КОММЕНТАРИЙ

К ФИНАНСОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

(Акты федерального бюджетного законодательства

и субъектов Российской Федерации)

Введение

Анализ финансовых правоотношений может быть успешным, если исходить из изучения экономических отношений, лежащих в их основе, а также из правотворческой деятельности государства в области финансов.

Финансы - экономические отношения, возникающие в процессе образования и расходования денежных средств, совершения денежных операций, ведения денежного хозяйства в целях удовлетворения общественных потребностей.

Краткая справка. Термин "Финансы" (от латинского слова "финансиа"), означающий "денежный платеж", впервые стал применяться во Франции в XVI веке для обозначения государственных доходов и государственных расходов (бюджета), государственного кредита и государственного долга в отличие от денежных ресурсов и операций частного хозяйства\_\*.

-----------------

\* См. "Финансовое право". - М. - Прогресс. - 1978. - с.7

Из всей совокупности денежных отношений финансы выделяются именно тем, что выражают процесс перераспределения доходов и фондов.

Отличительным признаком финансов является их императивность, изъятие части доходов под государственным принуждением.

Финансовая деятельность государства - это деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов для осуществления своих функций, методами которой являются в области образования денежных средств обязательный и добровольный; в части распределения денежных фондов (финансирование и кредитование)в области использования средств (безналичные средства и наличные).

Финансовая деятельность Российской Федерации ставит себе целью обеспечить предоставление в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления (федеральных и субъектов Российской Федерации) необходимых финансовых ресурсов для удовлетворения государственных и местных потребностей. Финансовыми ресурсами Российской Федерации являются бюджетные средства, средства внебюджетных фондов Российской Федерации, кредитные ресурсы.

Российская Федерация имеет собственный золотой запас, алмазный и валютный фонды. В юридической литературе понятие финансовых правоотношений освещено главным образом в учебниках. "Финансовые отношения - это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей по образованию и использованию государственных денежных фондов"\_\*.

-----------------

\* См. Советское финансовое право. - М. - 1987. - с. 73

Экономические отношения (финансовые), будучи урегулированными нормами права, являются финансовыми правоотношениями\_\*.

-----------------

\* См. Советское финансовое право. - М. - 1982. - с. 46

Финансовые правоотношения различаются в зависимости от вида объекта на материальные (денежные) и процессуальные (организационные); а от структуры финансовой системы - на бюджетные,налоговые, страховые, банковские, кредитные, расчетные, таможенные,финансов предприятий, организаций и учреждений.

Особенностью финансовых правоотношений являются:

- возникновение в процессе финансовой деятельности государства,субъектов Федерации, местного самоуправления при наличии фактов или событий, с которыми закон связывает их возникновение;

- возникновение по поводу финансовых ресурсов государства,субъекта Федерации или органа местного самоуправления;

- одной из сторон, как правило, являются органы государства,субъекта Федерации, местного самоуправления.

Изменение полномочий субъектов Федерации и местного самоуправления, расширение самостоятельности их и хозяйствующих субъектов в ходе проведения экономической реформы, формирование рыночных отношений в России вызвало к жизни новые формы и методы финансовой деятельности государства, регионов и местного самоуправления. Что в свою очередь обусловило возникновение новой финансовой системы, характерной чертой которой является тенденция к децентрализации, предоставление широких прав субъектам Российской Федерации, местным органам самоуправления.

Термин "финансовая система" применяется в литературе в двух смыслах: во-первых, финансовая система - это совокупность финансовых отношений, на основе которых образуются и используются соответствующие формы денежных средств, а во-вторых, - это совокупность учреждений страны в определенный исторический период в широком смысле, охватывающая финансовые, налоговые и кредитные учреждения.

Чаще всего термин "финансовая система" применяется в первом смысле, т.е. как совокупность финансовых институтов, при помощи которых государство и местное самоуправление собирают и используют денежные средства.

Финансовое право - это совокупность юридических норм,регулирующих общественные отношения в области планомерного образования, распределения и использования денежных фондов государством, субъектами Федерации, местным самоуправлением и юридическими лицами в целях осуществления их функций.

Нормативный массив финансовых актов в Российской Федерации строится на различных уровнях: это федеральные, субъектов Федерации и местные акты; по юридическим свойствам они различаются на нормативные и индивидуальные.

В России действуют законы Российской Федерации, акты Федерального Собрания, указы Президента, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы, инструкции и письма Министерства финансов Российской Федерации, Государственной налоговой службы Российской Федерации; акты Департамента налоговой полиции Российской Федерации, акты других органов по вопросам финансовой деятельности; законы республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов и акты их администраций по финансовым вопросам. Кроме того,принимаются акты органов местного самоуправления по финансовым вопросам, а также акты юридических лиц. Собственно, законодательство составляет лишь часть финансовых актов.

Финансовое законодательство\* развивается по направлениям,составляющим группы правовых институтов\*\*: правовые основы финансовой деятельности государства, субъектов Федерации и местного самоуправления (общие вопросы); бюджетное законодательство; правовое регулирование государственных доходов Российской Федерации, доходов субъектов Федерации и доходов местного самоуправления; страховое законодательство; правовое регулирование государственных расходов Российской Федерации, субъектов Федерации, расходов местного самоуправления и инвестиционной деятельности; банковское законодательство (кредитование, расчеты, сберегательное дело,денежное обращение); правовое регулирование рынка ценных бумаг;валютное законодательство, таможенное законодательство.

-----------------

\* О понятии термина "законодательство" см. Юридический

энциклопедический словарь. - М. - 1987. - с. 130

\*\* О понятии термина "правовой институт" см. там же, с. 160

Как правило, существуют так называемые базовые и приоритетные нормативные акты, определяющие направления развития институтов.

Изменения финансового законодательства произошли во всех странах СНГ. Так, существенные изменения коснулись бюджетного законодательства.

В Российской Федерации, Беларуси, Казахстане, Украине приняты специальные акты о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

Во многих странах СНГ приняты, кроме отдельных актов по видам налоговых платежей, нормативные акты об основах налоговой системы.

Налоговое законодательство Беларуси, например, в основном обеспечивает вхождение ее экономики в межгосударственное сообщество,учитывая переходный период.

Предусмотрено обложение прибыли предприятий, доходов от некоторых видов деятельности, добавленной стоимости во всех сферах производства, работ, услуг, введены акцизы и некоторые другие налоги.

В отличие от налогов Российской Федерации несколько налоговых платежей названы иначе, например, в Беларуси введен экономический налог (налог за пользование природными ресурсами), налог на экспорт - импорт, налог на топливо, транзитный налог. Кроме того, в Беларуси введен чрезвычайный налог на ликвидацию последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Сравнительный анализ законов о местном самоуправлении стран СНГ (РФ, Туркменистан, Кыргызстан, Беларусь, Таджикистан, Украина,Казахстан) позволяет сделать вывод, что эти законы приняты в странах СНГ на основе Закона СССР "О местном самоуправлении и местном хозяйстве" и различие их норм в области финансов не существенно.

Так, в финансовые ресурсы местного самоуправления согласно Закону РФ о\* местном самоуправлении в РФ включаются бюджетные,внебюджетные средства местных представительных органов, получаемых кредитных ресурсов, валютных средств, а также средства органов территориального самоуправления.

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - N 29. - Ст. 1010

При этом бюджетные и внебюджетные средства указаны во всех названных актах, валютные средства - в законе Украины. Между тем в законе Украины в составе финансовых ресурсов не указаны кредитные ресурсы; в Республике Беларусь указаны дотации, субвенции, субсидии;в Туркменистане - не включены средства иных органов территориального самоуправления; в Таджикистане - включены средства, выделяемые для развития слаборазвитых регионов и республик.

Во всех странах СНГ приняты законы о Центральном, национальном банке страны и отдельно о банках и банковской деятельности.

Изложенное свидетельствует, что пока еще финансовое законодательство стран СНГ существенно не разнится.

В последнее время теоретические проблемы финансового законодательства все чаще освещаются в печати.

В настоящей работе впервые будет сделана попытка кратко прокомментировать состояние современного российского финансового законодательства через призму бюджетного законодательства,взаимодействующего со всеми финансовыми институтами. Знание российского финансового законодательства, в том числе и бюджетного,имеет большое практическое значение для всех граждан Российской Федерации, юристов, бухгалтеров, руководящих работников предприятий,организаций, учреждений независимо от форм собственности.

Глава I. Конституционные положения финансового

законодательства России

Параграф 1. Конституция Российской Федерации и

финансовое законодательство

Основополагающие правовые нормы регулирования финансовой деятельности Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления содержатся в Конституции Российской Федерации,Соглашении о создании СНГ, в Федеративных договорах, Конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации, законах об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса, основах налоговой системы и некоторых других актах. Финансовое право базируется на общих принципах российского права и на специфических принципах, свойственных этой отрасли права.

Действующая Конституция Российской Федерации отражает плюрализм собственности на средства производства, сочетает требования эффективности производства и социальной защиты граждан, указывает на участие государства в регулировании хозяйственной жизни.

Конституционное регулирование финансовых отношений началось гн сегодня. В четырех ранее принятых в России конституциях имелись соответствующие разделы или главы. Так, в первой Конституции РСФСР (от 10 июля 1918 г.\*), например, был раздел "Бюджетное право", в котором имелись статьи, определяющие финансовую политику,закреплялось положение об уплате государственных и местных налогов в казначейство и регулировался порядок расходов на государственные и местные нужды путем открытия кредитов по прямому назначению (в том числе дополнительных и издания постановлений центральной власти.

-----------------

\* См. СУ РСФСР. - 1918. - N 51. - Ст. 582

Во второй Конституции РСФСР\* была выделена глава 7 "О бюджетном праве", согласно которой относилось к ведению общесоюзного законодательства распределение расходов и доходов, собираемых на территории РСФСР.

-----------------

\* См. СУ РСФСР. - 1925. - N 30. - Ст. 218

Последующие Конституции РСФСР отражали принципы Конституций СССР. Вторая Конституция РСФСР (от 11 мая 1925 г.) подробно регламентировала бюджетные права РСФСР, третья Конституция РСФСР (от 21 января 1937 г.) и четвертая Конституция (от 12 апреля 1978 г.)также имели соответствующие главы, включающие нормы бюджетного законодательства.

Так, в четвертой Конституции РСФСР в разделе VIII "Государственный план экономического и социального развития РСФСР.

Государственный бюджет РСФСР" имелась глава 20 "Государственный бюджет РСФСР". Нормы этой статьи определяли бюджетную систему,устанавливали порядок представления, рассмотрения и утверждения бюджета, утверждения отчета о его исполнении и обязательность публикации этих данных.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. не содержит классово-идеологизированных характеристик государственной власти, общественного строя, целей и задач государства, местного самоуправления, а также и специальной главы о бюджете.

Закрепляя политическую и экономическую системы, пятая Конституция Российской Федерации исходит из демократических принципов и ценностей. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации признаются частью ее права (ст.15 Конституции Российской Федерации),при этом действует приоритет международных договоров над внутренним законодательством.

Конституцией России гарантируется единство экономического пространства на ее территории, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Конституция Российской Федерации определяет полномочия (ст.71)и предметы совместного ведения (ст.72) в финансовой деятельности органов государственной власти, устанавливает обязанность каждого платить налоги (ст.57), порядок принятия закона о федеральном бюджете, федеральных налогах (ст.106), порядок финансирования судебных органов (ст.124), регулирует и некоторые другие отношения,возникающие при осуществлении финансовой деятельности.

Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

К ведению Российской Федерации Конституцией России (ст.71)отнесено установление основ федеральной политики экономического и социального развития, финансовое, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, установление правовых основ единого рынка, основ ценовой политики, официальный статистический и бухгалтерский учет, федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

По указанным вопросам органы государственной власти Российской Федерации принимают законодательные и иные нормативные акты.

К этой группе отношений, регулируемых федеральными актами,относятся полномочия, осуществляемые федеральными органами по управлению российскими федеральными финансами (федеральный бюджет,федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития).

Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет т обеспечивает его исполнение, представляет отчет об исполнении федерального бюджета. Оно осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

К предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов ее субъектов относятся общие принципы налогообложения и сборов.

В целях реализации конституционных основ федерального устройства Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. N 1449\* образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов влияния и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и утверждено Положение о ней.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 13. - Ст.1475

Основными задачами ее являются разработка предложений для Президента Российской Федерации, проведение экспертизы проектов договоров, координация деятельности органов и др. Представитель от Министерства финансов Российской Федерации включен в состав этой комиссии.

В новой Конституции Российской Федерации введено понятие "финансовое регулирование", но в законодательном порядке такого определения не дано. Исходя из того перечисления, которое сопутствует этому термину (т.е. кредитное, таможенное регулирование,денежная эмиссия) в статье 71 Конституции России, можно сделать вывод, что речь идет о финансовом законодательстве, поэтому для практической деятельности в деле определения предметов ведения и полномочий органов власти и управления различного уровня важное значение имеют теоретические вопросы о месте финансового права и ограничения финансового права от других отраслей права.

Разграничением между финансовым и другими отраслями права являются: во-первых, то, что одним из субъектов финансово-правового отношения является орган государства, субъекта Российской Федерации,местного самоуправления с властными полномочиями, и, во-вторых, то,что финансовые отношения возникают главным образом, на основе одностороннего волеизъявления, определенного акта органа государства, субъекта Федерации или местного самоуправления.

Связь финансового права с конституционным правом проявляется в том, что нормы конституционного права определяют основные принципы правового регулирования в России, в том числе и в области финансовой деятельности государства, субъектов Федерации и местного самоуправления.

таким образом, нормы конституционного права о предметах ведения и полномочия органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, нормы о федеральном бюджете,единой денежной системе и др. одновременно являются и нормами финансового права.

Между тем эти отрасли права имеют различный предмет правового регулирования и метод регулирования. так, предмет правового регулирования конституционного права - это общественные отношения в области осуществления суверенитета, а в финансовом праве -общественные отношения в области финансовой деятельности органов власти государства, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Для административного права главным являются отношения,складывающиеся в области государственного управления, в исполнительной и распорядительной деятельности органов государства,субъектов Федерации, местного самоуправления. оно относится к совместному ведению органов Российской Федерации и ее субъектов.

Для финансового права характерным являются отношения в области финансов, а именно аккумуляции, распределения и использования денежных ресурсов государства, субъектов Федерации и местного самоуправления.

Многие имущественные отношения регулируются нормами гражданского права. Субъекты гражданского права выступают как юридически равноправные стороны. Для финансовых отношений, как уже указывалось, характерным является их императивность. Гражданское законодательство относится к ведению органов Российской Федерации.

некоторые отрасли финансовой деятельности государства регулируются как нормами гражданского права, так и нормами финансового права.

Это, в частности, кредитные, расчетны, страховые отношения.

Например, добровольное страхование регулируется нормами гражданского права, обязательное страхование - финансовым правом, которое имеет тенденцию к развитию.

В соответствии с Указом Президента от 6 апреля 1994 г. N 667"Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования" Правительство Российской Федерации Распоряжением от 2 июля 1994 г. N 1025-р\* утвердило перечень первоочередных проектов Законов Российской Федерации по вопросам обязательного страхования, которым предусмотрело разработку проектов об обязательном страховании: ответственность перевозчика;военнослужащих и приравненных к ним лиц; профессиональной ответственности; гражданской ответственности владельцев транспортных средств за причинение ущерба имущественным интересам третьих лиц.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 11. - Ст.1324

Параграф 2. Основополагающие акты финансового

законодательства субъектов Российской Федерации

Во всех Конституциях республик, входящих в Российскую Федерацию, включены нормы финансового законодательства, главным образом бюджетного и налогового. Республики формируют, утверждают и исполняют свои бюджеты.

Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. закрепила в ст.61 признание в ведении Российской Федерации и совместном с ней ведении вопросов, перечисленных в Конституции Российской Федерации,и отнесла (ст.63) к ведению Республики Бурятия республиканский бюджет, республиканские и местные налоги, республиканские фонды экономического, социально-культурного развития.

Степное уложение - Основной закон Калмыкии (ст.2) к ведению Народного Хурала (Парламента) отнесло утверждение республиканского бюджета, осуществление контроля за его выполнением, утверждение отчетов о выполнении и внесении изменений в бюджет в случае необходимости.

Конституция Республики Ингушетия от 24 февраля 1994 г.

определила, что правительство Республики разрабатывает и представляет на утверждение Парламента проект республиканского бюджета и отчета о его выполнении.

В Конституции Республики Башкортостан выделен самостоятельный раздел IV "Финансы и бюджет", которым определена бюджетная система Республики, координация ее бюджетно-финансовой, налоговой,денежно-кредитной, валютной, ценовой политики с политикой Российской Федерации, регламентированы бюджетный процесс, бюджетная автономия городов\*.

-----------------

\* См. Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. - 1994. - N 4. - Ст. 146

Республика Башкортостан самостоятельно определяет принципы налогообложения с учетом принятия в Российской Федерации законов и дополнительных соглашений с соответствующими федеральными органами.

Установлена подотчетность Национального Банка Башкортостана Государственному собранию Республики и Президенту Республики Башкортостан.

В конституциях некоторых республик, входящих в состав Российской Федерации, введены нормы, аналогичные Конституции Российской Федерации об обязанности каждого платить установленные налоги и сборы. Законы, ухудшающие положение налогоплательщиков обратной силы не имеют. Такие нормы имеются в Конституции Республики Коми от 17 февраля 1994 г., Конституции Республики Карелия от 22января 1994 г. В Конституции Республики Тыва эта обязанность отнесена лишь к гражданам Республики Тыва (ст.60).

Субъект финансового права - это лицо, обладающее правоспособностью, могущее быть участником финансового правоотношения. Субъектом финансовых правоотношений - реальным участником могут быть индивидуальные участники (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства) и коллективные органы (органы федеральной государственной власти,органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, учреждения. предприятия и организации, вне зависимости от формы собственности, иностранные юридические лица).

В соответствии со ст.57 Конституции Российской Федерации и основами налоговой системы иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Тыва, подлежат налогообложению федеральными налогами в установленном порядке.

Насколько остро встает вопрос о разграничении полномочий Российской Федерации и предметов ведения ее субъектов в правовом регулировании налогообложения, в установлении региональных и местных налогов может свидетельствовать следующее. Указами Президента Российской Федерации, принятыми в один день - 22 декабря 1993 г. до введения в действие Конституции Российской Федерации, вопрос о порядке установления региональных налогов решался различно.

Так\*, одним Указом было поручено Правительству Российской Федерации подготовить предложения Федеральному Собранию о предоставлении права субъектам Федерации устанавливать налоги и сборы сверх перечня, предусмотренного законом Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а другим Указом Президента Российской Федерации это право предоставлено субъектам Российской Федерации.

-----------------

\* См. Указ Президента Российской Федерации "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации в 1994 году" от 22 декабря 1993 г.

Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. -1993. - N 52. - Ст. 5074.

Названные Указы Президента Российской Федерации, принятые в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г.\*, т.е. до введения в действие Конституции Российской Федерации, подлежат утверждению Федеральным Собранием.

-----------------

\* См. п.2 Указа Президента Российской Федерации "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации" от 7 октября 1993 г.

В соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации Указы Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

К исключительному ведению Российской Федерации отнесены вопросы федеральных налогов.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации относиться установление основных принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст.72). Органы местного самоуправления лишь устанавливают местные налоги и сборы (ст.132).

По предметам совместного ведения (ст.76 Конституции Российской Федерации) издаются федеральные законы и нормативные акты субъектов Федерации. Поэтому на федеральном уровне должен действовать акт,который в законодательном порядке определил бы основные принципы налогового законодательства, при этом не суть важно, будет ли это отдельно взятый закон, либо нормы основ налогового законодательства или кодекса Российской Федерации (свод законов), будет ли в нем перечень региональных и местных налогов или нет.

В настоящее время (до его принятия) субъекты Российской Федерации могут вводить дополнительные налоги сверх предусмотренных законом РФ об Основах налогового законодательства.

Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией России и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта России (ст.66).

В установленном Конституцией Российской Федерации порядке может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

Такие акты сейчас разрабатываются.

Отношения автономных округов, входящих в состав края, области,могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно,органами государственной власти края или области.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. В конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации, и отдельных конституционных актах субъектов Российской Федерации определены права местного самоуправления в части утверждения местного бюджета и установления местных налогов и сборов.

Глава II. Бюджетное законодательство

Параграф 1. Понятие бюджетного законодательства

Бюджетное законодательство является одним из главных разделов финансового законодательства.

В Своде законов РСФСР бюджетные акты помещены во втором параграфе "Бюджетное законодательство" главы "Финансы и кредит"раздела IV "Законодательство о народном хозяйстве" сразу после параграфа "Общие вопросы".

Бюджетное право как институт финансового права - это совокупность юридических норм, устанавливающих бюджетное устройство государства, субъектов Федерации, местного самоуправления,регулирующих отношения по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами разных уровней, их расходования и исполнения бюджетов.

Бюджетное законодательство - это совокупность актов, включающих бюджетно-правовые нормы, при этом определяющее влияние на бюджетное законодательство оказывают нормы конституционного права, а также государственного и административного.

Бюджетное законодательство как и все финансовое законодательство, действовавшее на территории СССР и РСФСР\*, было создано в другой политической и экономической обстановке и других условиях хозяйствования.

-----------------

\* См. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. - М. - 1971

Оно обслуживало планово-распорядительную систему и потенциальноуже не могло быть приспособлено к рыночной экономике, более того,оно было тормозом в развитии рыночных отношений.

Бюджетное законодательство ранее было направлено главным образом на перераспределение доходов от того, кто работал хорошо, к тому, кто работал плохо; это относилось как к производителям, так и к перераспределению между регионами бывшего СССР.

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации стремится учитывать особенности развития производительных сил каждого региона, создать примерно равные условия, единые "правила игры" для всех предпринимательских структур.

Бюджетное законодательство регулирует отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по поводу составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов Российской Федерации. Вопрос о правовом регулировании бюджетных взаимоотношений всегда имел важное значение,а в настоящее время в условиях инфляции приобрел важнейшее значение.

Российское бюджетное законодательство включает в себя финансовые акты разного уровня: акты Российской Федерации, акты субъектов Федерации.

Следует иметь в виду, что кроме законодательных актов, многие бюджетные отношения регулируются актами федеральных государственных органов, органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В федеративных договорах впервые применен термин "финансовое регулирование" к полномочиям Российской Федерации. В законодательном порядке уже определено, что к финансовому регулированию относится и бюджетное регулирование. Понятие бюджетного регулирования дано в ст.

18 Закона Российской Федерации "об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в Российской Федерации". Основой бюджетного регулирования является закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня.

Кроме того, имеются акты по управлению собственно федеральными финансами (федеральный бюджет, фонды регионального развития).

Естественно, что эти полномочия относятся к исключительному ведению Российской Федерации.

Второе направление совершенствования бюджетного законодательства федеральными актами - это регулирование на основании ст.76 Конституции тех бюджетных отношений, правовое регулирование которых отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Так, Протоколом к Федеративному договору между Российской Федерацией и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга отнесено к совместному ведению установление общих принципов бюджетной системы.

Протокол выражал стремление уравнять государственно-правовой статус всех субъектов Федерации.

Третье направление - это совершенствование актов бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации, принятие ими новых актов: законов, постановлений, принятые по регулированию бюджетных отношений. Ранее принятые автономными республиками в составе Российской Федерации акты\* по регулированию бюджетных отношений устарели, они заменены.

-----------------

\* В 1961-1962 гг. во всех АССР, входящих в состав РСФСР, были приняты свои акты о бюджетных правах местных Советов народных депутатов. См. Сборник "Труд, кадры, заработная плата в аппарате управления". - М. - 1986

Для всех субъектов бюджетного правоотношения характерно следующее: каждый из них либо принимает участие в распределении доходов или расходов между бюджетами, либо участвует в качестве стороны на одной из стадий бюджетного процесса, либо связан с бюджетом в связи с получением соответствующей суммы денежных средств в форме бюджетного финансирования.

Некоторые из субъектов бюджетных правоотношений обладают не одним, а двумя и даже тремя названными признаками одновременно.

Вместе с тем, субъектами бюджетных отношений не являются предприятия и организации и граждане, ибо они не участвуют в бюджетном процессе, не получают непосредственно из бюджета денежные суммы. Их взаимоотношения с бюджетом опосредуются взносом налогов и неналоговых платежей, которые вносятся в бюджет, но бюджетное право не регулирует отношения, непосредственно связанные с мобилизацией денежных средств в бюджет, регламентация их осуществляется другими институтами финансового права (налоговое право, государственный кредит, государственные расходы и расходы субъектов Федерации,местного самоуправления и т.д.).

Эти институты теснейшим образом связаны с бюджетным правом,являясь институтами финансового права. Особенностью многих бюджетных правоотношений, отличающих их от других финансовых правоотношений,является их определенный, ограниченный срок действия - бюджетные правоотношения действуют лишь в течение определенного срока в пределах одного бюджетного года.

В настоящее время предпринимается попытка выделить налоговое законодательство в самостоятельную отрасль, что представляется весьма сомнительным, оно может являться подотраслью финансового права.

Правовое регулирование общественных отношений по поводу внесения тех или иных видов налогов и сборов (т.е. их зачисления) в конкретное звено бюджетной системы Российской Федерации относится не к налоговому законодательству, а к бюджетному законодательству.

Важным является то, что нормы, определяющие доходные источники конкретных звеньев бюджета, осуществляют бюджетное регулирование,являющееся частью финансового регулирования, отнесенному к исключительному ведению Российской Федерации. Определение тяжести налогообложения физических и юридических лиц относится к финансовому регулированию, финансовому законодательству.

В ФРГ, например, принят специальный закон и финансовой взаимопомощи Федерации и земель от 28 августа 1969 г.\*.

-----------------

\* См. "Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты". - М. - "Прогресс". - 1991. - с. 168

Как и все субъекты правовых отношений, субъекты бюджетных правоотношений имеют права и несут обязанности. они различны в зависимости от уровня органов, их осуществляющих, одни в отношении бюджета своего уровня, другие - в отношении бюджетов нижестоящего уровня.

Бюджетные права органов Российской Федерации разбиваются на две большие группы. Это бюджетные права в области бюджетной системы Российской Федерации и в области федерального бюджета. Определение бюджетно-финансовой политики, принципа формирования доходов,расходов, единой бюджетной классификации, взаимодействие с элементами финансовой системы и др. относится к первой группе.

Органы Российской Федерации несут обязанности перед органами субъектов Российской Федерации, например, обязанность своевременно передавать средства из федерального бюджета по взаимным расчетам.

Бюджетные права органов Российской Федерации в области федерального бюджета относятся ко второй группе и заключаются в составлении, рассмотрении, утверждении бюджета, осуществлении бюджетного регулирования, определении доходов федерального бюджета,его расходов и доходов и др.

Бюджетные права субъектов Российской Федерации урегулированы специальным законом Российской Федерации, а также другими актами\*.

-----------------

\*\* См., например, Положение о главе администрации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации. Российские вести. - 1994. -11 окт.

Это право иметь самостоятельный бюджет, получать закрепленные доходы, распределять средства своего бюджета, определять оборотную кассовую наличность, осуществлять бюджетное регулирование нижестоящих бюджетов и т.д.

Параграф 2. Федеральные акты бюджетного законодательства

На федеральном уровне действуют законы, постановления Верховного Совета Российской Федерации, акты Федерального Собрания,Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства -Совета Министров Российской Федерации, ведомственные нормативные акты Министерства финансов РФ, Государственной налоговой службы,инструкции и инструктивные письма Центрального Банка России.

Базовым актом бюджетного законодательства является закон РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" от 10 октября 1991 г.\*

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - N 46. - Ст. 1543

Важными актами являются Закон Российской Федерации "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 1993г.\* и Закон РФ "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам,городам Москве и Санкт-Петербургу" от 15 июля 1992 г.\*\*

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - N 18. - Ст. 635

\*\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - N 34. - Ст. 1972

Закон Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" определил понятия бюджета, бюджетной системы, бюджетного процесса, закрепил принципы и основы бюджетного устройства в Российской Федерации, а также осуществил правовое регулирование порядка составления, рассмотрения,утверждения республиканского (федерального) бюджета Российской Федерации, контроля за его исполнением и порядка изменений в налоговом законодательстве.

Являясь приоритетным законом российского бюджетного законодательства, он несколько конкретизировал основные его положения, однако частично они устарели. В дальнейшем в этой главе комментарии в основном даются к разделам этого закона.

Раздел I. "Общие положения" Закона Российской Федерации об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации.

Некоторые положения этого закона в правоприменительной деятельности приобрели несколько иное значение. Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов,в настоящее время бюджет - это форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государства,субъектов Федерации и местного самоуправления, а не только государства, Республиканский бюджет Российской Федерации именуется федеральным бюджетом Российской Федерации (ст.71 Конституции Российской Федерации).

Подлежат отмене нормы указанного закона, регулирующие взаимоотношения Российской Федерации с союзным бюджетом, а также старые наименования органов власти и управления.

В Российской Федерации, как и во всех федеративных государствах, бюджетная система состоит из трех звеньев:

федеративный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

Бюджетные системы развитых стран, в основном, прошли путь от зависимости государственных бюджетов (например, в США) к централизации, к увеличению доли государственного бюджета а общем объеме бюджетных средств как в унитарных, так и в федеративных государствах.

Бюджетная система является одним из главных инструментов развития рыночных отношений. Основополагающими принципами ее является единство, основанное на использовании единых бюджетных классификаций, и самостоятельность бюджетов.

Бюджетная система Российской Федерации является совокупностью федерального бюджета Российской Федерации и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Консолидированный бюджет - это совокупность бюджетов, а именно бюджета соответствующего уровня и консолидированных бюджетов нижестоящего уровня, т.е. в зависимости от уровня органов государственной власти, предусмотренных Конституцией страны.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации представляют собой совокупность соответствующих республиканских бюджетов, краевых, областных, окружных бюджетов и всех консолидированных бюджетов входящих территорий.

Единый Государственный бюджет утверждался ранее бывшим Верховным Советом Российской Федерации до 1991 г. включительно. В 1992 и 1993 гг. бывшим Верховным Советом Российской Федерации утверждался республиканский бюджет Российской Федерации и принималась бюджетная система Российской Федерации.

Начиная с 1994 г., Федеральным Собранием Российской Федерации согласно Конституции Российской Федерации, утверждается федеральный бюджет Российской Федерации.

На всей территории Российской Федерации действует единый финансовый (бюджетный) год. Бюджетный год является периодом продолжительностью в 12 месяцев, в течение которого исполняется бюджет. В Российской Федерации в настоящее время бюджетный год совпадает с календарным годом и начинается с 1 января.

В зависимости от исторических традиций финансовый год начинается в различные сроки, например, во Франции, в Италии - с 1января, в Великобритании, Канаде - с 1 апреля, в Норвегии, Швеции -с 1 июля, в США - с 1 октября. В США сроки начала бюджетного года для федерального бюджета и бюджетов штатов не совпадают. Достаточное обеспечение собственными источниками доходов дает возможность штатам США применять такой порядок.

От бюджетного года следует отличать бюджетный период. Бюджетный период - это срок, в течение которого действует утвержденный бюджет.

Бюджетные периоды обычно продолжаются в течение года, но могут быть квартальными, полугодовыми и даже на несколько лет.

Так, в дореволюционной России бюджетный период составлял год, в первые годы после Октябрьской революции составлялись полугодовые бюджеты, а затем годовые и даже квартальные. В отдельных странах местные бюджеты утверждаются на два года с годовой разбивкой.

Раздел II. "Основы бюджетного устройства" названного закона дает законодательное определение некоторых терминов бюджетного законодательства, которые действуют и должны действовать в нашей стране.

Под бюджетным устройством обычно понимается организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями. Бюджетное устройство определяется государственным устройством, поэтому юридические акты, определяющие компетенцию органов власти, обычно включают в нормы, регулирующие бюджетное устройство, т.е. порядок составления, рассмотрения,утверждения и исполнения бюджетов соответствующего уровня.

Бюджетное устройство меняется в зависимости от исторических условий развития страны. Так, в связи с переходом к новой экономической политике в РСФСР был осуществлен переход от государственного бюджета к системе местных бюджетов, но они сначала не включались в Государственный бюджет. Это было сделано лишь в 1938г., когда был создан единый Государственный бюджет СССР.

Комментируемый закон закрепил единство бюджетной системы и самостоятельность всех звеньев бюджетной системы Российской Федерации.

Единству бюджетной системы способствует единство денежной системы. Согласно ст.75 Конституции Российской Федерации закреплен рубль в качестве единого средства расчетов на всей территории Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускается\*.

-----------------

\* См. также Закон Российской Федерации "О денежной системе Российской Федерации" от 25 сентября 1992 г. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - N 43. - Ст. 2406

В Российской Федерации единство бюджетной системы, главным образом, обеспечивается бюджетным регулированием, заключающимся в том, что из доходов вышестоящих бюджетов передаются бюджетам нижестоящим денежные средства с целью сбалансирования доходов и расходов бюджета каждого уровня. Обращается внимание на формальное отсутствие в Законе Российской Федерации об основах бюджетных прав субъектов Российской Федерации норм, определяющих единство бюджетной системы Российской Федерации. По существу единство ее формируется нормами о порядке бюджетного регулирования, в том числе получения дотаций и субвенций из федерального бюджета (ст.10), о порядке выдачи их нижестоящим бюджетам.

Как известно, бюджеты составляются (как и бухгалтерский баланс)с доходной и расходной частью. Собственные источники доходов каждого уровня бюджета определяются в законодательном порядке. Так, Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"\* определил деление налогов и сборов на федеральные,субъектов Федерации и местные.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - N 11. - Ст. 527

Права субъектов Федерации в определении собственных источников нижестоящих бюджетов установлены Законом Российской Федерации "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, местного самоуправления" от 15 апреля 1993 г. с учетом изменений. В настоящее время доходы бюджетов формируются главным образом за счет налогов и сборов. Комментарий к налоговому законодательству представляет из себя предмет самостоятельного исследования. Необходимо иметь в виду, что в настоящее время ведется большая работа по подготовке налогового кодекса, предложения о принятии которого были выдвинуты еще несколько лет назад.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 г. N 1353-р\* в целях упорядочения системы сборов и иных платежей, взимаемых федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями с предприятий,организаций, учреждений и граждан Российской Федерации министерствам, ведомствам, Банку России до 15 сентября 1994 г.

поручено представить в Министерство финансов России перечень всех сборов и иных платежей, включая комиссионные вознаграждения,установленные за совершение конкретных видов операций, а Министерству финансов Российской Федерации совместно с Государственной налоговой службой Российской Федерации до 1 ноября 1994 г. представить Правительству Российской Федерации предложения о целесообразности сохранения существующей системы, а также перечень сборов, взимание которых сохраняется в 1995 г. Это может оказать влияние на доходы федерального бюджета и размер регулирующих источников дохода.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст. 2124

Регулирующим источником доходов бюджета называется такой вид налога или неналогового поступления в бюджет, от которого могут быть произведены в бюджет нижестоящего уровня.

В Законе Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (ст.19) перечислены налоги, отнесенные к регулирующим источникам доходов бюджета. Это, в частности,подоходный налог с физических лиц.

Часть федеральных налогов полностью зачисляется в местный бюджет, например, налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, государственная пошлина (кроме дел арбитражных судов), и по существу они являются регулирующими доходными источниками.

С целью сбалансирования бюджетов различного уровня регулирующие источники и отчисления от них ежегодно меняются. Так, Законом Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1994 год" от 1 июля 1994 г.\* установлены источники доходов федерального бюджета, среди них как налоговые, так и неналоговые, например, свободные средства фонда обязательного медицинского страхования (ст.2 Закона);определена ставка налога на прибыль, зачисляемого в 1994 г. в федеральный бюджет, в размере 13 процентов (ст.6 Закона).

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 10. - Ст. 1108

Установлены на 1994 год ставки или предельный размер налогов,зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. Так, например,налог на прибыль в бюджеты субъектов Российской Федерации могут быть зачислены в 1994 г. в размере не более 22 процентов, налог на казино - по ставке 77 процентов (ст.7 Закона).

Во изменение ранее действовавшего порядка акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан со второго квартала 1994 г. направляются в федеральный бюджет (ст.3 Закона).

Этим же Законом утверждены различные размеры отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации в зависимости от времени их зачисления и видов подакцизных товаров. Например, в I квартале 1994г. действовали ставки акцизов, установленные на 1993 год, а со второго квартала 1994 г. установлены новые, значительно увеличенные ставки на различные подакцизные товары. Изменены в сторону увеличения и отчисления от налога на добавленную стоимость (ст.10Закона).

Законами о бюджетах субъектов Российской Федерации проводится бюджетное регулирование нижестоящих бюджетов. Что же касается дополнительных источников доходов бюджета, то это могут быть как дополнительно вводимые субъектами Российской Федерации налоги и сборы, так и неналоговые поступления. При этом не следует смешивать вопрос о дополнительных доходах бюджета с вопросом о праве субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать налоги и сборы.

Юридическое значение деление бюджетов каждого уровня на бюджет развития и бюджет текущих расходов заключается в том, что согласно статье 13 Закона Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" при наличии дефицита бюджета перевоочередному финансированию подлежат расходы,включаемые в бюджет текущих расходов.

Для ведения учета бюджетов применяется бюджетная классификация.

Бюджетная классификация представляет собой систематизированную группировку доходов и расходов бюджета по однородным признакам. Она используется в бюджетном планировании и позволяет обеспечить связь с планированием финансовой деятельности предприятий и организаций, и объединение индивидуальных смет и финансовых планов в сводные планы и сметы.

Доходы и расходы в бюджетной классификации систематизированы по группам, которым даны названия и постоянные номера. Доходы сгруппированы по источникам доходов, а группировка расходов произведена по направлениям.

Предметная (функциональная) бюджетная классификация - это классификация в зависимости от вида платежей, она применяется при классификации доходов. Для бюджетной классификации расходов обычно применяются ведомственные и смешанные виды группировок, поскольку каждое ведомство (отрасль) является распорядителем бюджетных кредитов.

Бюджетная классификация позволяет вести учет доходов и расходов в финансовых, налоговых органах, банковских, бюджетных учреждениях,на ее основе составляется отчетность об исполнении бюджетов. Она позволяет осуществлять действенный контроль за целевым использованием бюджетных ассигнований. Она является важным правовым актом, отражает порядок составления и исполнения бюджета.

Бюджетная классификация применяется в различных видах: один -для федерального бюджета, другой - для субъектов Федерации, хотя основа у них общая.

В обоих видах бюджетной классификации применялись разделы,главы, параграфы, статьи. Однако имелись и некоторые различия.

Правовое значение бюджетной классификации состоит еще и в том,что Центральный Банк России издает схему ежемесячного отчета о кассовом исполнении бюджета, в которой всем подразделениям бюджетной классификации даются символы, что используется в бюджетном учете.

В последнее время в ряде стран получает широкое применение целевая бюджетная классификация в соответствии с принимаемыми общенациональными экономическими и социальными программами. Она состоит из разделов по отдельным отраслям и мероприятиям (оборона,сельское хозяйство, промышленность, транспорт, связь и т.д.). В настоящее время действует бюджетная классификация, утвержденная Министерством финансов Российской Федерации\*\*\*.

-----------------

\*\*\* См. приложение к журналу "Финансы". - 1993 . - N 1. - с.

11; 1994. - N 3

В ряде развитых стран дефицит бюджета, дефицитное финансирование является способом государственного регулирования экономики, особенно в период кризисов, чтобы дать импульс экономическому развитию. Дефицит бюджета временно расширяет государственное потребление, но одновременно оказывает отрицательное влияние: ведя к увеличению государственного долга, уменьшает платежеспособный спрос населения, в дальнейшем ограничивает развитие экономики.

В последние годы в Российской Федерации имеется бюджетный дефицит. Поэтому в комментируемом Законе имеются нормы, регулирующие это положение. Мерами, принимаемыми при дефиците бюджета являются:

- первоочередное финансирование в размерах, предусмотренных бюджетом текущих расходов; дотации; субвенции; выявление дополнительных доходов; выпуск займов; казначейские сертификаты;уточнение нормативов отчислений от налогов; установление предельных размеров дефицита бюджета - если при исполнении бюджета этот предел превышен или поступающие в бюджет платежи значительно ниже предусмотренного уровня, то вводится механизм секвестра расходов -ежемесячное пропорциональное снижение расходов по всем статьям,кроме защищенных статей. Состав защищенных статей и порядок защиты меняются.

Так, Закон Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1994год" от 1 июля 1994 г. установил, что зарплата (денежное довольствие) с учетом взносов на социальное страхование и отчисления в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации,федеральная программа "Дети России" подлежат финансированию в полном объеме (ст.36). Установлен также верхний предел ассигнований по защищенным статьям федерального бюджета на 1994 год в размере 20процентов от утвержденных расходов.

Указом Президента Российской Федерации "О Президентской программе "Дети России" Правительству России поручено обеспечить разработку целевых программ, расширив их состав и предусмотреть в федеральном бюджете на 1996 год соответствующие источники финансирования\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 17. - Ст. 1955

Методами сбалансирования бюджета развития являются также выпуск займов или получение кредитов. В настоящее время займы имеются государственные, субъектов Федерации\* и местные\*\*.

-----------------

\* См. ст. 45 Закона РСФСР "О краевом, областном Совете народных депутатов"

\* См. ст. 48 Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР"

На основании ст.75 Конституции России государственные займы выпускаются в порядке, определяемом Федеральным законом и размещаются на добровольной основе.

По видам доходов займы делятся на процентные (выплата процентов ежегодно по заранее утвержденной ставке) и выигрышные.

Государственные займы по месту размещения делятся на внутренние и внешние, реализуемые на иностранных рынках; по способу размещения -свободно обращаемые и принудительные, займы могут размещаться среди только физических лиц, только среди юридических лиц или смешанные. В России в настоящее время, в частности, свободно обращаются облигации российского внутреннего выигрышного займа 1992 года выпуска (сроком на 10 лет). Установлен порядок возврата денег по облигациям государственного целевого беспроцентного займа.

В целях оптимизации исполнения федерального бюджета и снижения темпов инфляции Правительство Российской Федерации выпустило казначейские обязательства и своим Постановлением от 9 августа 1994г. N 906\* утвердило Основные условия выпуска казначейских обязательств.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 16. - Ст. 1911

Эмитентом (органом, осуществляющим выпуск) их является Министерство финансов Российской Федерации, оно устанавливает объем и даты выпуска, сроки погашения, процентную ставку и номинальную стоимость.

Они размещаются среди юридических лиц в порядке, установленном Министерство финансов Российской Федерации (Главным управлением федерального казначейства), а владельцами их могут быть российские юридические и физические лица.

В 1994 г. из федерального бюджета выделены дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований, в пределах которых находятся объекты по атомной энергии и объекты оборонной промышленности.

Облигации займов являются видами ценных бумаг, участвующими в создании рынка ценных бумаг. Это новый институт финансового права еще не имеет приоритетного законодательного акта. Насколько необходим закон о ценных бумагах, который защитил бы акционеров -держателей акций и бюджет, ярко выявил факт с деятельностью акционерного общества "МММ", когда пострадало значительное количество акционеров. Впервые в г. Москве был создан внебюджетный фонд для компенсации убытков акционерам.

На покрытие дефицита федерального бюджета направляются различные средства, в том числе кредит Центрального банка России и кредиты иностранных государств. Так, в бюджете 1994 г. предусмотрены средства за счет кредита Центрального Банка России - 48 млрд. рублей и кредитов иностранных государств и международных организаций -16339,9 млрд. рублей.

Внешние займы являются основной формой международного кредита и их сумма является суммой внешней задолженности государства.

Российская Федерация приняла на себя обязанность погашения всей задолженности бывшего СССР.

Взаимоотношения бюджетов с другими элементами финансовой системы регулируются многими законодательными актами. Наиболее строго осуществлено регулирование по взысканию платежей в бюджет с юридических и физических лиц\*. Они должны перечисляться в бюджет,

как правило, в первоочередном порядке.

----------------- \* См. Указ Президента Российской Федерации "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" от 23 мая 1993 г. N 1006 и порядок его применения. Российские вести. - 1994. - 22 сент.

Просроченные платежи в бюджет и некоторые внебюджетные фонды,например, в Пенсионный фонд Российской Федерации, взыскиваются в бесспорном порядке. В последнее время ужесточен порядок взыскания недоимок с бюджет с дебиторов и др. С физических лиц и с иностранных предпринимателей применяется судебный порядок взыскания недоимок.

Государство может быть субъектом инвестиционной деятельности,т.е. производить инвестиции (долгосрочные вложения) в сельское хозяйство, промышленность, транспорт и другие отрасли хозяйства.

Как известно, инвестиции - это денежные средства, целевые банковские вклады, паи. акции и любое другое имущество, вкладываемое в объекты предпринимательской деятельности и других видов деятельности в целях получения прибыли и достижения социального эффекта\*.

-----------------

\* См. Закон РСФСР "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" от 26 июня 1991 г. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - N 29. - Ст. 1005; Закон РСФСР "Об иностранных инвестициях в РСФСР", там же, ст.1008

Поэтому из соответствующих бюджетов направляются соответствующие средства в инвестиции. Полномочия эти также регулируются в Законах РФ "О краевом, областном Совете народных депутатов", а также "О местном самоуправлении в РФ". В последнее время создан целый ряд внебюджетных фондов. В некоторых странах внебюджетные фонды являются ширмой, позволяющей ускользнуть от парламентского контроля.

Созданные у нас внебюджетные фонды обладают правами юридического лица. Денежные средства они хранят на специальных счетах в банковских учреждениях. Источники доходов и мероприятия, на которые они направляются, определяют органы власти соответствующего уровня. На федеральном уровне в настоящее время действует Пенсионный фонд\*, фонд занятости населения, инвестиционные фонды и др.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - N 5. - Ст. 180

Установлено, что налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды.

Бюджетные средства не должны перечисляться во внебюджетные фонды.

Сначала денежные средства всех внебюджетных фондов включались в состав бюджетов\*, а теперь средства некоторых федеральных внебюджетных фондов включены в состав федерального бюджета, и рекомендовано органам власти субъектов Федерации свои внебюджетные фонды включить в состав соответствующих бюджетов.

-----------------

\* См. ст.22 Закона Российской Федерации о бюджетных правах субъектов Российской Федерации; Механизм территориального самоуправления и хозяйствования. Ю.А.Тихомиров, А.Ф.Ноздрачев,Б.Б.Хангельдыев, Т.В.Конюхова и др. - М. - 1993, депон. в ИНИОН РАН N 48. - 1993. - 21 июня

Бюджетные фонды создаются в рамках средств бюджета соответствующего уровня, так например, резервный фонд Президента Российской Федерации ( на 1994 г. он составил 49800 млрд. рублей),резервный фонд Правительства Российской Федерации - 412200 млрд.

рублей - и другие\*.

-----------------

\* См. ст.16 Закона Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1994 год".

От бюджетных фондов и внебюджетных следует отличать внебюджетные средства. Внебюджетные средства - это средства,получаемые бюджетными учреждениями помимо ассигнований, выделяемых им из соответствующего бюджета. Они поступают в распоряжение бюджетных учреждений и расходуются наряду с бюджетными средствами и,как правило, внебюджетные средства не включаются в бюджет.

Их учет бюджетные учреждения ведут как и учет бюджетных средств. Это могут быть специальные средства (от выполнения бюджетными учреждениями работ и услуг), суммы по поручениям (выплата денежных средств третьим лицам за счет переданных им средств),депозиты и прочее.

Раздел III. "Основы бюджетного процесса" комментируемого Закона Российской Федерации включает в себя основополагающие нормы бюджетного процесса, регулирующие составление, рассмотрение,утверждение и исполнение бюджетов, включая нормы бюджетного регулирования и контроля за исполнением бюджетов.

Нормы об организации бюджетного процесса устанавливают принципы гласности, публичности бюджетного процесса, которые конкретизируются в актах субъектов Российской Федерации, в регламентах деятельности каждого звена представительных и исполнительных органов власти.

Банковская система кассового исполнения бюджета, вероятно,будет заменена казначейской системой кассового исполнения бюджета.

Иначе зачем же создано казначейство Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1993 г. N 1556\*.

-----------------

\* См. Российские вести. - 1993. - N 172

Согласно Положению, утвержденному Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г.

N 864\*, Федеральное казначейство Российской Федерации создано как централизованная система органов федерального казначейства и состоит из Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям,городам Москве и Санкт-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения, районов и районов в городах).

-----------------

\* См. Российские вести. - 1993. - N 172

Несмотря на отсутствие Закона Российской Федерации об информатизации общества в области финансов, в актах различного уровня устанавливается порядок обеспечения информацией общества в области финансов, порядок свободного доступа граждан к информации о финансовой деятельности государства, субъектов Российской Федерации,местного самоуправления, банковской деятельности, финансовой деятельности предприятий, объединений, организаций и учреждений.

Примером этому могут служить закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации и соответствующие законы субъектов Российской Федерации, где включены нормы об обязательности публикации для всеобщего сведения утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении.

Население широко информируется об утверждении бюджета, его исполнении, поскольку законы о бюджетах и постановления об отчетах исполнения его публикуются в массовой печати.

Жизнь выдвигает требования к принятию норм, изменяющих правовое регулирование не только порядка формирования бюджета, но и ведения учета.

Бухгалтерский и статистический учет отнесен Конституцией Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации (ст.71, п."р").

Все виды учета - оперативный, бухгалтерский и статистический -включаются в единую систему учета. Они взаимосвязаны. Некоторые данные оперативного учета используются в бухгалтерском, данные бухучета и оперативного учета - в статистическом.

Статистика как особая отрасль практической деятельности связана со сбором, обработкой, анализом и публикацией данных о массовых общественных явлениях. Это в полной мере относится к статистике в области финансов.

Финансовые отношения складываются во всех отраслях народного хозяйства, социальной инфраструктуры и в каждой отрасли народного хозяйства, социальной сферы имеется своя специфика, поэтому сформировался значительный объем ведомственных актов по регулированию информационных отношений в области финансов.

Положение о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации утверждено 20 марта 1992 г. Министерством финансов Российской Федерации на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 1992 г. N 89\*

-----------------

\* См. Финансовая газета. - 1992. - N 15; приложение к журналу "Финансы". - 1993. - N 8. - с. 13

В стране действует две формы учета: одна для бюджетных организаций, другая для хозрасчетных.

Разработка закона о бухгалтерском учете и статистике Российской Федерации буде способствовать правильности расчетов с бюджетом,повышению чувства ответственности за соблюдение предписаний этого закона руководителей, работников учета предприятий и организаций,учреждений всех форм собственности, способствовать охране имущественных интересов физических и юридических лиц (в том числе и государства), приобретших акции.

В целях обеспечения правовых основ единого рынка,единообразного исполнения бюджета, получения банками, держателями акций достоверных сведений о финансовом состоянии фирм и предприятий, а также значительная роль будет принадлежать Указу Президента Российской Федерации "Об аудиторской деятельности" и закону Российской Федерации "О ценных бумагах".

Предусмотрен переход на принятую в международной практике систему учета. Создана Межведомственная комиссия по координации работ, связанных с выполнением Государственной программы перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики в соответствии с требованиями развития рыночной экономики, утверждено положение о ней\* и персональный состав\*\*, -включая представителей Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка России.

-----------------

\* См. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - N 19. - Ст.1690

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 12. - Ст.1417

Действующие ныне общие нормы о порядке составления,рассмотрения и утверждения бюджетов подлежат изменению в связи с новой Конституцией Российской Федерации, изменением органов власти и управления и др.

В настоящее время Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет (ст.114Конституции Российской Федерации, а не Президент Российской Федерации (как было ранее), соответственно меняется бюджетный процесс и субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в связи с изменением органов власти и управления.

Исполнение федерального бюджета обеспечивает Правительство Российской Федерации, оно же представляет отчет о его исполнении.

Понятие исполнения бюджета в настоящее время в законодательном порядке не определено. На практике оно применяется как к доходной,так и к расходной части бюджета. Все плательщики налоговых и неналоговых платежей обязаны своевременно и в полном объеме вносить их в бюджет. Органы власти всех уровней обязаны своевременно обеспечить финансирование мероприятий из соответствующих бюджетов.

Они могут вносить изменения по доходам и расходам в пределах утвержденных ассигнований по статьям функциональной бюджетной классификации. Статьями для финансирования бюджетных учреждений являются: заработная плата, текущие расходы и капитальные вложения (капитальный ремонт).

Бюджетное регулирование - это одна из форм государственного регулирования экономики и социальных отношений, важнейшее средство перераспределения средств, осуществляемое для сбалансирования доходов и расходов.

Бюджетное регулирование - заключительный этап бюджетного планирования по определению объема расходов каждого бюджета. Оно осуществляется при помощи различных форм и методов.

В настоящее время бюджетное регулирование осуществляется, в основном, путем установления бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам отчислений от федеральных налогов и доходов,поступающих от территорий. В целях расширения доходной базы субъектов Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования передаются средства, именуемые в настоящее время трансфертами.

Статьей 22 Закона Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1994 год" образован в составе федерального бюджета фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и установлен единый подход к определению размеров финансовой помощи регионам и установление прямой зависимости между объемами средств фонда и доходами федерального бюджета.

Этот фонд формируется в размере 22 процентов налога на добавленную стоимость за счет его доли, поступающей в федеральный бюджет (кроме налога на добавленную стоимость на импортные товары,драгоценные металлы и драгоценные камни, сдаваемые в Государственный фонд драгоценных камней Российской Федерации и отпускаемые из него).

Из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации оказывается помощь в случае, если среднедушевой доход по бюджету за предыдущий год ниже, чем в среднем по Российской Федерации (субъекты Российской Федерации, нуждающиеся в поддержке),а также тем субъектам Российской Федерации, у которых собственных доходов и дополнительных средств, полученных из федерального бюджета, недостаточно для финансирования текущих расходов (субъекты Российской Федерации, особо нуждающиеся в поддержке).

Порядок формирования и использования названного фонда устанавливается Правительством Российской Федерации.

Новая методика составления проекта бюджета Российской Федерации подвергнута критике в статье Заместителя Председателя Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам Починком А.П. и др.\*

-----------------

\* См. Российский вести. - 1994. - 16 марта; см. также статью

А.Починка "Бюджет как зеркало российской экономики" - Российские вести. - 1994. - 1 июня; "Финансы". - 1994. - N 4. - с. 3

Он высказался против определения среднедушевого дохода по России (раньше этот принцип применялся в пределах региона, а не в целом по России), поскольку это приводит к тому, что доплаты-трансферты до среднедушевого размера доходности на каждого жителя будут положены не тем, кто создает, а тем, кто имеет больше населения. Регионы, у которых доход на душу населения меньше среднероссийского, получают помощь в размере разницы между своим доходом и среднероссийским доходом. Эта помощь называется трансфертами. Установление категорий особо нуждающихся, по существу,ничего не меняет. По новой методике многие северные районы, где стоимость жизни гораздо выше среднего уровня, лишены возможности получения трансфертов. Председатель Правительства Российской Федерации В.С.Черномырдин высказался за необходимость введения экономической помощи субъектам Российской Федерации в установленном законом "О федеральном бюджете на 1994 год"\* порядке.

-----------------

\* См. статью "Долговая яма для налогоплательщиков" Российские вести. - 1994. - 30 авг.

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством, содержанием бюджетных прав государственных органов и органов местного самоуправления. Общие нормы составления и утверждения бюджетов несколько конкретизированы в отношении порядка этих процедур в Законе Российской Федерации об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органов субъектов Российской Федерации.

Этим законом определены структуры консолидированных бюджетов республик в составе Российской Федерации, автономной области,автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, районов городов с районным делением, принципы самостоятельности бюджетов и регулирования финансовых отношений,принципы определения минимального бюджета, доходной и расходной части бюджетов, общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, конкретизированы и регулирующие источники нижестоящих бюджетов, конкретизированы источник внебюджетных и валютных фондов,осуществлено правовое регулирование порядка исполнения бюджетов,контроля за исполнением внебюджетных и валютных фондов.

Впервые введены важные нормы о праве представительных или исполнительных органов власти обратиться за защитой своих бюджетных прав в арбитражный суд, а также об установлении уровня закрепленных доходов бюджетов (в размере 70% доходной части без учета дотаций и субвенций).

Целесообразно разработать специальный федеральный закон о бюджетных правах Российской Федерации. Ранее правовое регулирование бюджетных прав Российской Федерации осуществлялось как союзным актом, так и специальным республиканским актом о бюджетных правах РСФСР\*.

-----------------

\* См. Закон РСФСР от 16 декабря 1961 г. Ведомости Верховного

Совета РСФСР. - 1961. - N 48. - Ст.674

В настоящее время многие нормы, регулирующие бюджетные права Российской Федерации включены в Закон РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ". Следовало бы, в частности, в нем предусмотреть порядок бесспорного взыскания Российской Федерацией сумм, предусмотренных к поступлению в федеральный бюджет,но задержанных субъектами Федерации, а также меры ответственности.

Отдельным законодательным актом предстоит утвердить и бюджетную классификацию, как это предусмотрено Законом РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации".

Правовые нормы о порядке составления, рассмотрения и исполнения документа возможно было бы сосредоточить в специальном федеральном акте, именуемом Правила составления и исполнения бюджета в Российской Федерации. В этом акте целесообразно определить понятие исполнения бюджета, распорядителя кредитов, понятие кассового исполнения бюджета, включить нормы о порядке заключения федерального бюджета.

Правила будут являться актом прямого действия для федерального бюджета и вместе с тем - образцом для бюджетов другого уровня.

Статьей 27 Закона РФ о бюджетных правах субъектов Федерации от 15апреля 1993 г. предусмотрена разработка и принятие ими на местах Положения о бюджетном процессе на территории данного национально-государственного или административно-территориального образования.

Самостоятельным федеральным законодательным актом целесообразно определить существенные особенности правового статуса и перечень федеральных внебюджетных фондов, поскольку в настоящее время образуются с наименованием "фонды" различные общественные организации, не являющиеся внебюджетными фондами федерального уровня.

До сих пор имеется большая группа бюджетных правоотношений,которые не урегулированы в законодательном порядке. Это отношения по финансированию из бюджетов (принципы, порядок), выдаче бюджетных ссуд (выдаче с процентами, с возвратом), по порядку открытия бюджетных кредитов. Предлагается разработать специальные законодательные федеральные акты: об основных положениях, о финансировании из бюджетов и о бюджетных ссудах.

Следовало бы также разработать и принять федеральные нормативные акты (законодательные или правительственные) о порядке открытия бюджетных кредитов, о специальных средствах бюджетных учреждений. Эти отношения в настоящее время регламентируются лишь ведомственными нормативными актами, хотя ранее регулировались актами Правительства.

Предстоит большая работа по приведению бюджетного законодательства в соответствие с нормами новой Конституции Российской Федерации.

В печати ставился вопрос о необходимости принятия федерального акта о порядке составления проектов самостоятельных бюджетов органами местного самоуправления, поскольку в некоторых регионах в отдельных случаях эти органы не создаются.

Раздел IV. "Республиканский бюджет РСФСР" применялся неполностью. Согласно Постановлению Верховного Совета РСФСР "О порядке введения в действие Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" порядок разработки системы бюджетов вводился поэтапно, при этом в полном соответствии с принятым Законом должен быть введен лишь начиная с бюджетов на 1995год.

Бюджетное законодательство меняется в связи с изменением экономической обстановки. Законом Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1994 год" (ст.38) установлено, что если в ходе исполнения бюджета орган государственной власти в пределах своей компетенции принимает решение, приводящее к увеличению расходов или к уменьшению доходов бюджетов других уровней, то недостающие средства компенсируются принявшим решение органом государственной власти за счет средств соответствующего бюджета. Эта норма включена в Федеральный закон о бюджете, который является законом временного (на год) действия, хотя действие этой статьи носит постоянный характер.

Статьей 20 этого закона установлено, что решение об увеличении ассигнований отдельным получателем бюджетных средств принимается Государственной Думой только при уточнении показателей федерального бюджета на 1994 год и при наличии источников их финансирования, не приводящих к увеличению бюджетного дефицита.

В составе федерального бюджета (ст.26 Закона) образован фонд государственной поддержки завоза некоторых продуктов и товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Порядок формирования этого фонда и его использования устанавливается Правительством Российской Федерации.

Ст.32 Закона создан также специальный бюджетный фонд поддержки Вооруженных сил за счет доходов от приватизации государственной собственности, полученных сверх сумм, предусмотренных в федеральном бюджете на 1994 год; средства этого фонда направляются на финансирование мероприятий по социальной защите военнослужащих, и, в первую очередь, на строительство жилья и конверсию предприятий оборонной промышленности. При необходимости для пополнения средств этого фонда решено выпустить целевой государственный заем,казначейские вексели и осуществить другие мероприятия,обеспечивающие устойчивое поступление средств в указанный фонд.

В связи с принятием Конституции России и образованием Федерального Собрания существенно изменился бюджетный процесс на всех уровнях, в том числе на федеральном уровне.

Составление проекта федерального бюджета на 1995 год согласно Постановлению Правительства Российской Федерации "О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта Федерального бюджета на 1995 год" от 5 июля 1994г.\*,проходит в следующем порядке:

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 11. - Ст.1300

Минэкономике, Минфину, Центробанку России и некоторым другим органам предложено разработать сценарно условия функционирования экономики и представить их в Правительство Российской Федерации до 15 июля 1994 года, а первым трем органам - в те же сроки представить предложения по формированию основных направлений бюджетной политики в 1995 году, исходя из прогнозной оценки экономической ситуации;

Министерству финансов Российской Федерации предложено до 20июля 1994 года довести до министерств, ведомств Российской Федерации необходимые материалы, связанные с составлением проекта федерального бюджета;

Центральному банку России был установлен срок - до 1 августа 1994 г. представить Министерству финансов России отчет о кассовом исполнении республиканского бюджета Российской Федерации за 1993год;

Федеральным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также некоторым предприятиям и организациям предложено до 15 августа 1994 г. представить расчеты предельных объемов бюджетного финансирования.

В эти же сроки соответствующие министерства должны были представить в Министерство экономики Российской Федерации прогнозы и обоснования по вопросам социального развития, уровня жизни и социальной поддержки населения, варианты прогноза социально-экономического развития России и предложения по стабилизации экономики, а в Министерство финансов Российской Федерации - прогноз формирования и расходования средств государственных внебюджетных и отраслевых фондов в 1995 году и прогноз развития приватизации и коммерческого использования государственных активов. Центробанку России предложено представить в Правительство Российской Федерации до 25 августа 1994 г. прогнозную оценку состояния платежного баланса, а Министерству экономики России - представить Министерству финансов Российской Федерации объемы необходимого финансирования федеральных целевых программ.

Министерству финансов Российской Федерации предписано до 10сентября 1994 г. представить в Правительство Российской Федерации проект федерального бюджета на 1995 год вместе с прогнозом социально-экономического развития и перечнем федеральных целевых программ. Федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации до 1 ноября 1994 г. представляют в Министерство экономки Российской Федерации уточненные прогнозы. Министерство экономики и Министерство финансов Российской Федерации до 15 декабря 1994 г. обязывались представить в Правительство Российской Федерации прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 1995 г.

Министерству финансов Российской Федерации до 1 сентября 1994года совместно с органами исполнительной власти рассмотреть предложения по совершенствованию в 1995 году взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации.

В соответствии со ст.114 Конституции России Правительству России после одобрения на своем заседании представить федеральный бюджет Государственной Думе одновременно с материалами,предусмотренными законом об основах бюджетного устройства.

В Государственной Думе на основании Регламента Государственной Думы федерального собрания - парламента Российской Федерации,принятом ею 25 марта 1994 г., образован Комитет по бюджету, налогам,банкам и финансам.

Регламентом предусмотрено, что депутаты своевременно извещаются о рассматриваемых вопросах и им представляются соответствующие материалы. Однако некоторые законопроекты, в том числе и проекты федеральных законов о бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации в соответствии со ст.46 Регламента могут быть рассмотрены во внеочередном порядке. Поскольку федеральный бюджет требует публичного обсуждения, он обсуждается на парламентских слушаниях (ст.56 Регламента).

Организация и проведение парламентских слушаний по этому вопросу возлагается на Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам (в ст.58).

Государственная Дума принимает закон большинством голосов от общего числа депутатов палаты, в общем порядке принятия федеральных законов. Так, если форма представленного законопроекта не отвечает требованиям федерального законодательства, касающегося порядка подготовки законопроекта, или не представлены необходимые материалы,указанные в ст.96 Регламента, такой законопроект может быть возвращен Советом Государственной Думы для выполнения требований к законопроекту (ст.39 Регламента). Порядок подготовки и рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете определяется Комитетом по бюджету, налогам, банкам и финансам. На основе федерального законодательства и Регламента для работы с законопроектом создается рабочая группа.

Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе может осуществляться в трех чтениях, если Государственной Думой не будет принято другое решение (ст.105 Регламента).

По результатам первого чтения принимается постановление (ст.106), при втором чтении законопроекта сообщается об итогах рассмотрения поправок, проводится голосование о принятии законопроекта за основу (ст.116 Регламента). Голосование идет в общем порядке, предусмотренном ст.105 Регламента. На основании ст.106 Конституции России и ст.96 Регламента Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о федеральном бюджете подлежит рассмотрению в Совете Федерации.

Регламентом определен особый порядок повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Советом Федерации или Президентом Российской Федерации.

На 1995 год установлен конкретный порядок рассмотрения и утверждения федерального бюджета - Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 июля 1994 г.

одобрен Закон Российской Федерации "О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год"\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 16. - Ст.1866

В целях взаимодействия Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием Правительство Российской Федерации Постановлением "О полномочном представителе Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании" от 15 августа 1994 г.\* ввело институт полномочного его представителя, который вправе выступать на заседаниях Федерального собрания от имени Правительства,обеспечивать представление на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации законопроектов, вносимых Правительством Российской Федерации.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст.2091

С юридической точки зрения нет препятствий к тому, чтобы законопроект о бюджете докладывался в Федеральном Собрании полномочным представителем Правительства. Практика покажет, будет ли эффективно данное нововведение.

Представительные и исполнительные органы принимают меры к исполнению утвержденного федерального бюджета (как доходной, так и расходной части), а также осуществляют правовое регулирование других финансовых и бюджетных отношений. Это можно проиллюстрировать на примере отдельных актов, принятых в самое последнее время для выполнения федерального бюджета на 1994 г.

Указ Президента Российской Федерации "О порядке представления финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета" от 8 июля 1994 г.\* определил, что краткосрочная финансовая поддержка может предоставляться в виде ссуд на срок, не выходящий за пределы финансового года на возвратной основе и за плату в размере,обеспечивающем уплату процентов по государственному долгу.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 11. - Ст.1196

Указом Президента Российской Федерации "О предоставлении Правительству Российской Федерации в 1994 году кредитов наконверсионные инвестиционные программы" от 10 августа 1994 г.\*снижены учетные ставки Центрального банка России, и доходы от предоставления указанных средств на возвратной основе направлены на погашение внутреннего долга Российской Федерации.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 16. - Ст.1886

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1994 г. разрешено заключить соглашение между Российской Федерацией и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) о займе в сумме 100 млн. долларов США для финансирования Проекта по развитию финансовых учреждений.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 13. - Ст.1533

Правительству Российской Федерации поручено оформить в долг 518млрд. руб. на возмещение произведенных Пенсионным фондом Российской Федерации целевых выплат государственных пенсий и пособий,осуществляемых за счет средств Федерального бюджета, путем оформления государственных ценных бумаг с погашением их в 1994г.\*.

-----------------

\* См. Закон РФ "Об исполнении бюджета Пенсионного фонда РФ за 1993 год". СЗ РФ. - 1994. - N 161. - Ст.1859

Постановлением Правительства Российской Федерации "Об утверждении Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта по развитию службы занятости и социальной защиты в Российской Федерации" от 26 июля 1994 г. N 867\* одобрен порядок погашения указанного кредита из средств Федеральной части Государственного фонда занятости населения Российской Федерации и средств федерального бюджета в равных долях.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 15. - Ст.1782

Российской Федерацией 240 млн. долларов заняты у Международного банка реконструкции и развития (МБРР) для финансирования проекта по поддержке осуществления реформ в сельском хозяйстве\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 13. - Ст.1045

В целях обеспечения контроля за использованием займа Международного банка реконструкции и развития Российской Федерации на подготовку финансовых и управленческих кадров учрежден Национальный фонд подготовки финансовых и управленческих кадров в качестве юридического лица\*.

-----------------

\* См. Распоряжение Правительства РФ от 12 августа 1994 г. N

1273-р. СЗ РФ. - 1994. - N 17. - Ст.2018

Важное значение для доходов бюджета будет иметь Постановление Правительства Российской Федерации "Об использовании механизма ускоренной амортизации и переоценке основных фондов" от 19 августа 1994 г., N 967\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст.2093

Предприятиям, учреждениям и организациям всех форм собственности разрешено осуществлять переоценку основных фондов путем прямого пересчета их балансовой стоимости применительно к ценам, складывающимся на 1 января 1995 г. на соответствующие виды основных фондов. Применяется механизм ускоренной амортизации части производственных основных фондов, решение о которой доводится до сведения соответствующих налоговых органов. В случае нецелевого использования амортизационных отчислений дополнительная сумма амортизации, соответствующая расчету по ускоренному методу,включается в налогооблагаемую базу и подлежит налогообложению в соответствии с действующим законодательством.

Приняты решения для ускорения расчетов, способствующих совершенствованию системы платежей и расчетов. Создана специальная оперативная комиссия\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 16. - Ст.1936

Положением об Оперативной комиссии Правительства Российской Федерации по совершенствованию системы платежей и расчетов,утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 13августа 1994 г. N 962\*, установлено, что оперативная комиссия является постоянно действующим органом, обеспечивающим оперативное рассмотрение платежей и принятие решений по их устранению,обязательных для федеральных органов исполнительной власти.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст.2090

Указ Президента Российской Федерации "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" от 23 мая 1994 г.\* установил обязательность постановки на учет в органах Государственной налоговой службы Российской Федерации налогоплательщиков по месту регистрации юридических лиц и лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей без образования юридического лица, и меры к соблюдению порядка кассовых операций.

-----------------

\* См. Российские вести. - 1994. - 25 мая

Порядок применения положений этого Указа определен Государственной налоговой службой Российской Федерации (N ВГ-4-13/94от 13 августа 1994 г.), Министерством финансов Российской Федерации (N 104 от 13 августа 1994 г.), Центральным банком Российской Федерации (N 104 от 16 августа 1993 г.)\*.

-----------------

\* См. Российские вести. - 1994. - 22 сент.

Постановлением Правительства Российской Федерации "О проведении на территориях субъектов Российской Федерации взаимных зачетов задолженностей предприятий" от 9 августа 1994 г.\* рекомендовано проведение зачетов взаимной задолженности (по состоянию на 1 июля 1994 г.) предприятий, расположенных в регионе.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 16. - Ст.1912

Постановлением Правительства Российской Федерации ряду акционерных обществ выделены бюджетные ссуды из средств,предусмотренных в федеральном бюджете на 1994 год для финансирования расходов на возвратной основе по поставкам сельсхозпродукции в продовольственные фонды\*.

-----------------

\*. См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст.2118

Формирование отраслевых, целевых фондов (кроме фонда научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ) с 1 июля 1994 г. осуществляется исключительно путем перечисления предприятиями целевых средств в федеральный бюджет. Порядок их формирования и расходования определяется Правительством Российской Федерации\*.

-----------------

\* См. Указ Президента РФ "О некоторых вопросах налоговой политики" от 23 мая 1994 г. N 1004. Российские вести. - 1994. - 25мая.

Правительство Российской Федерации Постановлением "О порядке финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и транспорте" от 29 августа 1994 г. N 989\* образовало целевой финансовый резерв, формируемый за счет средств федерального бюджета и привлеченных внебюджетных средств.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 19. - Ст.2212

Выделение средств из резервного фонда Президента Российской Федерации производилось им на основании распоряжений, например,администрации Коми-Пермяцкого автономного округа выделены средства для продолжения строительства Дома ребенка в г. Кудымкаре\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст.2076

Порядок финансирования чрезвычайных обстоятельств, их учет определены Правительством Российской Федерации и ведомственной инструкцией\*\*\*\*.

-----------------

\*\*\*\* См. Российские вести. - 1994. - 1 июня

Из резервного фонда Правительства его распоряжениями выделялись средства, например, акционерному концерну "Деко" для финансирования ремонтно-восстановительных работ, связанных с ликвидацией последствий пожара\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 17. - Ст.2027

Недавно Правительство Российской Федерации одобрило Соглашение о государственных кредитах с Республиками Армения, Беларусь,Таджикистан, Узбекистан и Кыргызской Республикой\*.

-----------------

\* См. Постановление правительства Российской Федерации от 29августа 1994 г. СЗ РФ. - 1994. - N 19. - Ст.2225

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. N 926 утверждено Положение о порядке возврата гражданам незаконно конфискованного, изъятого или вышедшего иным путем из владения в связи с политическими репрессиями имущества, возмещения его стоимости или выплаты денежной компенсации\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 18. - Ст.2027

Для развития бюджетного законодательства важное значение имеет правовое регулирование статуса представительных и исполнительных органов по осуществлению контроля.

Общий контроль в Российской Федерации осуществляет Парламент. В Государственной Думе для этой цели создана счетная палата, ей передан контрольно-бюджетный комитет\*\*\*\*\*.

-----------------

\*\*\*\*\* См. Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. -1994. - N 10. - Ст.795;: N 5. - Ст.373

Для информационно-аналитического обеспечения Президента РФ образовано финансово-бюджетное управление и утверждено Положение\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 10. - Ст.774

Проект Федерального закона "О четной палате Российской Федерации" принят в первом чтении и в октябре 1994 г. подлежит рассмотрению в Государственной Думе во втором чтении\*.

-----------------

\* См. Постановление Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации от 15 июля 1994 г. N 181-1. СЗ РФ. -1994. - N 14. - Ст.1543

В деле исполнения бюджета большая роль принадлежит органам,осуществляющим финансовый контроль. В условиях развития рыночных отношений, многообразия форм собственности изменяется направление деятельности финансовых, налоговых органов и банковских учреждений.

Недавно принято новое Положение о Министерстве Финансов Российской Федерации\*.

-----------------

\* См. Постановление правительства Российской Федерации от 19

августа 1994 г. N 984. СЗ РФ. - 1994. - N 19. - Ст.2211

За годы, прошедшие после Октябрьской революции, новое Положение о Министерстве финансов является седьмым. Первое положение\* отражало политику становления советской власти; второе\*\* - индустриализации народного хозяйства; третье\*\*\* - коллективизации сельского хозяйства; четвертое\*\*\* - централизации финансов накануне войны;пятое\*\*\*\* - задачи восстановления народного хозяйства после Великой Отечественной войны, шестое\*\*\*\*\* - создания централизованной финансовой системы, которая перераспределяла более половины национального дохода страны.

-----------------

\* См. СУ РСФСР. - 1922. - N 31. - Ст.380

\*\* См. СУ РСФСР. - 1926. - N 6. - Ст.34

\*\*\* См. СУ РСФСР. - 1928. - N 125. - Ст.795

\*\*\*\* См. СУ РСФСР. - 1931. - N 56. - Ст.414

\*\*\*\*\* См. СП РСФСР. - 1972. - N 7. - Ст.34

Министерство Финансов Российской Федерации, согласно новому Положению, проводит единую государственную политику и осуществляет общее руководство организацией финансов в стране. Оно координирует деятельность нижестоящих финансовых органов и регулирует деятельность федеральных подведомственных предприятий, учреждений и организаций, составляет и исполняет федеральный бюджет, осуществляет контроль за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств т средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов.

Образованное Указом Президента Российской Федерации Федеральное казначейство Российской Федерации действует в составе Министерства финансов Российской Федерации на основе Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. N 864\*.

-----------------

\* Российские вести. - 1993. - N 172; Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1992. - N 24. - Ст. 2101;1993. - N 35. - Ст.3320

Главной задачей Государственной налоговой службы Российской Федерации, образованной на основании Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 г.\*, является контроль за соблюдением законодательства о налогах, правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет государственных налогов и платежей.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - N 15. - Ст. 492

Положением о Государственной налоговой службе Российской Федерации предусмотрены ее задачи, функции и ей предоставлены широкие права\*.

-----------------

\* См. Финансовая газета. - 1992. - N 3.; или Российская

газета. - 1992. - 13 янв.

Закон Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" от 24 июня 1993 г.\* определил правовые основы, принципы организации, структуру и полномочия налоговой полиции Российской Федерации.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - N 29. - Ст. 1114

Задачи налоговой полиции конкретно определены в Положении.

Одной из главных задач является выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений. Порядок прохождения службы в органах налоговой полиции установлено Положением, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г.\*.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской

Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - N 29.

- Ст. 1110

Законы Российской Федерации "О Центральном банке Российской Федерации" и "О банках и банковской деятельности" от 2 декабря 1990г.\* закрепили двухуровневую систему банков.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1990. - N 27. - Ст. Ст.

356; Российская газета. - 1990. - 11 дек.

Центральный банк является депозитарием федерального бюджета, на него возложено кассовое исполнение бюджета. Ему предоставлено право кассового исполнения бюджета поручать коммерческим банкам.

Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. N 864\* поручено Министерству финансов Российской Федерации по согласованию с Центральным банком России определить этапы и сроки передачи из банковской системы казначейства функций по кассовому исполнению бюджета, возложенных на казначейство Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. N 1556 "О федеральном казначействе".

-----------------

\* См. Российские вести, - 1993. - N 172

В целях осуществления согласованных мер по реализации денежно-кредитной политики Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 1994 г. введен порядок взаимного представительства Правительства Российской Федерации на заседаниях Совета Директоров Центрального банка Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации на заседаниях Правительства Российской Федерации и утверждено соответствующее Положение\*.

-----------------

\* См. СЗ РФ. - 1994. - N 17. - Ст.1951

Параграф 3. Акты бюджетного законодательства

субъектов Российской Федерации

В период формирования рыночной экономики в наиболее общем виде денежной выражение программ социально-экономического развития республик в составе Российской Федерации находится в их бюджетах.

Поэтому значение бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации приобретает исключительно важное значение.

Основной проблемой правового регулирования бюджетных правоотношений является такое распределение полномочий, доходов и расходов бюджетов между Федерацией и субъектами Российской Федерации, которое удовлетворило бы и центр и места.

Базовыми актами российского бюджетного законодательства ранее были законы РСФСР, АССР и местных Советов от 16 декабря 1961 г. В 1962 г. во всех бывших автономных советских социалистических республиках были приняты свои подобные законы об их бюджетных правах и правах местных Советов, так, например, Закон Чувашской АССР от 8июня 1962 г. имел 99 статей.

В 1985-1986 годы в указанные законы были внесены существенные изменения, но в настоящее время они утратили силу. Затем базовым федеральным актом бюджетного законодательства являлся Закон РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" от 10 октября 1991 г., внесший существенные изменения в бюджетное устройство, бюджетный процесс, определивший бюджетную систему Российской Федерации. В соответствии с этим Законом приняты в отдельных республиках, входящих в состав РФ, различные республиканские бюджетные акты. Так, в Бурятии, например, 23 декабря 1991 г. приняты Основы бюджетного устройства и процесса в Бурятской ССР\*, в Карелии 25 января 1992 г. был принят закон "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Карелия"\*\*.

-----------------

\* См. Ведомости Верховного Совета и Совета Министров Республики Бурятии. - 1992. - N 4. - Ст. 89

\*\* См. Ведомости Республики Карелия. - 1992. - N 3. - Ст.284

В Республике Башкортостан также принят закон "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Башкортостан". Эти акты осуществили правовое регулирование бюджетного устройства и бюджетного процесса на своем и нижестоящем уровне бюджета.

Не основы, а законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе республик на основании ст.76 Конституции РФ следовало бы принимать субъектам Российской Федерации. Этими актами должны определяться их бюджетная система, бюджетное устройство, взаимоотношения с Российской Федерацией, взаимоотношения с местным самоуправлением.

Законом РФ "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам,городам Москве и Санкт-Петербургу"\* определены правовые основы оказания централизованной помощи субъектам Федерации, выдачи субвенций из федерального бюджета, а также из внебюджетных фондов.

-----------------

\* См. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - N 34. - Ст. 1972

Статьей 5 этого Закона было, в частности, предоставлено право органам представительной власти республик в составе РФ часть субвенций из федерального бюджета направлять на финансирование общегосударственных социальных расходов или капиталовложений,закрепленных за местными бюджетами, если иное не предусмотрено условиями предоставления субвенций, - изменение назначения субвенций, передаваемых в местные бюджеты, не допускается.

Субъекты Российской Федерации также принимают акты о субвенциях и дотациях. К примеру Закон Республики Башкортостан "О субвенциях районам и городам Республики Башкортостан из республиканского бюджета и внебюджетных фондов" от 13 июля 1993 г.\*.

-----------------

\* См. Законы Республики Башкортостан. - 1993. - выпуск VI. -с.99

Бюджетные права органов субъектов Российской Федерации разбиваются на три группы: бюджетные права в отношении вышестоящего звена (федерального), затем в области консолидированных бюджетов (нижестоящих) и бюджетные права в части собственного бюджета (своего уровня).

Бюджетные права субъектов Российской Федерации в части нижестоящих бюджетов - это, в основном, распределять средства между бюджетами, входящими в состав консолидированных бюджетов; в части своего бюджета (республиканского, краевого, областного, городов Москвы и Санкт-Петербурга, областного бюджета автономной области,окружных бюджетов) заключаются прежде всего в праве иметь собственный бюджет, внебюджетные фонды, определять направления средств бюджета, оборотную кассовую наличность, образовывать резервы, осуществлять контроль.

Бюджетные права представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации направлены на защиту их экономических интересов - это, в частности, право получать закрепленные доходы,определенную законодательством финансовую помощь от вышестоящего бюджета (например, трансферты).

Субъекты Российской Федерации осуществляют правовое регулирование бюджетных прав нижестоящих представительных и исполнительных органов власти путем принятия своих актов.

В Республике Башкортостан 13 июля 1993 г. принят Закон "О бюджетных правах районных, городских, сельских, поселковых Советов и местных администраций"\*, определяющий права районов, городов,районов в городах, поселков, сельсоветов в лице их представительных и исполнительных органов власти на получение доходов и расходование средств этих бюджетов.

-----------------

\* См. Законы Республики Башкортостан. - 1993. - выпуск VI. -

с.79

Он включает в себя общие нормы о понятиях, используемых в законе, принципы самостоятельности бюджетов и регулирования финансовых отношений, перечень конкретных источников доходов районных бюджетов (это, в частности, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль предприятий и др.), правовые нормы о расходной части бюджета, внебюджетных и валютных фондов, порядок контроля и отчетности об исполнении бюджета и отчетов об использовании средств внебюджетных и валютных фондов.

Закон урегулировал те же общественные отношения, что и соответствующий федеральный закон, на уровне местных бюджетов Республики Башкортостан. К примеру, права представительных и исполнительных органов власти по формированию расходной части бюджетов заключаются:

в определении финансирования из своих бюджетов мероприятий по социально-экономическому развитию соответствующей территории в пределах планируемых бюджетных доходов, предоставленных дотаций,субвенций, а также с учетом привлекаемых заемных средств;

в определении направления использования средств бюджетов на инвестиции, соответственные целевые программы, а также на совместные программы и др.;

в определении в пределах имеющихся средств дополнительных льгот и пособий.

В связи с предоставлением всем субъектам Российской Федерации права принимать законы в краях, областях. округах принимаются, как и в республиках, входящих в состав Российской Федерации, законы о бюджетах своего уровня.

Так, 26 апреля 1994 г. Законодательное собрание Тверской области приняло Закон Тверской области "Об областном бюджете Тверской области на 1994 год", которым утвердило областной бюджет по расходам в сумме 451344 млн. руб., а по доходам - 400674 млн. руб.,предельный размер дефицита 50670 млн. руб., оборотную кассовую наличность в сумме 20000 млн. рублей.

Установлено зачисление акцизов по товарам отдельных предприятий в областной бюджет, определены нормативы отчислений по ряду налогов и неналоговых доходов нижестоящим бюджетам городов, районов.

Из областного бюджета предусмотрены значительные ассигнования на финансирование народного хозяйства, в основном направляемые на финансирование сельского хозяйства.

Утверждены суммы дотаций и установлено, что дотации городам и районам перечисляются с учетом выполнения бюджета.

Интерес представляет и опыт правового регулирования структуры бюджета г. Москвы\*.

-----------------

\* См. Постановление Правительства г. Москвы от 14.12.93 N

11-53-17 "О структуре бюджета г. МОсквы на 1994 год".

Формирование конкретных сумм затрат по направлениям может осуществляться ежеквартально на основании регламентированной на год структуры расходной части бюджета г. Москвы в относительных величинах (в процентах). Одновременно могут использоваться приоритетно вариантные допуски отклонений от утвержденных в структуре бюджета пропорций для оперативного маневрирования бюджетными ресурсами в зависимости от степени воздействия инфляции на конкретные отрасли социальной сферы и городского хозяйства.

Бюджетные пропорции города должны формироваться под влиянием программных целей администрации, в числе которых основными являются социальная поддержка малообеспеченных категорий москвичей,строительство нового муниципального жилья, поддержание городских территорий в чистоте, улучшение состояния дорожных покрытий,стабильная работа транспортных систем и обеспечение безопасности граждан за счет усиления материально-технического обеспечения правоохранительных органов.

Финансирование городских программ должно обеспечиваться наряду с бюджетными средствами гибкой системой тарифно-ценового регулирования, средствами отраслевых, общегородских и окружных внебюджетных фондов, рациональной кредитной политики отраслей городского хозяйства под залог муниципального имущества или права его аренды, выручкой от коммерческой продажи объектов строительства (в том числе незавершенного) и другими поступлениями, формирующимися за рамками бюджета города.

С 1 января 1994 г. на территории г. Москвы введены:

транспортный налог, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, сборы на нужды образовательных учреждений, взимаемые с юридических лиц.

Признано целесообразным формирование единого бюджета г. Москвы на 1994 г. с выделением в расходной части прогнозных финансовых ресурсов административных округов. Этим Постановлением Правительство Москвы утвердило структурное распределение расходов бюджета г.

Москвы на 1994 г. в процентах к объему расходов. Например, на финансирование капитальных вложений - 29,4; городское хозяйство -35,0; расходов жилищно-коммунальных отраслей - 32,5.

Правительство Москвы поручило департаментам экономической политики и финансов провести регистрацию всех отраслевых и территориальных внебюджетных фондов г. Москвы по состоянию на 1января 1994 г. и приняло меры к регламентации порядка управления бюджетами, источников их формирования, составления смет, фондов и отчетности об их исполнении.

Используя свое право дополнительной социальной поддержки отдельных категорий граждан, Правительство г. Москвы приняло Постановление "О программе мер по социальной защите отдельных категорий жителей г. Москвы в 1994 г. и выполнении программы за 1993год"\*.

-----------------

\* См. Вестник мэрии Москвы. - 1994. - N 4. - с. 2

В перспективе каждому бюджету будут предоставлены достаточные доходные источники, и необходимость в выдаче субвенций и дотаций отпадает. Бездотационность бюджетов должна быть обеспечена на каждом уровне. Это, вероятно, не может быть одномоментным, а будет длительным процессом, поскольку бюджетное регулирование очень сложно.

Статьей 27 Закона 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" определена необходимость принятия Положений о бюджетном процессе каждым субъектом Федерации, что позволит регулировать бюджетный процесс, учитывать как федеральные основополагающие бюджетные нормы, так и рациональные особенности. В Законе конкретно не определяются порядок и сроки представления от соответствующего исполнительного органа власти (его финансовых и других органов, органов управления внебюджетных фондов) информации,связанной с составлением и исполнением бюджета, использованием средств, в том числе внебюджетных и валютных фондов.

Значительный интерес в этом вопросе представляет Положение о бюджетном процессе, утвержденное Постановлением Правительства г.

Москвы от 14 декабря 1993 г. N 1153-А\*, краткое содержание которого приводится ниже.

-----------------

\* Вестник мэрии Москвы. - N 4. - с. 115

На территории г. Москвы формируется и исполняется единый бюджет города с выделением в расходной части объемов финансовых ресурсов административных округов, финансирование которых осуществляется финансовыми управлениями административных округов с филиальных счетов бюджета города.

Порядок и сроки составления, рассмотрения и утверждения бюджета г. Москвы и отчета об исполнении бюджета определяются по согласованию с городской Думой и администрацией города.

Составление и исполнение бюджета г. Москвы осуществляет администрация г. Москвы, рассмотрение и утверждение бюджета г.

Москвы - городская Дума.

Бюджет г. Москвы является самостоятельным. Самостоятельность обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования.

К собственным источникам доходов бюджета г. Москвы относятся:

- установленные законодательством России налоги, сборы и платежи, поступления по которым полностью зачисляются в бюджет г.

Москвы;

- установленные законодательством России отчисления в бюджет г.

Москвы по регулирующим доходным источникам;

- налоги и сборы, устанавливаемые городской Думой и администрацией города в соответствии с законодательством России.

Свободные остатки бюджетных средств на начало года,дополнительные доходы бюджета, поступившие в процессе его исполнения, рассматриваются как резервный фонд и используются администрацией, в основном, на покрытие чрезвычайных бюджетных прорывов, а также на расходы, необходимость в которых возникла после утверждения структуры бюджета.

Методология разработки проекта бюджета относится к компетенции администрации города и осуществляется на основании действующего налогового и бюджетного законодательства, прогнозных, ценовых и объемных показателей деятельности юридических и физических лиц на территории в увязке с планом экономического и социального развития города.

Проект бюджета города формируется в виде годовых структурных (удельных) показателей на основе разработанных прогнозных материалов и расчетов.

Глава администрации г. Москвы представляет проект бюджета г.

Москвы в городскую Думу в согласованные с нею сроки. Одновременно обеспечивается доступность проекта бюджета г. Москвы для населения,публикуется официальное информационное сообщение в средствах массовой информации.

Городская Дума рассматривает проект бюджета г. Москвы по докладу главы (представителя) администрации и утверждает только структурное соотношение показателей бюджета.

Если структурное соотношение показателей бюджета не утверждено до начала календарного года, то до его утверждения администрация города определяет поквартально структуру расходов бюджета с сообщением ее содержания городской Думе.

На основе прогнозных расчетов поступления доходов в бюджет г.

Москвы мэр или правительство ежеквартально утверждают бюджетные показатели финансового обеспечения отраслей городской инфраструктуры и социально-культурной сферы в соответствии с утвержденным годовым структурным соотношением показателей бюджета.

При исполнении единого бюджета все доходы поступают по месту нахождения плательщика на филиальные счета бюджета города.

Финансовые управления административных округов обеспечивают финансирование расходов в пределах объемов финансовых ресурсов,оставшаяся часть доходов перечисляется на основной счет бюджета города для финансирования расходов, осуществляемых непосредственно департаментом финансов. Перечисление производится по мере поступления доходов, но не реже 1 раза в неделю.

При этом на счетах финансовых управлений округов остается часть денежных средств, необходимых для ближайшего по сроку финансирования. Остатки средств на филиальных счетах финансовых управлений на каждое первое число месяца не должны превышать шестую часть от квартального объема финансовых ресурсов округа.

Мэр или Правительство города имеют право в процессе исполнения бюджета маневрировать в зависимости от степени воздействия инфляции на конкретную отрасль в структуре расходов и динамики поступления доходов, но не более чем на 10 процентов от показателей,утвержденных Думой на год.

Ежеквартальные бюджетные показатели г. Москвы утверждаются мэром или Правительством г. Москвы не позднее чем за неделю до начала соответствующего квартала.

Отчетность об исполнении бюджетных показателей ежеквартально представляется городской Думе в тех же объемах и в те же сроки, что и федеральным властям.

Общим недостатком бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации является отсутствие, как правило, в законодательных актах указания о том, что их консолидированные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации, а также то, что общие нормы бюджетного законодательства соответствуют общим нормам федерального бюджетного законодательства.

Видимо, в этом проявляется негативная тенденция к "самостоятельности", невзирая на федеральные связи и обязательства.

Простой пример. В последнее время участились случаи нарушения федерального бюджетного законодательства. Так, Хабаровская краевая Дума приняла решение с 1 октября 1994 г. временно прекратить на треть налоговые отчисления в федеральный бюджет\*.

-----------------

\* См. "Регионы перекрывают краны", Российские вести. - 1994.

- 6 октября. - с. 1

Вопросы о бюджетных правах Российской Федерации и порядка принятия бюджетных актов субъектами Российской Федерации становятся актуальнейшими вопросами правового регулирования финансовой деятельности Российской Федерации и местного самоуправления и от того, как они будут решены Федеральным Собранием Российской Федерации, во многом зависит судьба единства Российской Федерации как государства.

"Законодательство Старший научный сотрудник

и экономика" Института законодательства и

N 17-18 (87-88) 1994 сравнительного правоведения

стр. 13-41 при Правительстве

Российской Федерации

Т.В.Конюхова