План

Введение

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

1.1 Понятие бюджетного процесса

1.2 Участники бюджетного процесса

1.3 Рассмотрение и утверждение бюджетов

2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1 Понятие ответственности за нарушение бюджетного законодательства

2.2 Понятие и составы нарушений бюджетного законодательства

2.3 Применение мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства

Заключение

Список литературы

Введение

Бюджет — нормандское слово (bougette), возможно происходящее от латинского bulga, которое буквально означает «кожаный мешок». В таком мешке в английском парламенте вносились акты, касающиеся государственной росписи. Если не предварительные росписи, то финансовые счета существовали в Англии уже в первые годы нормандского владычества. Во всяком случае, в подписанной в 1215 г. Великой хартии вольностей уже предусматривалось, что король без согласия парламента не может налагать подати, т.е. ограничивалась возможность установления им дополнительных источников бюджетных доходов.

Известный русский специалист в области финансового права В.А. Лебедев определял бюджет как роспись государственных доходов и расходов на данный период времени, рассмотренную законодательными учреждениями и утвержденную верховной властью. По его мнению, бюджет (в отличие простой сметы) «должен быть выражением всего движения финансового управления государства, иначе сказать, в нем должны быть приведены в строгой системе все потребности государства и все средства их покрытия, что достигается подразделением всех доходов и расходов на рубрики. Наконец, должен быть общий систематический свод их в виде общих итогов. Как скоро бюджет составлен, рассмотрен законодательными учреждениями и утвержден верховной властью, он делается законом финансового хозяйства, имеющим силу на определенный срок — год или более, на который издан.

К 70-м годам XX века в науке финансового права и законодательстве утвердилось мнение о том, что бюджет следует рассматривать как финансовый план и финансовый фонд в их органическом взаимодействии. Признанный специалист в области финансового права М.И. Пискотин в своей фундаментальной работе «Советское бюджетное право» (1971) сводил понимание бюджета к распределению и перераспределению национального дохода, создающим общегосударственный фонд денежных средств в целях реализации задач и функций государства. Представление административно-территориальным единицам, как и союзным и автономным республикам, права на собственный бюджет расценивалось им как способ необходимой территориальной децентрализации в области государственных финансов.

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет.

Цель работы: изучить механизм формирования бюджетного процесса; его регулирования; ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

Актуальность выбранной темы состоит в том, что в современных условиях многократного повышения значения механизма обеспечения функционирования бюджетной сферы, обострения бюджетных горизонтальных (между субъектами Федерации) и вертикальных (между центром и регионами, субъектами Федерации и муниципальными образованиями) противоречий, катастрофического снижения бюджетной дисциплины проблема эффективности бюджетного строительства и бесперебойного функционирования бюджетной системы приобретает особую актуальность, но в рамках финансовой науки не исследовалась.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

1.1 Понятие бюджетного процесса

Наименее исследованными областями в современной финансовой науке являются различные механизмы обеспечения эффективности бюджетного строительства и бесперебойного функционирования бюджетной системы.

В советское время в силу определенных политических и организационных причин эти проблемы не возникали, а следовательно не исследовались. Во многом поэтому, обосновывая в начале 90-х гг. XX в. необходимость проведения научно разработанной бюджетной реформы, ведущие российские экономисты выделяли следующие необходимые направления:

• теоретическую разработку и обоснование принципов построения бюджетной системы России;

• создание реального бюджетного механизма, позволяющего воплоти, разработанные принципы на практике.

• разработку и принятие нормативных актов по разграничению полномочий и функций между органами власти разного уровня; распределение расходов между звеньями бюджетной системы и силами бюджетов в соответствии с полномочиями и функциями органов власти разного уровня;

• создание новой системы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов на основе использования различных форм оказания финансовой помощи субъектам Федерации и органам местного самоуправления;

• разработку новых принципов составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета на каждом уровне управления[[1]](#footnote-1).

В современных условиях многократного повышения значения механизма обеспечения функционирования бюджетной сферы обострения бюджетных горизонтальных (между субъектами Федерации) и вертикальных (между центром и регионами, субъектами Федерации и муниципальными образованиями) противоречий, катастрофического снижения бюджетной дисциплины проблема эффективности бюджетного строительства и бесперебойного функционирования бюджетной системы приобретает особую актуальность, но в рамках финансовой науки не исследовалась.

Основным организационным механизмом, эффективное функционирование которого выступает необходимым и достаточным условием нормальной работы бюджетной системы, является бюджетный процесс, а равно бюджетная классификация. Охранительный механизм обеспечения эффективности бюджетного строительства и бесперебойного функционирования бюджетной системы — это бюджетный контроль и ответственность нарушения бюджетного законодательства.

Под бюджетным процессом понимается регламентированная регулируемая процессуальными нормами бюджетного права сдельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и всех участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов внебюджетных фондов, их утверждению, исполнению, а также утверждению отчетов об их исполнении. Правовой основой бюджетного процесса в России выступают положения Конституции Российской Федерации, бюджетного кодекса и принятые в рамках, очерченных нормами бюджетного кодекса, нормативные правовые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В основе этих правовых норм, на которых и базируется бюджетный процесс, положены основные принципы бюджетной системы России, в частности такие, как ежегодность бюджета (краткосрочность бюджетного планирования) и конкретность (специализированность) бюджетных показателей.

Ежегодность бюджета означает, что бюджет составляется (а закон о бюджете принимается) сроком на один финансовый год, который соответствует календарному году (с 1 января по 1 декабря).

Принцип специализации бюджетных показателей означает, что бюджеты всех уровней бюджетной системы России составляются по единой бюджетной классификации — обязательной группировке доходов и расходов по общим признакам с присвоением отдельным разделам бюджета точных наименований и порядковых номеров[[2]](#footnote-2).

1.2 Участники бюджетного процесса

Круг участников бюджетного процесса очерчен в ст. 152 бюджетного кодекса. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят органы финансовые, денежно-кредитного регулирования, государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Участниками бюджетного процесса являются:

• Президент Российской Федерации;

• органы законодательной (представительной) власти:

• органы исполнительной власти — высшие должностные лица субъектов Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы;

• органы денежно-кредитного регулирования — Банк России;

• органы государственного и муниципального финансового контроля;

• государственные внебюджетные фонды;

• главные распорядители и распорядители бюджетных средств:

• иные органы, на которые федеральным и региональным законодательством возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия;

• получатели бюджетных средств — бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия и др.

В нормативных правовых актах, принимаемых на региональном и местном уровнях, может уточняться и конкретизироваться состав участников бюджетного процесса[[3]](#footnote-3).

Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль над исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль над исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы России, осуществляют другие полномочия в соответствии с бюджетным кодексом, иными правовыми актами бюджетного законодательства России, субъектов Федерации, актами органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления составляют проект бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления, исполняют бюджет. Для этого они осуществляют сбор доходов бюджета, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль над исполнением бюджета. Кроме того, эти органы представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Главным органом денежно-кредитного регулирования является Банк России, который совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Кроме того, Банк России обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам России.

Органы государственного, муниципального финансового контроля осуществляют контроль над исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов этих бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства России, субъектов Федерации, актов органов местного самоуправления.

Полномочия этих органов определяются бюджетного кодекса, Законом о Счетной палате Российской Федерации, а также законами субъектов Федерации о контрольных органах, правовыми актами представительных органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти.

Следующую группу участников бюджетного процесса составляют главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Главным распорядителем средств федерального бюджета является орган государственной власти России, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств федерального бюджета наделен самым широким кругом полномочий. Так, он выступает в суде от имени казны России по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности, а также по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта Федерации, средств местного бюджета - орган государственной власти субъекта Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Распорядителем бюджетных средств является орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Следующий участник бюджетного процесса — получатели бюджетных средств. Ими выступают в бюджетных правоотношениях бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Под бюджетным учреждением понимается организация, созданная органами государственной власти России, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов[[4]](#footnote-4). Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов.

Федеральное казначейство либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. Бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно расходует средства, полученные за счет внебюджетных источников.

Наконец участниками бюджетного процесса, осуществляющими отдельные операции со средствами бюджета, выступают кредитные организации, которые могут привлекаться для осуществления расчетных операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе. Правовой статус кредитных организаций регулируется Конституцией, законами о банках и банковской деятельности, об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о валютном регулировании и валютном контроле и др.

Под кредитной организацией понимается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеет право осуществлять банковскую деятельность (банковские операции и банковские сделки). При классификации кредитных организаций по юридическому статусу в зависимости от круга осуществляемых банковских операций и банковских сделок выделяют банки и небанковские кредитные организации.

1.3 Рассмотрение и утверждение бюджетов

Конкретные сроки представления проектов бюджетов на утверждение законодательных (представительных) органов определяются таким образом, чтобы обеспечивать реальную возможность закончить рассмотрение и утверждение бюджета законодательными (представительными) органами к началу соответствующего финансового года. По общему правилу орган исполнительной власти вносит законопроект федерального бюджета до 26 августа текущего года.

Одновременно с проектом бюджета законодательному (представительному) органу представляются необходимые для рассмотрения законопроекта документы и материалы (прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной бюджетный год; адресная инвестиционная программа на очередной бюджетный год; план развития государственного или муниципального сектора экономики; структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной бюджетный год для покрытия дефицита бюджета; оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот; оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий бюджетный год и т.д.).

Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы законопроект о федеральном бюджете на очередной бюджетный год не позднее 26 августа текущего года одновременно со следующими документами и материалами:

- предварительными итогами социально-экономического развития страны за истекший период текущего года;

- прогнозом социально-экономического развитии страны;

- основными направлениями бюджетной и налоговой политики;

- планом развития государственного и муниципального секторов экономики;

- прогнозом сводного финансового баланса по территории страны;

- прогнозом консолидированного бюджета страны;

- основными принципами и расчетами по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации;

- проектами федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета;

- проектом федеральной адресной инвестиционной программы;

- проектом государственной программы вооружения (в рамках государственной программы вооружения, утверждаемой Президентом РФ на десятилетний период);

- проектом программы приватизации государственных и муниципальных предприятий;

- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов страны и дефициту федерального бюджета;

- проектом программы государственных внешних заимствований страны;

- проектом программы предоставления России государственных кредитов иностранным государствам;

- проектом структуры государственного внешнего долга России по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам;

- проектом структуры государственного внутреннего долга России и проектом программы внутренних заимствований;

- перечнем законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию[[5]](#footnote-5).

Кроме того, одновременно с законопроектом о федеральном бюджете Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

• о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах;

• о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

• о внесении изменений и дополнений в Закон о бюджетной классификации.

Законопроект о федеральном бюджете на очередной бюджетный год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года. Одновременно законопроект должен быть представлен Президенту Российской Федерации. Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что законопроект о федеральном бюджете на очередной бюджетный год принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство на доработку.

Затем внесенный законопроект в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату на заключение.

Порядок рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете регламентируется положениями конституционного законодательства и ст. 196 бюджетного кодекса. Согласно положениям этой статьи Государственная Дума рассматривает законопроект о федеральном бюджете на очередной бюджетный год в четырех чтениях. При этом она рассматривает этот проект в первом чтении в течение 30 дней со дня его внесения Правительством Российской Федерации[[6]](#footnote-6).

Если законопроект будет принят в первом чтении, утверждаются основные характеристики федерального бюджета. Тогда Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства Российской Федерации.

При отклонении законопроекта о федеральном бюджете на очередной бюджетный год в первом чтении Государственная Дума может:

- передать его в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной бюджетный год в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключение комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

- вернуть его в Правительство на доработку;

- поставить вопрос о доверии или недоверии Правительству.

Во втором чтении законопроект должен быть рассмотрен в течение 15дней со дня его принятия в первом чтении. Во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов России в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год в третьем чтении утверждаются расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов России и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов России, распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации по субъектам Федерации, основные показатели государственного оборонного заказа, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной бюджетный год, государственной программы вооружения на очередной бюджетный год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета и т.д. Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по предмету третьего чтения в Комитет по бюджету.

В четвертом чтении законопроект о федеральном бюджете на очередной бюджетный год рассматривается в течение 15 дней со дня его принятия в третьем чтении. При рассмотрении в четвертом чтении законопроект голосуется в целом, и на этой стадии внесение в него поправок не допускается.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной бюджетный год в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Порядок рассмотрения федерального закона о федеральном бюджете на очередной бюджетный год Советом Федерации определен Конституцией Российской Федерации и ст. 208 бюджетного кодекса.

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной бюджетный год в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой. При этом бюджет голосуется на предмет его одобрения в целом. Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной бюджетный год в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Изменения и дополнения в принятый и вступивший в законную силу федеральный закон о бюджете на очередной год вносятся в порядке, отличном от того, который предусмотрен для изменения иных нормативных правовых актов. Вопросы внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете регламентируются гл. 23 бюджетного кодекса [[7]](#footnote-7).

2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1 Понятие ответственности за нарушение бюджетного законодательства

В связи с бурным развитием бюджетного законодательства Российской Федерации в последние годы новое наполнение получают многие институты бюджетного права, в том числе институт ответственности за нарушение бюджетного законодательства. До недавнего времени правовые нормы об ответственности в бюджетной сфере не были кодифицированы. Такие нормы содержались в федеральных и региональных законах о бюджете на соответствующий финансовый год, в Законе Российской Федерации «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу», Положении о Министерстве финансов РФ и Положении о Федеральном казначействе[[8]](#footnote-8).

С принятием Бюджетного кодекса ситуация существенно изменилась: часть четвертая Кодекса посвящена ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства (бюджетная ответственность) является одной из разновидностей финансовой ответственности, поэтому обладает всеми важнейшими признаками последней. В первую очередь это проявляется в общности оснований ответственности, санкций, последствий их применения и процессуальных форм.

Бюджетная ответственность наступает за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного бюджетным законодательством порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, их исполнения и контроля за исполнением. Следовательно, основанием для привлечения к бюджетной ответственности является нарушение бюджетного законодательства (бюджетное правонарушение).

Названная ответственность установлена нормами бюджетного законодательства. В частности, нормы об ответственности за нарушения бюджетного законодательства содержатся в бюджетном кодексе Российской Федерации и законах о бюджетах. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства, содержащие признаки административных правонарушений и преступлений, предусматривается соответственно законодательством об административных правонарушениях и уголовным законом[[9]](#footnote-9).

Противоправное поведение в бюджетной сфере влечет определенные лишения имущественного или личного характера в результате применения к нарушителю соответствующих мер. В бюджетном законодательстве они именуются мерами принуждения за нарушение бюджетного законодательства. В соответствии со ст. 282 бюджетного кодекса Российской Федерации к таковым относятся:

— предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

— блокировка расходов;

— изъятие бюджетных средств;

— приостановление операций по счетам в кредитных организациях;

— начисление пени;

— наложение штрафа.

Меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, есть не что иное, как санкции, одни из которых носят правовосстановительный, а другие — штрафной (карательный) характер. Например, к первым относятся блокировка расходов, приостановление операций по счетам, изъятие бюджетных средств и пени, а ко вторым — штраф.

Привлечение к ответственности за бюджетные правонарушения осуществляется в особой процессуальной форме. Соответствующие процедуры предусмотрены бюджетным законодательством. Непосредственное применение мер принуждения осуществляется органами Федерального казначейства и органами, исполняющими бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства (бюджетная ответственность) может быть определена, как обязанность лица, нарушившего бюджетное законодательство, претерпеть лишения имущественного или личного характера в результате применения к нему государством в лице органов, исполняющих бюджеты, соответствующих мер принуждения.

2.2 Понятие и составы нарушений бюджетного законодательства

Нарушение бюджетного законодательства (бюджетное правонарушение) как разновидность финансового правонарушения обладает всеми основополагающими признаками правонарушения. В частности, нарушение бюджетного законодательства является противоправным, антиобщественным, виновным и наказуемым.

В соответствии со ст. 281 бюджетного кодекса Российской Федерации нарушение бюджетного законодательства — это неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного бюджетным кодексом Российской Федерации порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, влекущее применение к нарушителю мер принуждения[[10]](#footnote-10).

Бюджетное правонарушение налицо в том случае, когда имеются все признаки его состава, включая объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Объект нарушения бюджетного законодательства составляют общественные отношения, складывающиеся по поводу составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, их исполнения и контроля за исполнением бюджетов.

Объективная сторона нарушения бюджетного законодательства заключается в совершении противоправных действий (бездействия). В соответствии со ст. 283 бюджетного кодекса Российской Федерации таковыми действиями (бездействием) признаются:

— неисполнение закона (решения) о бюджете;

— нецелевое использование бюджетных средств;

— неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

— неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

— несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

— несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;

— несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

— несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

— несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;

— несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;

— несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;

— несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему;

— несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов и др.

Указанный перечень не является исчерпывающим. В качестве нарушений бюджетного законодательства могут рассматриваться и другие действия (бездействие).

Круг субъектов нарушений бюджетного законодательства достаточно специфичен. Наряду с получателями бюджетных средств, кредитными организациями, их руководителями, к ним также относятся органы государственной власти и местного самоуправления, ответственные за исполнение соответствующих бюджетов, и лица, их возглавляющие.

Субъективная сторона нарушений бюджетного законодательства характеризует психическое отношение субъекта к противоправным действиям или бездействию и их последствиям. Бюджетное законодательство не содержит указаний на виновность правонарушителя, однако его вина предполагается. Так, нецелевое использование бюджетных средств, равно как и несвоевременный их возврат и т.д., могут иметь место только в форме умысла или неосторожности.

Нецелевое использование бюджетных средств выражается в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

Если при выделении средств из федерального бюджета формулируются две (промежуточная и конечная) или несколько целей, для признания использования средств целевым необходимо достижение каждой из них. Если одна или несколько из поставленных целей не достигнуты, то использование средств, выделенных из федерального бюджета, следует признать нецелевым. Примерами нецелевого использования бюджетных средств при финансировании, кредитовании, передаче средств в управление являются:

— направление этих средств на банковские депозиты, приобретение различных активов (валюты, ценных бумаг, иного имущества) с целью их последующей продажи;

— осуществление взносов в уставный капитал другого юридического лица, оказание финансовой поддержки;

— расходование средств при отсутствии оправдательных документов, неоформление или неправильное оформление первичных документов (на приобретение товарно-материальных ценностей, на расходование средств, а также отсутствие авансовых отчетов и т. п.);

— недостача материальных ценностей, приобретенных за счет средств, выделенных из федерального бюджета;

— расходование средств, выделенных из федерального бюджета, сверх норм, установленных Минфином России (нормы возмещения командировочных расходов, нормы на расходование бензина и т.д.). Суммой нецелевого использования является в этом случае сумма перерасхода.

Нецелевым использованием средств, выделенных из федерального бюджета, при котором происходят события, обязанность предотвращения которых вменена пользователю этих средств, является убыль сверх норм материальных ценностей, приобретенных за счет средств, выделенных из федерального бюджета[[11]](#footnote-11).

В организациях, основная деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета, нецелевым использованием признается:

— использование средств на цели, не предусмотренные сметой расходов;

— расходование средств не по коду экономической классификации, по которому было произведено финансирование (перераспределение средств с одного кода экономической классификации на другой).

Подобные нарушения бюджетного законодательства согласно ст. 289 бюджетного кодекса Российской Федерации влекут изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению.

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе, влечет в соответствии со ст. 290 бюджетного кодекса, изъятие в бесспорном порядке соответствующих бюджетных средств, процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки[[12]](#footnote-12). Кроме того, подобные действия влекут сокращение или прекращение всех других форм финансовой помощи из соответствующего бюджета, в том числе предоставление отсрочек и рассрочек по уплате платежей.

Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением, имеет последствием вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса (ст. 292).

В ст. 293 бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривается ответственность за неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств. В частности, неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, перечисление бюджетных средств в меньшем объеме, чем предусмотрено уведомлением о бюджетных ассигнованиях, либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств влечет выплату компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования.

Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств влечет в соответствии со ст. 294 бюджетного кодекса Российской Федерации предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

За несоответствие сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей бюджетных средств расходам, утвержденным бюджетом, согласно ст. 295 бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривается вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Финансирование расходов сверх утвержденных лимитом в соответствии со ст. 297 бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает санкции в виде изъятия в бесспорном порядке сумм выделенных бюджетных средств и предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса. Предоставление бюджетных кредитов, бюджетных ссуд бюджетных инвестиций с нарушением установленного по рядка влечет согласно ст. 298, 299 изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вы несение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка согласно ст. 301 влечет блокировку соответствующих расходов, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передачу их в доверительное управление, предусмотрено ст. 302 бюджетного кодекса Российской Федерации, которая определяет изъятие в бесспорном порядке размещенных (переданных) бюджетных средств и вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса[[13]](#footnote-13).

Несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, заключающееся в незачислении либо несвоевременном зачислении средств в доходы соответствующих бюджетов, влечет изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, подлежащих обязательному зачислению (ст. 303).

Несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств па лицевые счета получателям бюджетных средств, подлежащих зачислению на лицевые счета получателей бюджетных средств, влечет взыскание пени с кредитной организации в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки (ст. 305).

Несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам, отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, предусмотренных бюджетным законодательством, либо несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств влекут согласно ст. 306 вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Кроме того, за указанные нарушения соответствующие руководители должны наказываться штрафами в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. При наличии в их действиях составов преступлений они привлекаются к уголовной ответственности.

2.3 Применение мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства

Согласно ст. 165 бюджетного кодекса Российской Федерации полномочиями по применению мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства наделен Минфин России. В частности, ему предоставлено право:

— направлять представления главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, Банку России и его учреждениям, кредитным организациям с требованием устранить выявленные нарушения бюджетного законодательства и осуществлять контроль за их устранением;

— приостанавливать операции по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

— взыскивать в бесспорном порядке с лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и получателей средств федерального бюджета средства в размере бюджетных средств, использованных не по целевому назначению;

— взыскивать в соответствии с договорами со всех счетов получателей бюджетных средств бюджетные средства, выданные в форме бюджетных ссуд, кредитов, по которым истек срок возврата, а также проценты, подлежащие уплате за пользование бюджетными ссудами, кредитами;

— налагать на главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, кредитные организации штрафы в соответствии с договорами и законодательством.

К исключительным полномочиям министра финансов России относится блокировка расходов при выявлении фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Если бюджеты субъектов Федерации или местные бюджеты исполняются не органами Федерального казначейства, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) имеют право применять меры принуждения, предусмотренные бюджетным кодексом Российской Федерации.

Установленные бюджетным законодательством меры принуждения применяются в соответствии с определенными процедурами. Особой спецификой отличаются такие меры, как блокировка расходов, изъятие (списание) бюджетных средств и обращение взыскания на взаимные расчеты бюджетов[[14]](#footnote-14).

Блокировка расходов бюджета согласно ст. 231 бюджетного кодекса Российской Федерации представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств на определенных условиях, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Блокировке могут быть подвергнуты расходы бюджета исключительно в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными бюджетным кодексом Российской Федерации либо законом (решением) о бюджете, а также расходы бюджета, по которым выявлены факты нецелевого использования. Блокировка иных расходов не допускается. Руководитель финансового органа отменяет решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств или другого получателя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло блокировку расходов.

Бесспорное списание бюджетных средств как мера принуждения предоставляет собой списание с лицевых счетов получателей бюджетных средств, счета Федерального казначейства, счетов его территориальных органов без их распоряжений, со счетов бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов без распоряжений их финансовых органов, а также с лицевых счетов бюджетных учреждений без их распоряжений.

Бесспорное списание бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств согласно ст. 285 бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляется на основе постановления, подписанного руководителем (заместителем руководителя) соответствующего органа Федерального казначейства. Такое постановление принимается на основе акта проверки получателя бюджетных средств. Постановление может быть принято также на основании заключения должностного лица органа Федерального казначейства об истечении срока возврата бюджетных средств или процентов (платы) за пользование бюджетными средствами.

Списание бюджетных средств осуществляется кредитной организацией либо Федеральным казначейством с лицевого счета получателя бюджетных средств, указанного в постановлении о бесспорном списании, в первоочередном порядке.

При недостаточности на счете территориального органа Федерального казначейства средств для осуществления указанного списания в полном объеме денежные средства в размере несписанного остатка списываются со счета в размере, не превышающем разницу между суммой средств, находящихся на нем, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов бюджетных обязательств по всем получателям бюджетных средств.

Если на счете Федерального казначейства не достанет денежных средств для такого списания, оно производится по мере поступления средств на счет бюджета. Когда в пределах срока действия лимитов бюджетных обязательств, доведенных на период, в котором состоялось решение арбитражного суда, списание осуществить не удалось, остаток средств, не списанных со счета бюджета, включается в лимиты бюджетных обязательств следующего периода.

Списание средств с лицевых счетов бюджетных учреждений без их распоряжения согласно ст. 288 бюджетного кодекса осуществляется в случаях, предусмотренных бюджетным кодексом и другими федеральными законами. Размер средств, списываемых с лицевого счета бюджетного учреждения в порядке принудительного исполнения обязательств бюджетного учреждения, возникших в результате исполнения им заданий органа исполнительной власти, которому подведомственно данное учреждение, не может превышать размер находящихся на данном счете средств.

При недостаточности таких средств для списания в полном объеме недостающие средства списываются со счетов территориального органа Федерального казначейства, ведущего указанный лицевой счет, в порядке, установленном для списания бюджетных средств со счетов Федерального казначейства. Обращение взыскание на взаимные расчеты федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации применяется в целях погашения их задолженности и удержания сумм, использованных не по целевому назначению. Это взыскание производится в части средств, выделяемых бюджетам других уровней в рамках финансовой помощи[[15]](#footnote-15). Взыскание штрафов за нарушения бюджетного законодательства осуществляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

Заключение

Бюджетный процесс — важнейшая составная часть бюджетного устройства страны. В Бюджетном кодексе РФ под ним понимается «регламентируемая нормами права деятельность органов государственном власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением».

Правовой основой бюджетного процесса в России выступают положения Конституции, бюджетного кодекса и принятые в рамках, очерченных нормами бюджетного кодекса, нормативные правовые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В основе этих правовых норм, на которых и базируется бюджетный процесс, положены основные принципы бюджетной системы России, в частности такие, как ежегодность бюджета (краткосрочность бюджетного планирования) и конкретность (специализированность) бюджетных показателей.

В статье 281 бюджетного кодекса Российской Федерации нарушение бюджетного законодательства определяется как неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статье 282 бюджетного кодекса Российской Федерации к мерам принуждения к нарушителям бюджетного законодательства относятся:

1) предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

2) блокировка расходов;

3) изъятие бюджетных средств;

4) приостановление операций по счетам в кредитных организациях;

5) наложение штрафа;

6) начисление пени и иные меры в соответствии с бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

К иным мерам можно отнести сокращение или прекращение всех форм финансовой помощи из соответствующего бюджета (ст. 290 бюджетного кодекса Российской Федерации), выплату компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования (ст. 293 бюджетного кодекса Российской Федерации), аннулирование государственных или муниципальных гарантий (ст. 300).

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.- М.: ИНФРА, 2002.- 183 с.
2. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации.- М.: Юрайт, 2001.- 245 с.
3. Другова Ю.В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства //Журнал российского права.- 2003.- № 3.- с. 18-26.
4. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации.- М.: КНОРУС, 2005.- 208 с.
5. Кучеров И.И. Бюджетное право России.- М.: ЦентрЮрИнфоР, 2002.- 317 с.
6. Осин А.А. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства //Финансы.- 2004.- № 12.- с. 12-15.
7. Пшенникова Е.И. Бюджет и бюджетный процесс в Российской Федерации.- С-Пб.: Питер, 2004.- 196 с.
8. Тедееев А.А. Бюджетная система России.- М.: ЭКСМО, 2005.- 416 с.
9. Фетисов В.Д. Бюджетная система Российской Федерации.- М.: ЮНИТИ, 2003.- 367 с.
10. Финансовое право: Учебник /Под ред. О.Н. Горбунова.- М.: Юристъ, 2006.- 587 с.
11. Финансовое право: Учебник /Под ред. Н.И. Химичева.- М.: Юристъ, 2003.- 749 с.
12. www.finances.banks-credits.ru
13. www.zakony.com
1. Тедеев А.А. Бюджетная система России.- М.: ЭКСМО, 2005.- 416 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кучеров И.И. Бюджетное право России.- М.: Центр ЮрИнфоР, 2002.- 317 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.- М.: ИНФРА-М, 2002.- 183 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Финансовое право: Учебник /Под ред. О.Н. Горбунова.- М.: Юристъ, 2006.- 587 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. www.finances.banks-credits.ru [↑](#footnote-ref-5)
6. Фетисов В.Д. Бюджетная система Российской Федерации.- М.: ЮНИТИ, 2003.- 367с. [↑](#footnote-ref-6)
7. www.zakony.com [↑](#footnote-ref-7)
8. Другова Ю.В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства //Журнал российского права.-2003.- № 8 - с. 18-26 [↑](#footnote-ref-8)
9. www.zakony.com [↑](#footnote-ref-9)
10. Кучеров И.И. Бюджетное право России.- М.: Центр ЮрИнфоР, 2002.- 316 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. www.finances.banks-credits.ru [↑](#footnote-ref-11)
12. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации.- М.: КНОРУС, 2005.- 208 с. [↑](#footnote-ref-12)
13. www.zakony.com [↑](#footnote-ref-13)
14. Пшенникова Е.И. Бюджет и бюджетный процесс в Российской Федерации.- С-Пб.: Питер, 2004.- 196 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Финансовое право: Учебник /Под ред. О.Н. Горбунова.- М.: Юристъ, 2006.- 587 с. [↑](#footnote-ref-15)