**Бюджетный процесс и его особенности**

1. Понятие и принципы бюджетного процесса

Особенность бюджетов всех уровней — последовательное прохождение постоянно возобновляющихся одних и тех же стадий их формирования и исполнения в установленном законом порядке. Это обусловлено тем, что акт, издаваемый о бюджете того или иного уровня, действует в течение определенного периода времени, по окончании которого должен быть принят новый акт о конкретном бюджете на следующий период времени.

Формирование бюджетов включает в себя следующие три стадии: составление бюджетов, их рассмотрение и утверждение.

Исполнение бюджетов — это четвертая стадия прохождения бюджетов в их периодическом цикле. Заключительным этапом стадии исполнения бюджетов является составление и утверждение отчетов об исполнении бюджетов Порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов устанавливается законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе РФ и иных субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления.,

Основные положения формирования бюджетов установлены Конституцией РФ, однако главными актами, регулирующими порядок формирования и исполнения бюджетов на территории России, являются Законы “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ” и “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”. Кроме того, этот порядок в определенной мере регулируется Законом “О Совете Министров — Правительстве РФ”, Регламентами обеих палат Федерального Собрания РФ и некоторыми другими правовыми актами, принимаемыми на федеральном уровне.

На основе российского законодательства субъекты РФ и органы местного самоуправления принимают свои нормативные акты, регламентирующие порядок формирования и исполнения соответствующих бюджетов.

Деятельность по формированию и исполнению бюджетов представляет собой бюджетный процесс, понятие которого дается в Законе Российской Федерации “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса”. Бюджетный процесс — это регламентируемая законом деятельность органов государственной и местной власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов.

Продолжительность всех стадий бюджетного процесса в Российской Федерации от начала составления бюджетов до утверждения отчетов об их исполнении занимает период более трех лет2. Срок действия утвержденного бюджета называется бюджетным годом; в нашей стране он определен в 12 месяцев и совпадает с календарным годом (с 1 января по 31 декабря).

Впервые в дореволюционной России бюджетный год, равный календарному, был установлен Указом Петра I с 1 января 1700 г., что впоследствии было подтверждено постановлением СНК РСФСР от 23 декабря 1919 г. И лишь с 1922 г. по 1930 г. бюджетный год в России приравнивался к сельскохозяйственному (с 1 октября текущего года по 30 сентября следующего)3.

В основе бюджетного процесса лежат принципы, характерные для бюджетного устройства РФ: единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов4.

Вместе с тем для бюджетного процесса характерны и некоторые другие принципы5. Так, распределение полномочий в бюджетном процессе основано на принципе разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной властей. В соответствии с этим принципом составление и исполнение бюджетов относится к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджетов — к функциям органов представительной власти.

Всем без исключения стадиям бюджетного процесса свойственен принцип специализации бюджетных показателей. Он выражается в конкретизации доходов бюджетной системы во источникам, а расходов — по целевому их направлению. Принцип специализации бюджетных показателей реализуется через бюджетную классификацию — систематизированную группировку доходов и расходов бюджетов по однородным признакам6. Бюджетная классификация оформляется специальным юридическим актом.

В Российской Федерации, согласно Закону “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ”, используются единые экономическая, функциональная (предметная), ведомственная и смешанная бюджетные классификации (ст. 12).

В настоящее время в процессе формирования и исполнения бюджетов произошли изменения: появились расходы, производимые на возвратной основе, предусмотрена консолидация в бюджете отдельных целевых и отраслевых внебюджетных фондов и т.д. Эти изменения не вписываются в старую бюджетную классификацию. Поэтому приказом Минфина РФ № 177 от 29 декабря 1994 г. с 1 января 1995 г. в Российской Федерации введена новая редакция бюджетной классификации, в которой учтены произошедшие изменения7.

Новая редакция структуры бюджетной классификации РФ включает в себя четыре блока: I. Доходы бюджета; II. Расходы бюджета; III. Финансирование бюджета; IV. Государственный долг. Существенные изменения произошли в классификации доходов бюджета. Они стали подразделяться на текущие и капитальные, а текущие, в свою очередь, подразделяются на налоговые и неналоговые.

Принципиально изменена и классификация расходов бюджета. Здесь следует отметить три особенности: во-первых, группировка бюджетных расходов по функциональному принципу, то есть исходя из основных функций государства; во-вторых, группировка бюджетных расходов по экономическому признаку, то есть расходы сведены в единые экономические категории, отражающие разграничение средств, направляемых на текущие и капитальные. расходы; в-третьих, группировка бюджетных расходов по ведомственному признаку, отражающему адресное распределение средств по конкретным федеральным министерствам, ведомствам и другим органам, получающим средства из федерального бюджета.

Группировка бюджетных средств по функциональному, экономическому и ведомственному признакам осуществляется на основе соответственно функциональной, экономической и ведомственной структур бюджетных расходов.

В соответствии с приказом Минфина РФ “О бюджетной классификации РФ” ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов утверждается в соответствии с законодательством субъектов РФ и решениями органом местного самоуправления. Новая редакция бюджетной классификации РФ легла в основу нового законопроекта РФ “О составе и структуре бюджетной классификации Российской Федерации”.

Бюджетная классификация имеет важное организующее и юридическое значение. С одной стороны, ее применение обеспечивает четкую организацию работы органов власти по формированию и исполнению бюджетов всех уровней; упрощает осуществление контроля за своевременностью и полнотой поступления бюджетных средств и их использованием по целевому назначению; создает условия для объединения бюджетов в консолидированные бюджеты соответствующих территорий;

облегчает экономический анализ бюджетных показателей и т.д. С другой стороны, в бюджетной классификации выражена правовая организация бюджетов, поскольку, как уже указывалось, она является юридическим актом, лежащим в основе составления и исполнения бюджетов. Составленная на основе бюджетной классификации роспись доходов и расходов устанавливает конкретные рамки полномочий соответствующих субъектов по формированию и использованию бюджетных средств.

Для бюджетного процесса характерен и принцип ежегодное -ти, выражающийся в ежегодном повторении его стадий. Разработка и принятие бюджетов на больший или меньший период времени не нарушает принципа ежегодности бюджета и бюджетного процесса, так как годовые бюджеты принимаются в любом случае8.

2. Общие положения составления, рассмотрения и утверждения бюджетов

Несмотря на то, что каждый субъект Российской Федерации и органы местного самоуправления формируют и исполняют свои бюджеты самостоятельно, это не исключает наличия процессуальных юридических норм, устанавливающих общие поло-жения порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджетов независимо от их уровневого положения. Эти общие положения закреплены в бюджетном законодательстве Российской Федерации и состоят в следующем.

Составление бюджетов производится в соответствии с прогнозом и программами социально-экономического развития территорий. Это означает, что до составления проектов бюджетов разрабатываются планы, прогнозы развития национально-государственных и административно-территориальных образований и соответствующие целевые программы. На основе этих разработок исполнительные органы власти вносят предложения в представительные органы власти о доходах и расходах проекта соответствующего бюджета, а также представляют информацию, о прогнозируемом консолидированном бюджете и минимальных бюджетах нижестоящего территориального уровня в представительный орган власти в порядке и в сроки, установленные этим представительным органом власти.

2. Правительство Российской Федерации организует работу по доведению до органов представительной и исполнительной властей субъектов Российской Федерации включая города Москву и Санкт-Петербург не позднее чем за семь месяцев до начала финансового года инструктивного письма об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на предстоящий финансовый год, в том числе о централизованно установленных социальных и финансовых нормах и нормативах (минимальных).

Соответственно исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации в сроки, установленные их представительными органами власти, доводят до представительных и исполнительных органов власти нижестоящего уровня соответствующие указания по разработке проектов их бюджетов, в том числе социальные нормы и нормативы, включая нормы и нормативы, утвержденные вышестоящим органом представительной власти.

В случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований их органы исполнительной власти представляют в соответствующий вышестоящий орган исполнительной власти в установленные сроки необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящих бюджетов, а также данные об изменении состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

3. В основе составления проектов бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований лежат:

— проектируемые нормативы (проценты) отчислений от регулирующих доходов и принятые в их расчет суммы континген-тов этих доходов;

— показатели дотаций и субвенций, намечаемые к предоставлению из соответствующего вышестоящего бюджета, и их целевое назначение;

— перечень и фиксированные доли (в процентах) доходов, закрепленных за бюджетами соответствующих национально-территориальных образований, обеспечивающих не менее 70% уровня доходной части их минимальных бюджетов;

— перечень расходов, передаваемых из вышестоящего бюджета.

Доведение указанных показателей до представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ организует Правительство РФ не позднее чем за четыре с половиной месяца до начала финансового года. В свою очередь, исполнительные органы субъектов РФ в сроки, установленные соответствующими органами представительной власти, доводят эти показатели до органов исполнительной и представительной властей нижестоящей территории.

4. Органы исполнительной власти тщательно анализируют показатели, доведенные до них вышестоящими органами. При этом они могут вносить свои предложения по изменению и уточнению этих показателей.

Рассмотрение предложений по изменению и уточнению показателей проектов бюджетов первоначально производится в соответствующем вышестоящем органе исполнительной власти. В случае отклонения (полностью или частично) таких предложений вышестоящий орган исполнительной власти должен совместно с заинтересованным органом исполнительной власти составить протокол об имеющихся разногласиях. В протоколе необходимо отразить как обоснование предложений по изменению и уточнению показателей, так и обоснование отказа произвести такие изменения либо уточнения.

В дальнейшем для рассмотрения возникших в связи с отказом разногласий представительные органы власти на паритетных началах образуют согласительную комиссию. Результаты рассмотрения согласительной комиссии должны быть доведены в установленные сроки до сведения соответствующих вышестоящего и нижестоящего органов представительной власти. Окончательное решение принимается соответствующим вышестоящим органом представительной власти.

5. На основании разработанных планов и прогнозов развития территорий и целевых программ органы исполнительной власти вносят в соответствующие органы представительной власти предложения о постатейном санкционировании бюджетных расходов. Одновременно представляются расчеты по определению доходов бюджетов.

Рассмотрение предложений в соответствующем органе представительной власти обязательно включает в себя их всестороннее изучение в его комиссиях и комитетах на предмет целесообразности, необходимости, актуальности расходов, а также финансовой и материальной возможности их осуществления.

Решения органов представительной власти о санкционировании бюджетных расходов являются основанием для выделения бюджетных ассигнований.

После внесения всех уточнений в проект бюджета органы исполнительной власти представляют его в соответствующий орган представительной власти для утверждения.

6. Утверждение бюджетов осуществляется постатейно. Ассигнования на финансирование деятельности органов представительной власти, аппарата исполнительной власти и судебной власти включаются в бюджеты соответствующего уровня в качестве самостоятельных статей расходов.

Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов должно производиться в соответствии с используемыми бюджетными классификациями. При этом при постатейном рассмотрении и утверждении расходной части соответствующего бюджета в составе статей функциональной классификации обязательно выделяются части расходов текущего (оперативного) и капитального (инвестиционного) характера, утверждаемые отдельно. Они составляют соответственно бюджет текущих расходов и расходы бюджета развития.

7. Практическую работу по составлению проектов бюджетов осуществляют соответствующие финансовые органы.

8. Принятые бюджеты оформляются на уровне Российской Федерации и ее субъектов — законами; на уровне местного самоуправления — решениями соответствующих органов.

Законы и решения о соответствующих бюджетах подлежат опубликованию.

9. Одновременно с составлением, рассмотрением и утверждением бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований составляются и анализируются консолидированные бюджеты соответствующих территорий.

3. Составление, рассмотрение и утверждение федерального Бюджета

Решение о начале работы над составлением проекта федерального бюджета Российской Федерации принимает Президент РФ за'1^ месяцев до начала соответствующего финансового (бюджетного) года. На основании решения Президента РФ Правительство организует всю последующую работу по составлению проекта федерального бюджета РФ. В своем постановлении Правительство РФ определяет порядок и сроки разработки бюджетной системы РФ в целом на соответствующий финансовый год.

Министерство финансов РФ обеспечивает методическое руководство и координацию работы министерств и ведомств РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и административно-территориальных образований по составлению проектов соответствующих бюджетов и бюджетного послания Президента РФ.

Составление проекта федерального бюджета РФ проходит несколько этапов. На первом этапе производятся разработка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации; составление сводного баланса финансовых ресурсов; определение основных направлений бюджетной политики; расчет контрольных цифр проекта федерального бюджета на соответствующий период.

Министерства и ведомства РФ, государственные организации на основе доведенных до них прогнозов общеэкономических показателей представляют в Министерство финансов РФ и в Министерство экономики РФ расчеты и обоснования проектируемых на соответствующий период расходов на содержание учреждений и организаций, финансируемых из федерального бюджета РФ, и на осуществление целевых комплексных программ. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленные сроки 'должны представить в Министерство финансов РФ свои запросы и обоснования для получения в планируемом бюджетном периоде субвенций из федерального бюджета РФ.

Первый этап работы по составлению проекта федерального бюджета РФ занимает три месяца.

На втором этапе, который длится следующие четыре месяца, Министерство финансов РФ анализирует все представленные показатели и разрабатывает на их основе контрольные цифры проекта федерального бюджета РФ. Эти контрольные цифры вместе с показателями социально-экономического развития Российской Федерации передаются Министерством финансов РФ территориальным органам исполнительной власти для их детальной проработки и согласования. При этом территориальные органы могут вносить свои предложения по корректировке представленных им показателей проекта бюджета исходя из интересов своих территорий.

На третьем этапе, занимающем последующие два месяца, Правительство Российской Федерации готовит проект бюджетного послания.

Бюджетное послание содержит:

а) основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период;

б) сводный финансовый баланс по территории РФ;

в) основные направления бюджетной политики РФ;

г) сведения о государственных доходах на территории РФ;

д) проект федерального бюджета РФ;

е) проект консолидированного бюджета РФ;

ж) оценку исполнения бюджетов предшествующего и текущего финансовых (бюджетных) годов9.

Сведения, необходимые для составления проекта бюджетного послания, представляются в Министерство финансов РФ органами исполнительной власти субъектов Федерации, Государственным комитетом РФ по статистике, Министерством экономики РФ и другими федеральными министерствами и ведомствами.

Составленный проект бюджетного послания передается Правительством РФ Президенту Российской Федерации. Президент РФ в начале апреля года, предшествующего соответствующему финансовому году, выступает с бюджетным посланием на заседании Государственной Думы, в функции которой входит принятие федеральных законов10. Одновременно принимаются меры к опубликованию бюджетного послания в печати.

Бюджетное послание может быть заслушано на совместном заседании Совета Федерации и Государственной Думы".

После выступления Президента РФ с бюджетным посланием начинается рассмотрение проекта федерального бюджета РФ Государственной Думой. Согласно ст. 114 Конституции РФ проект федерального бюджета представляется Государственной Думе Правительством РФ.

Вначале проект федерального бюджета рассматривают комитеты и комиссии, образуемые Государственной Думой, и выносят по нему свои заключения, которые представляются в Комиссию Государственной Думы по бюджету, планам, налогам и ценам. Эта Комиссия обобщает заключения других комиссий и составляет заключение по проекту федерального бюджета, которое представляется на заседании Государственной Думы.

На заседании Государственной Думы заслушивается постатейно заключение Комиссии по бюджету, планам, налогам и ценам и проводится дискуссия по основным направлениям бюджетной политики.

По результатам обсуждения Государственная Дума принимает постановление о санкционировании доходной части бюджета и бюджетных ассигнований. Бюджетные расходы санкционируются в соответствии со статьями функциональной бюджетной классификации. Постановление Государственной Думы о санкционировании федерального бюджета может содержать разрешение о выделении ассигнований как на предстоящий финансовый год, так и на более длительный (двух-трехлетний) период для выполнения соответствующих программ.

Законопроекты, требующие внесения изменений (увеличения или уменьшения) в размеры бюджетных расходов, в обязательном норядке должны быть рассмотрены в процессе санкционирования бюджетных расходов. В случае несанкционирования соответствующих бюджетных расходов вступление законов в действие в части выделения ассигнований откладывается до санкционирования этих расходов в следующем финансовом году.

На основании постановления Государственной Думы о санкционировании бюджетных расходов Президент РФ организует доработку и уточнение проекта федерального бюджета. Уточненный проект вновь представляется в Государственную Думу для его рассмотрения, вначале — в ее комитетах и комиссиях с подготовкой сводного заключения комиссией по бюджету, планам, налогам и ценам, а затем на заседании Государственной Думы. В сводном заключении по проекту бюджета, составленном Комиссией по бюджету, планам, налогам и ценам, содержатся показатели как по основным его характеристикам, так и по отдельным статьям. К основным характеристикам проекта бюджета относятся: верхний предел объема ассигнований бюджета текущих расходов и бюджета развития (расходная часть) и пределы несбалансированности бюджета (излишек или дефицит в форме абсолютной величины или процентной доли от прогнозируемых доходов).

На заседании Государственной Думы с докладом о бюджете выступает Президент РФ или по его поручению иное должностное лицо. С содокладом, как правило, выступает Председатель Комиссии по бюджету, планам, налогам и ценам.

После обсуждения проекта бюджета на заседании Государственной Думы начинается его утверждение. Вначале утверждаются основные характеристики проекта бюджета, а после этого — бюджетные ассигнования по статьям в соответствии с функциональной бюджетной классификацией. В рамках утверждаемых бюджетных статей данной классификации любой вид ассигнований на сумму, равную или превышающую 1 млрд. руб., должен быть выделен отдельной строкой.

В качестве самостоятельной статьи бюджета включаются ассигнования на финансирование деятельности органов государственной власти (законодательной и исполнительной), судебной власти и органов прокуратуры. Решения об утверждении основных характеристик бюджета и по статьям функциональной классификации принимаются простым большинством голосов. На голосование выносятся предложения по конкретным размерам ассигнований, содержащиеся в окончательном варианте проекта федерального бюджета, представленном Правительством РФ.

Принятый Государственной Думой федеральный бюджет оформляется законом. Закон о федеральном бюджете, принятый Государственной Думой, должен быть в обязательном порядке в течение пяти дней передан для рассмотрения и одобрения в Совет Федерации.

В течение четырнадцати дней Совет Федерации должен рассмотреть принятый Закон о федеральном бюджете и либо одобрить его, либо отклонить. Данный срок имеет не только чисто процессуальное, но и юридическое значение: Конституцией РФ предусмотрено, что закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен (ст. 105).

В случае отклонения Закона о федеральном бюджете Советом Федерации палаты могут на паритетных началах образовать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

При повторном рассмотрении Государственной Думой Закона о федеральном бюджете, независимо от ее согласия или несогласия с решением по нему Совета Федерации, закон будет считаться принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае неутверждения Государственной Думой отдельных статей федерального бюджета до первого декабря года, предшествующего финансовому, Правительство РФ имеет право

расходовать средства по ним в размере 1/12 объема предыдущего года в течение каждого месяца вплоть до утверждения ассигнований по этим статьям Государственной Думой. При этом объем бюджетных ассигнований, израсходованных Правительством РФ по неутвержденным статьям федерального бюджета, не может превышать 25% годовых ассигнований по данной статье за предшествующий финансовый год.

Принятый Государственной Думой Закон о федеральном бюджете в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Президент РФ в течение четырнадцати дней либо подписывает и обнародует закон, либо отклоняет его и передает Федеральному Собранию — парламенту РФ — для повторного рассмотрения.

Отклоненный Президентом РФ Закон о федеральном бюджете вновь рассматривается Государственной Думой и Советом Федерации в установленном Конституцией РФ порядке. Если при повторном рассмотрении Закон о федеральном бюджете будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

4. Исполнение бюджетов

Исполнение бюджета является последней стадией бюджетного процесса и представляет собой практическую реализацию бюджета по всем предусмотренным показателям его доходной и расходной частей. В соответствии с бюджетным законодательством исполнение бюджетов относится к функциям исполнительных органов соответствующего уровня12.

Порядок исполнения бюджетов устанавливается Правительством РФ по согласованию с Советом Министров республик в составе РФ, администрацией других субъектов РФ и местной администрацией. Эти же органы и обеспечивают исполнение соответствующего бюджета.

В процессе исполнения бюджетов Правительство Российской Федерации, правительства (администрации) субъектов РФ и местная администрация при необходимости могут вносить изменения по доходам и расходам соответствующего бюджета в пределах утвержденных ассигнований по статьям функциональной бюджетной классификации.

В исполнении бюджетов в той или иной мере принимают участие абсолютно все государственные и муниципальные органы представительной и исполнительной властей, включая министерства, ведомства, отраслевые органы управления, предприятия, учреждения и иные организации.

Однако в большей мере непосредственное исполнение бюджетов осуществляется органами налоговой службы, соответствующими финансовыми органами и кредитными учреждениями. Так, органы налоговой службы обеспечивают исполнение бюджетов по их доходной части. Налоговые инспекции осуществляют контроль за правильностью исчисления налоговых и неналоговых платежей, полнотой и своевременностью их перечисления в соответствующий бюджет. Для осуществления контрольных функций органы налоговой службы наделены соответствующими правами и обязанностями13.

Важная роль в исполнении бюджетов принадлежит финансовым органам, которые осуществляют практическую работу по составлению и исполнению бюджетов. Так, Министерство финансов РФ обеспечивает в установленном порядке исполнение федерального бюджета; осуществляет в соответствии с законодательством РФ корректировку бюджетных показателей; осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета и целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых предприятиям и иным-организациям; составляет отчет об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ и представляет его Правительству РФ. При осуществлении своих функций Министерство финансов РФ имеет право получать от федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, иных федеральных органов материалы для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, бухгалтерские отчеты и балансы, а также другие документы, необходимые для осуществления финансирования расходов из федерального бюджета.

Министерство финансов РФ имеет право получать от предприятий, учреждений и других организаций независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности материалы, связанные с использованием средств федерального бюджета. При нарушении ими финансовой дисциплины по использованию средств федерального бюджета Министерство финансов РФ может ограничивать, а при необходимости и приостанавливать финансирование из федерального бюджета таких организаций14.

Аналогичные функции осуществляют финансовые органы субъектов РФ и органов местного самоуправления в отношении подведомственных бюджетов".

В исполнении федерального бюджета существенная роль принадлежит федеральному казначейству. Этот орган был создан по Указу Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г.16; его деятельность урегулирована Положением о федеральном казначействе Российской Федерации17. В соответствии с указанными актами основными задачами органов казначейства являются организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета, управление доходами и расходами этого бюджета на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы.

Осуществляя эти задачи, Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации:

— организует бюджетное и финансовое исполнение федерального бюджета, исходя из принципа единства кассы;

— доводит до территориальных органов федерального казначейства размеры ассигнований из федерального бюджета по обслуживаемым этими органами территориям РФ;

— ведет сводный реестр распорядителей средств федерального бюджета;

— организует распределение в установленных размерах доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, а также передачу в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным налогам и доходам;

— организует и осуществляет краткосрочное прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

— организует и осуществляет сводный систематический, полный и стандартизированный учет операций по движению средств федерального бюджета;

— представляет высшим органам государственной власти и управления Российской Федерации отчетность о финансовых операциях Правительства РФ, результатах исполнения федерального бюджета и состоянии бюджетной системы РФ;

— выполняет иные функции.

В своей деятельности по исполнению федерального бюджета Главное управление федерального казначейства взаимодействует с Центральным банком РФ, Государственной налоговой службой РФ, иными центральными органами государственной власти и управления Российской Федерации.

В рамках своих полномочий функции по исполнению федерального бюджета осуществляют и территориальные органы федерального казначейства".

Составной частью исполнения бюджетов является кассовое исполнение бюджетов, осуществление которого в соответствии с Законом “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации” возложено на банковскую систему".

В основе кассового исполнения бюджета лежат принцип единства кассы и конституционные положения о разграничении бюджетных полномочий между Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления по формированию и исполнению соответствующих бюджетов.

Кассовое исполнение бюджета в соответствии с принципом единства кассы означает, что все доходы каждого бюджета концентрируются в одном кассовом учреждении, исполняющем данный бюджет. Из этого же кассового учреждения в установленном порядке осуществляется и выдача денежных средств всем организациям, финансирующимся из данного бюджета.

Бюджетное законодательство закрепляет, что Центральный банк РФ, его учреждения на местах, а при их отсутствии по согласованию с соответствующим органом представительной власти — любые другие банки ведут счета и являются кассирами соответствующих органов исполнительной власти. Однако помимо банков в кассовом исполнении бюджетов принимают участие и другие кредитные учреждения, входящие в банковскую систему20, а также органы федерального казначейства.

Законом РФ “О Центральном банке РФ” в редакции Закона от 26 апреля 1995 года определены взаимоотношения Банка России с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам, связанным с исполнением бюджетов. Так, Законом предусмотрено, что Банк России не вправе предоставлять Правительству РФ кредиты на покрытие бюджетного дефицита, а также покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, если это не предусмотрено Законом о федеральном бюджете.

Что касается этих же отношений с субъектами РФ и органами местного самоуправления, то Закон содержит прямой запрет на предоставление кредитов указанным субъектам для покрытия бюджетного дефицита по их бюджетам.

В Банке России хранятся средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, если иное не установлено федеральным законодательством.

Все операции с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами Банк России осуществляет без взимания комиссионного вознаграждения.

Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджетов, является бюджетная роспись, то есть распределение доходов и расходов бюджетов в соответствии с бюджетными классификациями. Бюджетная роспись составляется финансовыми органами и утверждается органом представительной власти вместе с бюджетом соответствующего уровня.

Исполнение бюджетов осуществляется по их доходной и расходной частям. Доходная часть бюджетов исполняется за счет налоговых и неналоговых поступлений от юридических и физических лиц. Причем юридические лица самостоятельно исчисляют суммы причитающихся платежей и перечисляют их в безналичном порядке со своего счета на счет соответствующего бюджета.

Исполнение доходной части бюджетов за счет поступлений от физических лиц осуществляется как через исчисление и удержание из заработной платы сумм по отдельным платежам предприятиями и учреждениями по месту работы физического лица, так и посредством уплаты платежей непосредственно самими физическими лицами в установленном законом порядке (например, на основании платежного извещения налоговой инспекции).

Зачисление сумм, поступающих на счет конкретного бюджета, кредитные учреждения осуществляют на основании действующего законодательства и указаний финансовых органов.

Исполнение расходной части бюджетов связано с использованием бюджетных средств. Средства, выделяемые из бюджета в процессе его исполнения для финансирования тех или иных расходов, называются бюджетными кредитами.

Бюджетные кредиты выделяются (предоставляются) министерствам, ведомствам, отделам и управлениям, предприятиям, учреждениям и иным организациям. Размер предоставляемых бюджетных кредитов соответствует объему ассигнований, предусмотренных в соответствующем бюджете для финансирования расходов учреждений и иных организаций.

Бюджетные кредиты поступают в распоряжение соответствующих руководителей учреждений и иных организаций, называемых распорядителями бюджетных кредитов.

Распорядители бюджетных кредитов — это должностные лица, которым законодательством предоставлено право распоряжаться денежными средствами, выделенными из бюджета. К ним относятся первые руководители (и некоторые их заместители) бюджетных учреждений, государственных и муниципальных предприятий, руководители других организаций2

Распорядители бюджетных кредитов подразделяются на главных и нижестоящих распорядителей кредитов.

К главным распорядителям бюджетных кредитов относятся:

по федеральному бюджету — министры и руководители ведомств Российской Федерации; по бюджетом субъектов РФ — министры и руководители ведомств республик в составе РФ, руководители отраслевых отделов и управлений других субъектов РФ; по местным бюджетом — руководители отраслевых отделов и управлений при местной администрации, а по сельским и поселковым бюджетам — главы администраций соответствующей территории.

Главные распорядители бюджетных кредитов имеют право:

использовать открытые в их распоряжение бюджетные кредиты на содержание аппарата управления соответствующего министерства, ведомства, управления и т.п., на проведение централизованных мероприятий; распределять открытые кредиты между подведомственными учреждениями; переводить кредиты со своих счетов на счета нижестоящих распорядителей бюджетных кредитов; другие права в рамках своих полномочий.

Нижестоящие распорядители подразделяются на две группы. В первую группу входят руководители учреждений и организаций, получающие бюджетные кредиты от главных распорядителей кредитов на расходы возглавляемого ими учреждения (организации) и для распределения таких кредитов между подведомственными учреждениями и иными организациями. К ним относятся руководители отделов и управлений министерств и ведомств РФ и республик в составе РФ, руководители иных промежуточных звеньев и организаций, например трестов.

Вторую группу нижестоящих распорядителей бюджетных кредитов составляют руководители конкретных учреждений, иных организаций, имеющих самостоятельные сметы ^получающих бюджетные кредиты от вышестоящих распорядителей кредитов (распорядителей кредитов первой группы, нижестоящих распорядителей кредитов) для их использования на нужды данного учреждения (организации). К ним относятся, например, ректор вуза, главный врач больницы и т.п.

Распорядители бюджетных кредитов всех уровней должны использовать выделенные им бюджетные средства строго по целевому назначению и в пределах утвержденных смет. За допущенные нарушения в использовании бюджетных средств распорядители бюджетных кредитов несут ответственность, предусмотренную российским законодательством.

Функционирование бюджетов как самостоятельных звеньев бюджетной системы предполагает их взаимную ответственность в процессе исполнения. Так, согласно бюджетному законодательству РФ, если в ходе исполнения бюджета вышестоящим органом власти в пределах компетенции принимается решение, приводящее к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджетов нижестоящего территориального уровня, то недостающие в связи с этим для сбалансирования минимального бюджета средства компенсируются этим вышестоящим органом власти за счет средств соответствующего бюджета.

В случае же принятия органом власти решения с нарушением своей компетенции, которым причиняется материальный ущерб бюджету вышестоящего или нижестоящего территориального уровня, то этот ущерб должен быть возмещен органом власти, принявшим такое решение, за-счет подведомственного бюджета. Исполнение бюджетов заканчивается заключением бюджетов и составлением отчетов об их исполнении.

Заключение бюджета выражается в закрытии счетов, по которым осуществляется исполнение доходной и расходной частей данного бюджета. Заключение бюджета происходит 31 декабря, после которого никакие выплаты из заключенного бюджета не производятся, равно как и не производятся зачисления бюджетных доходов на его счета. Исключением являются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета, на завершение которых законодательством предусмотрен дополнительный льготный период, равный одному месяцу22.

5. Контроль за исполнением бюджетов. Отчет об исполнении бюджетов

Исполнение бюджетов любого уровня находится под постоянным контролем органов власти. Порядок и организационные формы осуществления контроля за исполнением бюджета определяются соответствующими органами представительной власти в положении о бюджетном процессе на территории данного национально-государственного или административно-территориального образования23. Органы исполнительной власти осуществляют контроль за использованием предприятиями, учреждениями и иными организациями выделенных им бюджетных ассигнований.

Бюджетное законодательство России запрещает вмешательство вышестоящих органов в бюджетную деятельность нижестоящих территорий. Вместе с тем в определенных случаях закон допускает возможность осуществления контроля со стороны вышестоящих органов за исполнением нижестоящих бюджетов. Так, вышестоящие органы исполнительной власти контролируют использование субвенций, выделенных бюджетам нижестоящего территориального уровня. И в случае их использования не по целевому назначению либо неиспользования в установленные сроки субсидирование прекращается, а выделенные средства подлежат возврату в бюджет, из которого они были получены.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти неразрывно связаны с их функцией по исполнению бюджета, т.е. они контролируют бюджет, исполняя его.

Иное содержание имеет контроль за исполнением бюджета со стороны органов представительной власти. Эти органы не осуществляют исполнения бюджета, они лишь контролируют его исполнение. Поэтому функция контроля за исполнением бюджета законодательно закреплена именно за органами представительной власти24.

Полномочия органов представительной власти по контролю за исполнением бюджета можно подразделить на две группы:

во-первых, это полномочия по организации контроля, а во-вторых — собственно контрольные полномочия.

К первой группе относятся полномочия по определению организационных форм контроля; установлению порядка и сроков представления соответствующими органами исполнительной власти информации по исполнению бюджета; организации аудиторской проверки исполнения бюджета.

Ко второй группе, как уже указывалось, относятся собственно контрольные полномочия: непосредственный контроль хода исполнения бюджета самими органами представительной власти. С этой целью представительный орган власти и его постоянные комиссии и комитеты в процессе исполнения бюджета вправе потребовать от соответствующего органа исполнительной власти, его финансовых и других органов управления любую информацию, связанную с исполнением бюджета.

Требование органов представительной власти о предоставлении им необходимых сведений по исполнению бюджета для органов исполнительной власти и других органов является обязательным для выполнения.

Представленные сведения и информация тщательно анализируются, обсуждаются, после чего органами представительной власти принимаются по ним соответствующие решения, вплоть до введения механизма секвестра на утвержденные бюджетные расходы.

Кроме того, представительные органы власти в необходимых случаях вправе давать соответствующим органам исполнительной власти поручение о срочном внесении отдельных изменений доходной и расходной частей бюджета с последующим утверждением этих изменений представительным органом власти.

В целях повышения эффективности контроля за исполнением бюджета органы представительной власти могут образовывать в своей структуре специальные органы, осуществляющие эту контрольную функцию

Так, ст. 101 Конституции РФ предусматривает образование Советом Федерации и Государственной Думой Счетной палаты, предназначенной для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Деятельность Счетной палаты регламентируется специальным Законом Российской Федерации “О Счетной палате Российской Федерации” от 11 января 1995 г.25 Аналогичные органы могут образовывать и органы представительной власти других уровней.

В процессе исполнения федерального бюджета Счетная палата контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального.бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит анализ таких нарушений и вносит предложения по их устранению.

Счетная палата ежеквартально по установленной форме представляет Федеральному Собранию РФ оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором отражены фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах за истекший период.

Бюджетное законодательство предусматривает возможность принятия органами представительной власти решения о привлечении аудитора для проведения проверки исполнения бюджета исполнительными органами власти.

В ходе осуществления контроля за исполнением бюджетов к нарушителям бюджетных обязательств уполномоченными органами могут применяться санкции. Так, Законом РФ “О федеральном бюджете на 1995 г.” Правительству РФ предоставлено право в случаях нарушения отдельными субъектами РФ установленного Законом порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет применять к ним такие санкции, как: приостановление финансирования из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территории соответствующих субъектов РФ; прекращение выдачи лицензий на экспорт; приостановление поставки продукции, поступающей в централизованном порядке за счет государственных ресурсов, и некоторые иные санкции (ст. 32).

В конце финансового (бюджетного) года после заключения бюджета начинается работа по составлению отчета об исполнении бюджета.

Составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета осуществляются в соответствии с установленным порядком, который регламентируется бюджетным законодательством Российской Федерации, а также законодательством субъектов РФ и решениями органов местного” самоуправления.

Организация составления отчета об исполнении бюджета возлагается на соответствующее Правительство либо администрацию территории. Непосредственно составлением отчетов об исполнении бюджетов занимаются финансовые органы.

Составление отчета об исполнении бюджета начинается с принятия соответственно Правительством РФ, Советом Министров республик в составе РФ или главой администрации соответствующей территории решения, адресованного всем органам, организациям и распорядителям кредитов, имеющим отношение к исполнению данного бюджета, о необходимости представить сведения по исполнению бюджета в финансовый орган соответствующей территории. Финансовые органы на основе представленных им отчетных данных и своих сведений по учету операций, связанных с поступлением и использованием бюджетных средств, составляют проект отчета об исполнении бюджета.

Законодательством предусмотрено, что отчеты об исполнении бюджетов должны составляться по всем основным показателям доходов и расходов соответствующих бюджетов с необходимым анализом их исполнения, в том числе по обеспечению уровня закрепленных доходов26.

Составленный финансовыми органами проект отчета об исполнении бюджета передается соответствующим органам исполнительной власти для их рассмотрения и представления в органы представительной власти. Например, составленный Министерством финансов РФ проект отчета об исполнении федерального бюджета передается Правительству РФ, которое, в свою очередь, после его рассмотрения представляет этот проект Государственной Думе. В органах представительной власти проект отчета об исполнении бюджета первоначально рассматривается в их постоянных комиссиях и комитетах, которые составляют по проекту отчета свое заключение. После рассмотрения проекта отчета об исполнении бюджета в постоянных комитетах и комиссиях он рассматривается непосредственно на заседаниях представительных органов власти.

Бюджетное законодательство регламентирует сроки рассмотрения проекта отчета об исполнении бюджета органами представительной власти разного уровня27.

Так, на уровне районов в городе, сел и поселков этот срок должен быть не позднее первого марта года, следующего за отчетным. На уровне районов и городов — не позднее первого апреля года, следующего за отчетным. На уровне субъектов РФ, городов Москвы и Санкт-Петербурга\— не позднее первого мая года, следующего за отчетным.

Отчетный доклад и отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год Правительство РФ должно ежегодно представлять Государственной Думе для его рассмотрения и принятия в мае года, следующего за отчетным.

Указанные выше сроки могут быть конкретизированы соответствующим органом представительной власти в положении о бюджетном процессе по данной территории.

Представительные органы власти по результатам своего рассмотрения принимают акты об утверждении либо неутверждении указанных отчетов.

Утверждение проекта отчета об исполнении бюджета оформляется постановлениями (на федеральном уровне и уровне субъектов РФ) либо решениями органов местного самоуправления.

В постановлении (решении) об исполнении бюджета в обязательном порядке отражаются:

— показатели исполнения бюджета по общей сумме доходов и по общей сумме расходов соответствующего бюджета;

— статьи доходов и расходов, по которым бюджет не был исполнен; суммы и причины этого неисполнения;

— показатель увеличения либо снижения бюджетного дефицита относительно его предельной утвержденной суммы;

— показатели исполнения бюджета по общей сумме расходов по бюджету развития и бюджету текущих расходов.

Возможны и иные показатели по исполнению бюджета.

Постановление Федерального Собрания РФ подписывается председателями обеих палат и подлежит обязательному опубликованию в печати.

После принятия решения об утверждении бюджета на следующий финансовый год и отчета об исполнении бюджета за предыдущий год представительные органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, а также районов и городов с районным делением рассматривают информацию об исполнении консолидированного бюджета соответствующей территории за предыдущий финансовый год. Рассмотрение исполнения консолидированного бюджета проходит с учетом утвержденных отчетов об исполнении бюджетов, входящих в состав соответствующего консолидированного бюджета, которые представляются органами представительной власти нижестоящего уровня органам представительной власти вышестоящего уровня.

Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектами РФ, их исполнительными органами представляются в Министерство финансов РФ и Государственный комитет РФ по статистике. Конкретные сроки и формы представления таких отчетов устанавливаются Министерством финансов РФ совместно с Государственным комитетом РФ по статистике28.

6. Правовое регулирование государственных доходов. Понятие и система государственных доходов, основы их правового регулирования

Для осуществления его функций государству требуются соответствующие финансовые ресурсы, поэтому в его собственность и распоряжение направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений. В результате государство располагает своими доходами, то есть государственными доходами. Они находятся в собственности Российской Федерации и ее субъектов (республик, автономной области, автономных округов, краев, областей). Распоряжаются ими соответствующие органы государственной власти. Помимо этого собственными доходами располагают города и районы и входящие в них административно-территориальные образования. Это муниципальные (местные) доходы, распоряжение и управление которыми осуществляют органы местного самоуправления — местные Советы и местная администрация

В процессе формирования своих доходов государство привлекает в свое распоряжение часть чистого дохода, создаваемого в различных областях общественного производства, действующего на основе разных форм собственности — государственной, муниципальной, общественной, частной. Кроме того, государство использует для образования своей финансовой базы и часть личных доходов граждан, полученных ими от. участия в производстве, предпринимательской деятельности, от вложения средств в ценные бумаги, от использования имущества и т.д. В формировании доходов государства участвуют все звенья финансовой системы.

По своей структуре государственные доходы представляют совокупность отдельных видов денежных платежей и поступлений, объединенных в определенную систему.

Итак, государственные доходы — это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы для выполнения его задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимой для функционирования государственных органов.

Муниципальные (местные) доходы, также представляют часть национального дохода и служат созданию финансовой основы местного самоуправления, используются для решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории.

Государственные доходы зачисляются в различные государственные денежные фонды — в бюджеты разных уровней, внебюджетные целевые государственные фонды. Муниципальные (местные) доходы поступают соответственно в местные денежные фонды — местные бюджеты и внебюджетные фонды.

Виды государственных и местных доходов, их система, правовой режим регламентируются законодательством, основанном на конституционных нормах. В связи с происходящими преобразованиями в экономике, а также во взаимоотношениях между федеральными органами и субъектами Федерации, в правовом положении органов местного самоуправления произошло обновление этого законодательства: приняты новые нормативные акты как общего значения по вопросам государственных и местных доходов, так и по конкретным их видам. К числу актов общего значения относится, в частности, Закон РФ “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”2 от 27 декабря 1991 г., устанавливающий основные положения относительно главных источников бюджетных доходов — налоговых платежей.

Полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления по формированию соответствующих финансовых ресурсов и их источников определяются в Федеративном договоре, в Законе РФ “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации” от 5 марта 1991 г., в Законе РФ “О местном самоуправлении в РСФСР”3 от 6 июля 1991 г., других законодательных актах. Наряду с этим принят пакет законодательных актов о различных видах налогов, сборов, пошлин и иных поступлений, зачисляемых в состав государственных или местных доходов.

В соответствии с законодательством систему государственных и местных доходов РФ можно оценивать как единую, что выражается в том, что в законодательстве РФ определяются все виды государственных и местных доходов. Поэтому при наличии соответствующих источников в стране повсеместно используются одни и те же виды денежных поступлений. Федеральным законодательством предусмотрено и распределение доходов по уровням — федеральному, субъектов Федерации и местному. Оно же определяет основы правового режима доходов субъектов Федерации и местных административно-территориальных единиц. В связи с этим правовая основа образования государственных и местных доходов помимо законодательства РФ включает и правовые акты государственных органов субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

Источники и виды государственных доходов, а также значение каждого из них зависит от экономической системы страны. Основополагающими для формирования состава государственных и местных доходов выступают нормы Конституции РФ, закрепляющие как основу экономической системы разнообразие форм собственности, обеспечение им со стороны государства равной защиты, гарантии собственности граждан, создаваемой в результате их участия в общественном производстве, ведения собственного хозяйства, получения иных доходов на условиях, не противоречащих законодательству.

Представляя единую систему, государственные и местные доходы классифицируются (распределяются) по разным группам. В основу классификации могут быть положены разные признаки, отражающие наиболее существенные черты государственных и местных доходов.

Так, классификация доходов государства по социально-экономическому признаку дает наиболее полное представление об их источниках, о связи доходов с различными формами собственности, об эффективности последних в формировании доходов государства. В соответствии с этим признаком в системе доходов государства выделяются поступления:

а) от государственного хозяйства, образующиеся главным образом в результате производственной деятельности государственных предприятий, а также от использования имуществ и угодий государства (например, лесов, других природных ресурсов, от приватизации государственной собственности). Аналогичной является группа доходов от муниципального (местного) хозяйства;

б) от предприятий и организаций негосударственных форм собственности (налоги, сборы, другие платежи);

в) от совместных предприятий, от иностранных предприятий и организаций, действующих на территории Российской Федерации;

г) от личных доходов граждан.

По территориальному уровню доходы подразделяются на:

— федеральные;

— доходы субъектов Федерации;

— местные доходы (городов, районов и входящих в них административно-территориальных образований).

В зависимости от юридических особенностей и юридической формы денежных поступлений среди доходов государства можно выделить налоговые и неналоговые платежи и поступления. Налогам свойственны признаки обязательности и индивидуальной безвозмездности по форме. При всей многочисленности налогов более разнообразными по формам и методам взимания являются неналоговые платежи и поступления. Они могут быть обязательными и добровольными. Обязательные неналоговые платежи в основном взимаются в связи с предоставлением услуг со стороны государства, имеющих юридическое значение, или права на занятие определенной деятельностью (пошлины, сборы), иные из них носят штрафной характер.

По методам аккумуляции среди доходов государства выделяются обязательные и добровольные платежи. Основная часть доходов поступает в распоряжение государства и местных органов самоуправления в обязательном порядке: это налоги, сборы, пошлины и т.п., штрафы разного рода и финансовые санкции и т.д. На добровольной основе в государственные и местные доходы привлекаются средства организаций и граждан путем проведения лотерей, займов, выпуска акций, использования пожертвований и т.д.

С учетом отношений собственности можно говорить о доходах государства в собственном смысле слова и о финансовых ресурсах, которые используются им временно и подлежат возврату. В первом случае это различные виды платежей, которые на основании законодательства обращаются в государственную или муниципальную (местную) собственность, т.е. становятся федеральной собственностью, собственностью субъектов Федерации или муниципальной собственностью районов, городов и входящих в них административно-территориальных единиц с соответствующим правовым режимом. К ним относятся налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, поступления от использования государственных и местных имуществ и угодий, от приватизации. Среди них могут быть и поступления добровольного характера, например от лотерей, пожертвования. Так, к источникам внебюджетного фонда занятости и др. помимо установленных обязательных платежей отнесены и добровольные взносы граждан и юридических лиц.

К финансовым ресурсам государства и административно-территориальных единиц, не являющимся их доходами в прямом смысле, относятся средства, полученные от распространения облигаций государственных и местных займов, кредиты, выданные Центральным банком России или другими, банками для пополнения средств бюджетов или внебюджетных государственных и местных фондов.

При этом в качестве кредитных ресурсов широко используются временно свободные средства юридических и физических лиц, хранящиеся на счетах в банках, в том числе вклады граждан в Сберегательном банке РФ. Полученные таким путем средства подлежат возврату и потому не могут считаться доходами государства (административно-территориальной единицы) в собственном смысле слова. Тем не менее им принадлежит важная роль в снятии напряженности финансового положения в государстве при недостаточности поступления государственных доходов. Помимо этого такие методы привлечения ресурсов в распоряжение государства способствуют более полному использованию денежной массы в стране и включению ее в обслуживание потребностей общества.

Если принять во внимание порядок образования и использования государственных и муниципальных (местных) доходов, то их можно разделить на такие две группы, как централизованные и децентрализованные доходы,

Децентрализованные государственные (и местные) доходы— это доходы государственных (и местных) предприятий, организаций, которые остаются в их непосредственном распоряжении и используются ими самостоятельно на производственные и социальные нужды. Главным образом это часть прибыли предприятий. Средства предприятий, относящиеся к государственной или муниципальной собственности, закреплены за такими предприятиями и принадлежат им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, как и другое закрепленное за ними имущество4. Предприятие после уплаты налогов самостоятельно распоряжается своей прибылью и другими находящимися в его распоряжении доходами.

К централизованным (в разных территориальных масштабах) доходам относятся доходы, сосредоточенные в государственных и местных бюджетах и внебюджетных фондах. Именно эти доходы Закон РФ о собственности относит к государственной казне РФ, государственной казне республики в составе РФ, казне автономной области, автономного округа, края, области, отграничивает их от средств, закрепленных за государственными предприятиями. Согласно законодательству доходы централизуются также в масштабах городов, районов и входящих в них административно-территориальных единиц.

Доходные источники государственных и местных бюджетов, как правило, не имеют специального целевого назначения, что позволяет направлять их на наиболее важные в соответствующий период времени потребности общества для финансирования намеченных программ. Однако некоторые платежи могут составлять исключение. Так, суммы по земельному налогу в соответствии с Законом о плате за землю, хотя и поступают в бюджет, однако должны использоваться только на нужды, связанные с землепользованием.

Вместе с тем в 90-х гг. за счет части государственных и местных доходов стали создаваться внебюджетные фонды различного целевого назначения: Пенсионный фонд, дорожные, экологические фонды и т.д. В каждый из них зачисляются специально определенные виды платежей.

Таким образом, понятие государственных доходов может рассматриваться в широком смысле слова, охватывая доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных фондов, а также доходы государственных предприятий, остающиеся в их распоряжении.

Возможно применение этого понятия и в узком смысле — как доходы, входящие в государственную казну, то есть подлежащие зачислению в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды.

Система государственных доходов Российской Федерации и регулирующее ее законодательство находятся в сложном процессе становления, обусловленном экономическими и политическими переменами в стране и связанными с ними кризисными.