Российской Федерации, принятого в 1998 г., свидетельствует о преемственности российской

¹ «План финансов» (1810 г.) М.М. Сперанского был впервые опубликован в 1885 г. в Сборнике Императорского русского исторического общества (т. 45) «Финансовые документы царствования императора Александра I». Готовя эти материалы к публикации, историк А. Куломзин озаглавил их «План финансов», исходя из термина, упомянутого в Манифесте Александра I от 2 февраля 1810 г., содержащего финансовые идеи Сперанского. В последнее время текст «Плана финансов» переиздавался в сборнике «У истоков финансового права» под ред. проф. А. Козырина (М.: Статут, 1998. С. 35—98).

финансовой мысли и основных принципов эффективной бюджетной политики. «Планы и размышления Михаила Сперанского приобрели неожиданную актуальность в последнее десятилетие XX в., когда Россия снова осознала необходимость реформы государственных структур, решения старых вопросов, на которые, как неожиданно выяснилось, все ждали ответов»².

Из-за тяжелого состояния государственных финансов России император Александр I был вынужден непосредственно заняться проблемами бюджета. Он поручил М.М. Сперанскому³ составить роспись на 1810 г. и сформулировать основные принципы российского бюджетного законодательства. Данное поручение было обусловлено прежде всего тем, что в 1809 г. государственные доходы составили 125 млн, а расходы — 230 млн руб. Дефицит бюджета равнялся 105 млн руб., или около 85% доходной части. Выпуск необеспеченных ассигнаций достиг 600 млн руб., что фактически сделало Россию банкротом.

М.М. Сперанский приступил к реформированию финансового управления, опираясь на идеи европейских экономистов. Он пригласил на работу широко известного и европейски образованного специалиста М.А. Балугьянского⁴. Через два месяца после получения задания был представлен знаменитый «План финансов», состоявший из двух частей: I — устройство финансов на 1810 г.; II — устройство их с 1810 г. на будущее время. Часть I включала два отделения: в первом описывались причины, определяющие принятие мер, предлагаемых в Плане; во втором были изложены сами меры и способы их реализации. Часть II содержала четыре отделения: расходы; приходы; систему монетную и кредитную; управление.

Некоторые экономисты (А.А. Ялбулганов) выдвинули предположение, что основное идеологическое влияние на формирование финансовых идей Сперанского оказало «Богатство народов» А. Сми-

² Геллер М. История Российской империи. Т. 2. М.: МИК, 1997. С. 265.

³ К наиболее важным работам о М.М. Сперанском как финансисте относятся: Корф М. Жизнь графа Сперанского. Т. 1—2. СПб., 1861; Довнар-Запольский М. Политические идеалы М.М. Сперанского. М., 1905; История русской экономической мысли. Т. 1. Ч. 2. М., 1958; Нольде А.Э. М.М. Сперанский. Биография. М.: МШПИ, 2004; Томсинов В.А. Сперанский. М.: Молодая гвардия, 2006.

⁴ Более подробно о М.А. Балугьянском см.: Штейн В. Очерки развития русской общественно-экономической мысли XIX—XX веков. Л.: ЛГУ, 1948. С. 29—41.

та⁵. Действительно, один из ключевых финансовых сотрудников М.М. Сперанского М.А. Балугьянский был знатоком и популяризатором смитианских идей в России. Однако представляется, что воздействие идей Ж. Кондорсе и Р. Кантильона на Сперанского прежде всего в области управления эмиссией ассигнаций, поощрения торговли, а также бюджетного устройства более очевидно⁶.

Финансовые инициативы Сперанского были обусловлены насущными требованиями современной ему российской экономической жизни. Они опирались на тенденции, уже существовавшие в ней, и указывали пути дальнейшего развития и улучшения бюджетной системы страны. Эти инициативы были направлены на борьбу с теми явлениями, которые негативно влияли на хозяйственную деятельность.

Предложения Сперанского в целом характеризовались систематизацией накопленного знания и имеющегося опыта финансового управления. «План финансов» не только вводил в него некоторые новые элементы, но и определял форму и порядок их устройства и выражения. Организационно-управленческое упорядочение действий органов власти стало несомненным приоритетом в финансовых начинаниях Сперанского.

М.М. Сперанский придавал первостепенное значение формированию законодательной базы. Одной из главных задач он считал систематизацию действующих правил и российских нормативных актов о бюджетной системе. В отличие от европейских государств того времени в России государственный бюджет не имел силы закона, был тайной и не публиковался.

В своей работе М.М. Сперанский выделил наиболее актуальные финансово-бюджетные проблемы⁷ и предложил пути их решения. Он полагал, что для санации финансов России следует выполнить два главнейших требования: платить долги и уравнивать доходы с расходами. В частности, нужно было провести следующие мероприя-

⁵ См.: Ялбулганов А.А. Михаил Михайлович Сперанский. С. 24.

⁶ См.: *Cantillon R. Essai sur la nature du commerce en general* (1755). Paris: INED, 1997; *Condorcet M. Memoires et discours sur les monnaies et les finances* (1790—1792). Paris: L'Harmattan, 1994.

⁷ Рассматриваемые в «Плане финансов» вопросы денежно-кредитной политики (управление ассигнационной эмиссией и государственное кредитование) не являются предметом данной лекции.

тия: установить принцип рационального расходования средств; учреждать государственные расходы «по приходам»; увеличить доходы путем совершенствования налоговой системы; предоставить государственному бюджету статус закона; обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета.

Практически все вышеизложенные принципы построения бюджетной системы М.М. Сперанского нашли свое отражение в современной бюджетной системе России⁸.

Впервые в отечественной экономической литературе М.М. Сперанский в «Плане финансов» отметил явление инфляционной спирали, учет которого был исключительно важен при бюджетном планировании доходов и расходов государства. Он описал это явление так: «Когда сей несчастный круг, в коем цены возвышаются от новых долгов, а новые долги делаются необходимы от возвышения цен, раз заведется, то выйти из него будет почти невозможно, если в середине или при конце его обращения правительство его не остановит. Но остановить его нельзя без сильных мер и без важных пожертвований»⁹.

С тех пор инфляция в России регулярно принималась в расчет при составлении документов в области экономической политики, например при подготовке реформы налоговой системы после отмены крепостного права в 1861 г.: «Чтобы судить о действительном повышении окладов (т.е. налогов. — *М.А.*), необходимо принять в соображение то обстоятельство, что наша денежная единица имела различную ценность в различные периоды»¹⁰.

Расходы: содержание и классификация

В своей работе М.М. Сперанский указывал, что основное расстройство в финансах есть несоразмерность расходов доходам. Их

⁸ См. лекцию 3 настоящего учебного пособия.

⁹ *Сперанский М.* План финансов // Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 45. СПб., 1885.

¹⁰ Труды комиссии, высочайше утвержденной для пересмотра системы податей и сборов. Т. 3. Ч. 2. Об изменении подушной системы сборов. СПб.: В. Безобразов, 1869. С. 7.

соответствие восстанавливается двумя способами: сокращением расходов и приумножением доходов. Сокращение государственных расходов должно базироваться на основополагающем правиле: *необходимые расходы следует сохранить, полезные — отложить, а излишние — полностью прекратить*. Однако, как известно, необходимость, польза и излишество есть понятия относительные.

Под *необходимыми* подразумеваются расходы:

- связанные с реализацией функций обеспечения безопасности государства как внешней, так и внутренней;
- отсрочка которых может причинить государственной финансовой системе значительный ущерб, превышающий выгоды от их отсрочки, или вызвать неустойку по обязательствам, или банкротство в частном секторе;
- без которых различные органы управления не смогут действовать и осуществлять свои полномочия.

Полезные расходы включают расходы:

- которые не относятся к категории необходимых, используются для поощрения и развития тех или иных отраслей народного хозяйства, а польза которых доказана и очевидна;
- без которых различные органы государственного управления хотя и могли бы обойтись и не остановиться в своем действии, но без которых могут произойти временные трудности в экономике и увеличатся издержки управления;
- отсрочка которых, не нарушая контрактных обязательств и не причиняя убытков частному сектору экономики, может временно уменьшить экономические выгоды и доходы, получаемые от этого сектора государством и обществом.

К разряду *излишних* расходов отнесены расходы, которые служат роскоши, чрезмерным украшениям, оказанию щедрости — все те расходы, польза от которых подвержена сомнению и которые можно допустить лишь при наличии дополнительных доходов.

Создавая свою классификацию расходов, М.М. Сперанский выделил пять критериев их разделения.

Первый критерий — по виду *управления*. Другими словами, каким органом власти (министерством, ведомством) эти расходы производятся. Такое разделение является, по мнению Сперанского, наименее существенным. Ведь от того, что расходы будут расписаны по разным их наименованиям, ни «прозрачности», ни экономии их

произойти не сможет. Это необходимо для учета и направления финансовых средств согласно ведомственной принадлежности.

Второй критерий — по степени *необходимости*. Расходы в данном отношении делятся на необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные. Общее правило для всех необходимых расходов: они должны производиться из доходов общих и постоянных. Расходы полезные должны производиться из доходов «особенных», менее постоянных и образующихся, как правило, от реализации тех самых мероприятий, на которые ранее эти расходы были произведены. Подобные расходы только тогда бывают полезны, когда они производятся по мере развития отраслей народного хозяйства, а все преждевременные расходы такого рода являются неэффективными. Расходы избыточные могут быть допущены только из остатков доходов предыдущих периодов (лучше, если двух и более лет) и только после погашения имеющихся долгов государства.

Никогда не должны производиться расходы бесполезные. По мнению Сперанского, в доброй государственной экономии каждый раз, когда правительство делает бесполезные издержки, оно, вредя себе, пресекает усилия частной промышленности, сбивает ее с пути, дает ложное капиталам направление, возвышает цены, вводит роскошь и повреждает народную нравственность¹¹.

Излишние расходы могут заключаться не только в бесполезных издержках, но и в предметах самых полезных и даже необходимых. Ведь когда на какое-либо мероприятие расходуется более, чем требуется, или не используются средства наиболее удобные, то происходит расточительство сил и средств. Однако полезные (и даже излишние) расходы могут войти в категорию необходимых, когда со временем развитие капитала и предпринимательства значительно усилится.

Третий критерий — *пространство* расходов. В этом отношении расходы делятся на общегосударственные, губернские, уездные и волостные. Предмет расходования средств бюджета определяет им место в одном из субъектов территориального деления. Расходы общегосударственные должны быть удовлетворены из общегосударственных доходов, губернские — из губернских и т.д. Однако все государственные расходы, каким бы ни было их пространство, при

¹¹ Сперанский М. Указ. соч.

их распределении, назначении и отчете должны быть подчинены общим универсальным бюджетным правилам.

В эффективной финансовой системе нельзя допускать, чтобы только часть доходов и расходов была централизованно рассчитана и учтена, а все прочие были распределены произвольно и нецелевым образом. Правительство должно знать не только, что происходит с распорядителем бюджетных средств, но и то, сколько и каких ресурсов собирается в государстве в виде налогов и сборов и используется в качестве государственных расходов. Без такой информации правительство не сможет эффективно ни произвести расходы, ни рассчитать доходы.

Четвертый критерий классификации расходов — их *срочность*. Заключается в том, что они бывают обыкновенными или чрезвычайными. Никакие обыкновенные доходы не могут быть достаточными для расходов чрезвычайных, за исключением случая, когда правительство каждый год оставляет и хранит значительные резервы, что может быть нерациональным. По мнению Сперанского, для чрезвычайных расходов должны быть в запасе не деньги, но способы их получения.

Пятый критерий — *стабильность*. Состоит в том, что общая величина расходов может быть постоянной или переменной. Например, жалованье государственных служащих есть сумма постоянная, но подряды и государственные закупки — переменны. Приняв данную классификацию, можно все статьи расходов разместить по видам так, что каждому типу расходов будет определено место их употребления, степень необходимости, пространство, время и постоянство. Только так возможно устанавливать расходы для государства и общества. *Определение расходов есть первая и самая существенная операция в финансах*, утверждал Сперанский.

Итак, классификация расходов состоит в следующем.

I разряд — расходы общегосударственные обыкновенные: 1) необходимые; 2) полезные; 3) избыточные; 4) лишние; 5) постоянные; 6) переменяющиеся.

II разряд — расходы губернские: подразделяются аналогично.

III разряд — расходы уездные: подразделяются аналогично.

IV разряд — расходы волостные: подразделяются аналогично.

В итоге М.М. Сперанский составляет четыре разряда расходов обыкновенных и столько же чрезвычайных. Эти восемь разрядов

представляют общие рамки классификации, в которой размещаются все подробные статьи государственных расходов.

Как известно, в настоящее время, с учетом положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, в структуре кода бюджетной классификации расходов бюджетов может быть выделено три ее вида:

- функциональный;
- экономический;
- ведомственный.

Таким образом, основные принципы классификации расходов М.М. Сперанского нашли свое отражение в действующем бюджетном законодательстве России.

Доходы: содержание и классификация

Принципы формирования доходной базы государства в соответствии с идеями М.М. Сперанского состоят в следующем: налоги не должны исчерпывать источников внутреннего богатства; налоги должны распределяться уравнительно; они не должны затрагивать оборотные фонды производителей; налоги начисляются на чистый доход; они должны взиматься для правительства как можно дешевле; процедура сбора налогов не должна притеснять частный сектор.

Всякая деятельность, приносящая чистый ежегодный доход, может быть предметом налога, но не всегда он должен устанавливаться. Нельзя на всякий труд, регулярно приносящий растущую прибыль, регулярно повышать налоги. Увеличение доходов на постоянной основе в эффективной системе финансов может быть произведено за счет лучшего распределения налогов, улучшения состояния налоговых источников и их расширения.

М.М. Сперанский уделял большое внимание элементам налоговой системы. Он предлагал ликвидировать винные откупы¹², пересмотреть изменения подушной подати, отказаться от взимания трудоемких и низкоэффективных государственных доходов.

Государственные доходы по источникам, согласно Сперанскому, разделяются на три основных вида: подати и налоги; доходы с казен-

¹² Впоследствии способы решения проблемы повышения эффективности питейных сборов, предложенные М.М. Сперанским, были востребованы. См.: Сведения о питейных сборах в России, составлены в Государственной канцелярии по отделению государственной экономии. СПб., 1860.

ных капиталов; доходы с казенной собственности. Кроме того, возможна классификация доходов «по пространству их употребления». В этом отношении они разделяются на общие и частные, обыкновенные и чрезвычайные.

Общими доходами называются те, которые устанавливаются для общих государственных расходов, например подушная подать.

Частные доходы — те, которым присвоены особенные виды расходов. Так, на содержание каналов учреждается сбор с судоходства. Возможно существование специфических видов расходов, свойственных какой-то губернии, уезду или волости, что обуславливает назначение частного вида дохода для данной территории.

Обыкновенными доходами называются те, действие которых не может прерываться какими-либо случайными происшествиями и их использование относится к постоянным государственным нуждам. Такова суть большинства ныне существующих доходов.

Чрезвычайные доходы — те, которые устанавливаются на некоторое время и на случай нужды. К этому виду доходов М.М. Сперанский относил, в частности, выпуск необеспеченных бумажных денег (ассигнаций), полагая его чрезвычайным налогом.

Согласно современным представлениям данная классификация есть группировка доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, основанная на действующих законодательных актах, определяющих источники формирования доходов этих бюджетов. Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные их виды по источникам и способам получения.

Позднее С.Ю. Витте оценил предложения по классификации расходов и доходов бюджета, изложенные М.М. Сперанским, следующим образом: «Подробные правила по составлению государственных росписей были установлены в наказе министру финансов 1811 года, в основу которого лег финансовый план Сперанского. Однако составлявшиеся по этому наказу сметы страдали многими недостатками, и прежде всего бюджеты далеко не отличались необходимой полнотой, так как многие капиталы и целые отрасли государственных доходов сосредоточивались в руках отдельных ведомств и вовсе не вносились в общую государственную роспись. Можно сказать, что тогдашние сметы представляли собой механическое соединение смет отдельных ведомств, и то неполное, так что судить по ним об общем ходе государственного хозяйства было совершенно

невозможно»¹³. Вместе с тем отметим, что методика составления классификатора, предложенная М.М. Сперанским, нашла применение в бюджетном устройстве России и регулярно совершенствовалась¹⁴.

Государственные заимствования

По мнению М.М. Сперанского, производя займы, государство достигает ряда позитивных результатов. Во-первых, оно доставляет пользу кредитору, принимая на себя обращение его капитала, который он сам употребить столь же безрисково и прибыльно не в состоянии. Взамен этого правительство, платя кредитору известные проценты, остальную часть дохода обращает в пользу государства. Во-вторых, оно уравнивает налог, затрагивая займом такую часть доходов, которая ранее не была включена в хозяйственный оборот. Производя заимствования, правительство активно воздействует на состояние денежного рынка, способствуя установлению на нем равновесия. В-третьих, за счет займов оно умножает источники своих доходов, а также значительно увеличивает количество финансовых ресурсов, используемых для расходов. Заимствования правительства в случае необходимости могут вести к ограничению рынка свободных капиталов и существенно влиять на характеристики его развития.

Внутренние заимствования правительства могут регулировать поток внешних заимствований, обеспечивать учет и гарантии платежа. При чрезвычайных обстоятельствах займы позволяют изыскивать средства для государственных расходов, не нанося ущерба частному сектору народного хозяйства.

Из сказанного следуют два общих правила:

- правительство должно всегда иметь открытый и умеренный заем и употреблять его для расчетов по долгам и совершенствования своей доходной базы;
- при чрезвычайных случаях нет более эффективного средства для решения насущной проблемы, как произвести заем. На этой же

¹³ *Bumme С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М.: Начала, 1997. С. 386—387.

¹⁴ См., например: *Общий устав счетный. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая I составленный.* Т. 8. Ч. 2. СПб., 1857.

теории основаны частные векселя и закладные бумаги, которые приносят пользу и государственному, и частному секторам экономики.

Таким образом, использование инструмента заимствования позволяет правительству гибче управлять государственными финансами.

Финансовое управление и бюджетный процесс

Все источники государственных доходов и все расходы должны соединяться в одном управлении. Чтобы оно было эффективным, все доходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодной сметой (бюджетом) в специально установленном порядке. Где нет сметы или годового финансового закона или где этот закон не исполняется, там может иметься казначейский счет (касса) доходов и расходов. И тогда подобное состояние дел не может считаться, по мнению М.М. Сперанского, «истинным управлением финансами».

В бюджетной системе страны не должно существовать никаких налогов и расходов без утверждения и отчета. Основные принципы бюджетного процесса Сперанскому виделись следующим образом. После рассмотрения расходов и доходов они представляются на высочайшее утверждение и потом становятся законом для обязательного использования при составлении всех будущих смет. Причем все расходы производятся из Казначейства не иначе как по обращениям министров и за их подписью. Никакое бюджетное назначение не должно превышать кредита, открытого тому или иному министерству в Казначействе в установленные сроки. Для этого каждый месяц все министры должны вносить в Министерство финансов отчет об использовании кредитов и предварительную смету сумм, которые в течение ближайшего месяца будут истребованы. Министерство финансов не имеет права производить в течение года никаких расходов, не утвержденных в бюджетной росписи.

В управлении финансами Сперанский различал три составляющие: управление источниками доходов; управление движением капиталов; общую проверку, или ревизию счетов¹⁵. Первая из этих

¹⁵ Основные виды управления государственными финансами совпадают с главными направлениями управления корпоративными финансами. См., например: *Афанасьев М.* Корпоративное управление на российских предприятиях. М.: Интер-эксперт, 2000.

управленческих задач принадлежит Министру финансов, вторая — Министру Казначейства, или Государственному казначею, третья — Главному директору государственных счетов, или Государственному контролеру. Эти три задачи вместе образуют функции Министерства финансов.

Главный предмет деятельности Министра финансов — внесение законодательных предложений, а также управление источниками доходов. К вопросам Министра Казначейства относятся: прием и движение сумм, входящих из разных источников, включая ежегодное распределение средств по министерствам согласно утвержденным сметам, с учетом сроков и мест выдачи; управление составом и движением сумм на уплату определенных долгов и их соотнесение с выгодами торговли и внешним частным кредитом; управление составом и движением сумм для покрытия чрезвычайных расходов. Кроме того, Министр Казначейства осуществляет надзор над исправным поступлением доходов, обеспечивает совершенствование учета на основе принятия лучшей его методики и повышения достоверности данных.

Важнейшая задача Главного директора государственных счетов состоит в том, чтобы получать и проверять счета приходов и расходов всех органов управления. Это касается не только общегосударственных, но и губернских, уездных и волостных приходов и расходов. Главная цель — обнаружение злоупотреблений в сборе доходов и их расходовании. Однако и тогда, и позже, как отметил известный русский теоретик финансов И. Озеров, «государственный контроль у нас поставлен очень ненормально. Если даже он и констатировал наличность нехозяйственности или незаконного расходования средств, то и тогда взыскание неправильно израсходованной суммы с виновного лица очень трудно»¹⁶.

«План финансов» и Манифест от 2 февраля 1810 г.

На базе «Плана финансов» М.М. Сперанского Александр I издал Императорский манифест «О мерах к уменьшению государственных

¹⁶ *Озеров И.* Как расходуются в России народные деньги (критика русского расходного бюджета и государственный контроль). М.: А. Поплавский, 1907. С. 190.

долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о возвышении некоторых податей и пошлин» от 2 февраля 1810 г.¹⁷, в котором, в частности, говорилось:

«...Постановили Мы рассмотрение настоящего Положения доходов и расходов и устройство их на будущее время. В сем намерении на уважение его план финансов, составленный на началах части сей свойственных.

При рассмотрении мер, в плане сем предлагаемых, долги государственные обратили на себя главное внимание. Открывая промышленности удобную и верную ссуду, они способствовали движению капиталов и поощрению народно-го трудолюбия. Сим исполнили они первую и главную цель их установления...

Первое основание уплаты долгов есть остановить их приумножение. Но средства, на ныне текущий год приемлемые по самой настоятельности нужд, ограничиваются двумя: всевозможным сокращением расходов и приумножением в существующих ныне податях и налогах. Настоящие подати и налоги при первоначальном их установлении были весьма умеренны, впоследствии уменьшаясь с умножением ассигнаций, они в ущерб казны упали во всех частях более нежели вдвое. Ущерб сей в течение минувших лет вознаграждаем был внутренними долгами.

По сему умеренное возвышение податей, устанавливаемое именно на тот конец, дабы отменить и уничтожить ежегодный налог в виде долгов, доселе существовавший, дабы положить надежные основания их уплаты, дабы поддержать самый кредит Государственных ассигнаций, дабы постановить твердое начало лучшему устройству финансов и единовременным усилием преградить навсегда их затруднения...

Отныне все чрезвычайные расходы учреждать не иначе, как по предварительном рассмотрении входящих от Министерств представлений в Государственном совете.

Все статьи казенных доходов, в каком бы отдельном управлении они ни состояли и из каких бы источников ни поступали, считать принадлежащими Казначейству точно так же, как бы действительно в Казначействе они находились. Никакая выдача, никакое сверхштатное назначение из них не должно быть произведено иначе, как с предварительным согласием Министра финансов, и по тем же самым правилам, по коим чиниться имеют все расходы Казначейства».

Предлагая реформировать систему государственного финансового управления, М.М. Сперанский стремился укрепить доверие об-

¹⁷ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. XXXI. 1810—1811 гг., № 24.116. СПб., 1830. С. 52—60.

щества, причем не к конкретному лицу, а к государственным учреждениям как таковым, защищающим права граждан и целостность государственных интересов. Практически все части «Плана финансов» были реализованы на практике. Но годами копившиеся проблемы не могли быть решены в одночасье. Особенно сложно было отказаться от покрытия расходов бюджета посредством необеспеченного выпуска бумажных денег. Кроме того, финансовое положение государственного Казначейства, несмотря на все принятые меры к его укреплению, оказалось исключительно затруднительным.

М.М. Сперанский объяснял возникшие проблемы при реализации предложенных мер следующими причинами: слабыми средствами управления и отсутствием точной информации о состоянии государственного хозяйства. В записке, поданной им Александру I по поводу совершенствования деятельности министерств, рассматривались недостатки министерств образца 1802 г. Они заключались, в частности, в нехватке ответственности, «которая не должна состоять только на словах, но была вместе и существенною»; неточности в разделении дел, основанном на случайном соединении прежних ведомств, а не на естественных отраслях государственного управления.

Вместо прежнего неэффективного смешения коллегиальных и бюрократических форм М.М. Сперанский предлагал последовательно разграничить структуры управления и связать их в единое целое. Исполнительная роль была возложена на канцелярию министра и департаменты с сугубо технократическим устройством. Канцелярия заведует делами, которые касаются не отдельных частей, а всего министерства, и распределяет дела по департаментам. Департаменты отвечают за каждую особую отрасль дел и состоят из отделений. Задача отделений — готовить дела, поступающие на решение к руководителю департамента или министру. Для того чтобы министр не был связан незначительными деталями управления, определено в точности, какие дела могут быть решены в департаменте и какие относятся к исключительной компетенции министра.

М.М. Сперанский считал, что существо власти,веряемой министрам, — принадлежать единственно к порядку исполнительному. Никакой закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра.

На Министерство финансов была возложена обязанность отрабатывать все сметы с комментариями, составлять общий план рас-

ходов и примерную смету доходов и вносить эти материалы на рассмотрение Государственного совета не позже октября текущего года. Этими инициативами Сперанского были утверждены принципы отчетности и проверки качества управления. Первый обстоятельный бюджет России, обсужденный постоянным государственным учреждением, был составлен Сперанским. Наконец, устранялся финансовый произвол, и распоряжения власти подкреплялись растущим доверием общества и гласностью проводимых мероприятий.

Сперанский писал, что если раньше каждый министр мог свободно черпать из так называемых экстраординарных сумм, то при новом порядке все надлежало вносить в годовую сумму, потом почти каждый рубль подвергать учету в двух инспекциях совета, часто терпеть отказы и почти всегда уменьшение и в конце всего ожидать еще ревизии контролера.

Как отметил И. Блюх: «Применение финансового плана Сперанского отнюдь не остановило его преобразовательной деятельности по государственному устройству. Государственная реформа Сперанского далеко еще не была закончена. В создании Государственного совета, финансовой отчетности и т.п. только были заложены те основы, на которых предполагалось перестроить все здание государственного управления»¹⁸.

В рассматриваемом Манифесте императора Александра I получили отражение не все идеи, заложенные в записке М.М. Сперанского «План финансов». Однако в тексте Манифеста — нормативного акта своей эпохи — были достаточно целостно описаны радикальные изменения в бюджетной политике государства. Им, по существу, были заложены основы бюджетной системы страны, ориентированной на дальнейшие широкомасштабные экономические преобразования. И. Озеров отметил, что «существенное значение для развития финансовой системы России имел “План финансов” Сперанского, который впоследствии был положен в основу “Наказа” Министру финансов... С появлением “Наказа” начинается у нас правильное ежегодное составление росписей»¹⁹.

¹⁸ Блюх И. Финансы России XIX столетия. История — Статистика. Т. 1. СПб.: М.: Стасюлевич, 1882. С. 382.

¹⁹ Озеров И. Основы финансовой науки. Вып. II. М.: Типография Сытина, 1914. С. 36.

Следует отметить, что главные принципы бюджетного устройства (прежде всего законодательное оформление бюджета, классификация доходов и расходов бюджета, мотивация государственных заимствований и т.д.) и бюджетного процесса (в первую очередь технология принятия и исполнения бюджета, обязательность и методика учета и контроля за движением государственных бюджетных средств, организация управленческого процесса в Министерстве финансов и т.д.) в России, сформулированные в «Плане финансов» М.М. Сперанского, нашли свое развитие и последовательное отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Бюджетный кодекс устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства России.

Кодекс устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства России.

Помимо Бюджетного кодекса в структуру бюджетного законодательства включают также принятые в соответствии с ним федеральные законы о федеральном бюджете, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законы субъектов Федерации о собственных бюджетах, законы субъектов Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Нормативные правовые акты, принимаемые в области бюджетного регулирования, не могут противоречить Бюджетному кодексу. При наличии такого противоречия применяется Бюджетный кодекс.

Президент Российской Федерации имеет право издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения, которые не должны противоречить Бюджетному кодексу и иным нормативно-правовым актам, относящимся к бюджетному законодательству. Правительство Российской Федерации также обладает правом принятия нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, но лишь на основании и во исполнение Бюджетного кодекса, иных актов бюджетного законодательства и указов Президента.

В случае, если международным договором Российской Федерации закреплены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации, применяются правила международного договора. Как правило, применение международных договоров к бюджетным правоотношениям носит непосредственный характер, за исключением тех случаев, когда для их применения требуется издание дополнительных внутригосударственных актов.

Акты, регулирующие бюджетные правоотношения, не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после их введения в действие, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом или федеральным законом.

Бюджетным кодексом определено, что *бюджет* представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Федеральный бюджет принимается в виде федерального закона, который утверждается на очередной финансовый год и плановый период и вступает в силу со дня его подписания. Указанный закон подлежит опубликованию немедленно после его принятия и подписания в установленном порядке.

В рамках бюджетного процесса Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования обладают бюджетными полномочиями.

Бюджетные полномочия — установленные Бюджетным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регуливающими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных

правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

В состав бюджетных полномочий *Российской Федерации* входит:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, их установление и исполнение;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;
- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;
- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и его осуществление;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также их предоставление;
- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- осуществление государственных заимствований, предоставление государственных гарантий от имени Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и управление государственными активами;
- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения, а также установление, детализация и определение порядка ее применения в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам;

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;
- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (органами государственной власти субъектов Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (органов местного самоуправления);
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации;
- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством России.

К бюджетным полномочиям *субъектов Российской Федерации* относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Федерации

и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Федерации;

- установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

- установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Федерации;

- установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Федерации;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации;

- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации;

- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Федерации;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации, установление

ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации.

И наконец, *муниципальные образования* наделены следующими бюджетными полномочиями в рамках бюджетного процесса:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Контрольные вопросы

1. Какова основная сущность государственных финансов?
2. Дайте определение бюджета.
3. Перечислите бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.
4. Какой нормативный документ в настоящее время регулирует основные принципы построения бюджетной системы? Каковы его основные функции?
5. В каких случаях правительство может принимать нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения?